

Mario Artaza Rouxel
Paz Milet García
(EDITORES)

Nuestros vecinos



RiL editores

NUESTROS VECINOS

RIL editores
bibliodiversidad

Mario Artaza Rouxel
Paz Milet García
editores

Nuestros vecinos



RIL editores

327.83 Artaza Rouxel, Mario

A Nuestros vecinos / Editores: Mario Artaza
Rouxel y Paz Milet García. -- Santiago : RIL
editores, 2007.

568 p. ; 24 cm.

ISBN: 956-284-533-5

1 CHILE-RELACIONES EXTERIORES-ARGENTINA.
2 CHILE-RELACIONES EXTERIORES-BOLIVIA.
3 CHILE-RELACIONES EXTERIORES-PERÚ.



Esta obra no representa ni compromete
una posición u opinión oficial del
Estado de Chile y sus Organismos,
y sólo recoge la opinión de sus autores.

NUESTROS VECINOS
Primera edición: abril de 2007

© Mario Artaza Rouxel y Paz Milet García, editores, 2007

© RIL® editores, 2007
Alfárez Real 1464
CP 750-0960, Providencia
Santiago de Chile
Tel. (56-2) 2238100 • Fax 2254269
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Composición e impresión: RIL® editores
Diseño de portada: Cristián Silva Labra
Diagramación: Paula Fernández

Las fotografías de los hitos limítrofes que aparecen en la contraportada
fueron cedidas gentilmente por la
Dirección Nacional de Fronteras y límites del Estado (DIFROL).

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-284-533-5

Derechos reservados.

*Este libro y su título están dedicados
al Sr. Alejandro Magnet Pagueguy,
jurista, periodista, diplomático y ex profesor del
Instituto de Estudios Internacionales,
autor de Nuestros vecinos justicialistas
y Nuestros vecinos argentinos, entre muchas otras obras,
y que con sus comentarios de radio y televisión hizo una
enorme obra de difusión de los temas internacionales.*

ÍNDICE

A modo de preámbulo, <i>Mario Artaza y Paz Milet</i>	15
---	----

ARGENTINA

Política exterior regional y las relaciones con Argentina, <i>Raúl Bernal Meza</i>	19
Política exterior de Chile y Argentina: dos opciones contemporáneas de inserción regional, <i>José A. Morandé</i>	33
Chile y la Argentina: una relación especial..., <i>Oscar Fuentes Lazo</i>	51
Las gobernabilidad de Argentina en la perspectiva de las relaciones bilaterales, <i>Fernando Thaubty García</i>	61
Los movimientos migratorios como un nuevo agente de integración. El caso Chile-Argentina, <i>Carolina Stefoni</i>	69
Propuesta para una política cultural conjunta entre Chile y Argentina, <i>Eduardo Devés Valdés y Pablo Lacoste Gargantini</i>	83
Reseña histórica de los conflictos por el agua entre Chile y Argentina. Causas y mecanismos de resolución, <i>Cristián Faundes Sánchez</i>	103
Crisis del gas, Chile-Argentina. ¿Hacia la definición de una política energética común?, <i>Solange Ahumada Jorquera</i>	117
La relación entre Chile y Argentina. La perspectiva de la seguridad y la defensa, <i>Pedro Orueta Cuevas, Jorge Bittner Scholz, Héctor Villagra Massera</i>	137

BOLIVIA

Una mirada a las relaciones Bolivia-Chile-Perú, <i>Gustavo Fernández Saavedra</i>	159
Las relaciones entre Bolivia y Chile. Situación y perspectivas, <i>Horst Grebe López</i>	177
Dos siglos de relaciones chileno-bolivianas, <i>Carlos Bustos</i>	193
Chile y Bolivia, <i>Humberto Mantero Vargas, Ricardo Rojas Sanhueza, Cristián Leyton Salas,</i> <i>Rodolfo Martinic Marusic</i>	239
El proceso de integración cultural entre Chile y Bolivia: desde su historia, sus perspectivas y desafíos, <i>Loreto Correa Vera</i>	257
Una estrategia nacional de largo plazo para Bolivia, <i>Francisca Möller, Susana Iduya, Fernando Thauby</i>	283
La agenda regional y sus posibles efectos en la relación Bolivia-Chile, <i>Lorena Oyarzún Serrano</i>	303
Desplazamientos humanos hacia países vecinos: la llegada de bolivianos, <i>Tatiana Rein Venegas</i>	319
Estado de las relaciones económicas y cómo avanzar en ellas. El caso de Bolivia <i>Enrique Ceppi Di Lecco</i>	335
Las instituciones económicas del atraso en Bolivia <i>Mario Matus G.</i>	353
Las aguas que nos dividen. Causas y mecanismos de resolución de los conflictos por el agua dulce entre Chile y Bolivia <i>Cristián Faundes Sánchez</i>	375

PERÚ

El viaje interior. La dinámica social peruana y el «problema chileno» <i>José Miguel Florez</i>	399
Las relaciones entre Chile y Perú: Una vecindad difícil <i>Mario Artaza Rouxel</i>	417
El ayer y el mañana de la relación con Perú y Bolivia <i>José Rodríguez Elizondo</i>	423
Chile-Perú: las raíces de una difícil relación <i>Paz Verónica Milet</i>	429
Una aproximación al análisis de la conceptualización de la seguridad y defensa nacional entre el Perú y Chile <i>John E. Griffiths Spielman</i>	445
1883-1929: Una mirada crítica a la actuación de Chile en los años de postguerra <i>Alejandro Pablo Iturra Gamarra</i>	467
Incidencia de los factores de disuasión en las relaciones, las medidas de confianza mutua, y los avances en las relaciones militares entre Chile y Perú <i>Juan Mac-Lean Vergara</i>	473
Los acuerdos del Pacífico Sur y el límite marítimo entre Chile y Perú <i>Francisca Möller</i>	491
Estado de la relaciones económicas y cómo avanzar en ellas. El caso de Perú <i>Enrique Ceppi di Lecco</i>	503
La movilización de 1920 <i>Roberto Arancibia Clavel</i>	519
Encuentros y desencuentros en las relaciones chileno-peruanas durante el siglo xx y xxi <i>Ricardo Kompatzki Contreras</i>	541
La migración en la agenda chileno-peruana. Un camino por construir <i>Carolina Stefoni</i>	551

Good fences make good neighbors.

Robert Frost, «Mending Wall»

Good neighbors do not need good fences.

Anónimo

A MODO DE PREÁMBULO

ESTE LIBRO ES EL RESULTADO de un Taller de Trabajo Multidisciplinario que se desarrolló por casi un año en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, que fue coordinado por el profesor Mario Artaza Rouxel, con la muy valiosa cooperación de los profesores Paz Milet, Gilberto Aranda, Andrea Lucas Garín y Tatiana Rein. Se invitó a participar de este Taller a académicos del Instituto, especialistas de otras casas de estudio, funcionarios de diversos ministerios, miembros de las Fuerzas Armadas en actividad y retiro, empresarios, ex Embajadores y centros de estudio de diversas tendencias políticas, tratando así de obtener una visión lo más amplia posible de todos los aspectos que inciden en la política vecinal, incluyendo los históricos, políticos, económicos, comerciales, culturales, migratorios, militares y de seguridad.

Además, se invitó a distinguidos académicos de los países vecinos a que contribuyeran con capítulos en que mostraran su propia perspectiva de las relaciones con Chile. Estos trabajos enriquecieron en gran medida nuestro Taller y agradecemos esa valiosa contribución.

Al efectuarse el lanzamiento de este Taller en mayo de 2005, se expresó que para el Instituto de Estudios Internacionales resultaba evidente que el cuadro vecinal es el que nos presenta a diario mayores desafíos, de diversa naturaleza. No son sólo las cuestiones limítrofes las que concitan atención, sino también áreas como la energía, la inmigración, la seguridad y la defensa, entre otros.

El Taller se desarrolló por medio de reuniones periódicas, con la mayor libertad académica y con una fiel asistencia de alrededor de 45 participantes, divididos en tres grupos, dedicados a la vinculación con Argentina, Bolivia y Perú. Sus trabajos fueron presentados y discutidos en estas sesiones, culminando en los textos que se incluyen en este libro. A todos los autores, nuestros agradecimientos. El Taller también incluyó algunas conferencias públicas con invitados especiales, entre ellos, nuestros representantes diplomáticos en los países vecinos. Sus intervenciones fueron de gran valor para nuestros trabajos.

También deseamos agradecer el respaldo que prestó a este trabajo el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Sr. Ignacio Walker Prieto, quien en una carta fechada el 12 de mayo de 2005, declaró que este Taller constituía «una iniciativa de gran interés para el Ministerio de Relaciones Exteriores» y que «la participación del mayor número de expertos en estas materias es de gran importancia».

Por último, queríamos destacar que esta publicación sale a la luz en el marco de los 40 años del Instituto de Estudios Internacionales, reafirmando el compromiso de esta institución con los temas prioritarios para la política exterior del país y con el desarrollo académico multidisciplinario.

Mario Artaza Rouxel y Paz Milet García
Santiago, octubre de 2006

ARGENTINA



POLÍTICA EXTERIOR REGIONAL Y LAS RELACIONES CON ARGENTINA

■ *Raúl Bernal Meza**

CHILE ES UN PAÍS PEQUEÑO. Su potencialidad de inserción en los asuntos mundiales es marginal y depende de su capacidad para forjar alianzas estratégicas y de largo plazo con otros Estados. Al mismo tiempo, por su nivel de apertura, es hoy uno de los países más integrados a la economía mundial y su dinámica de crecimiento y expansión interna están determinados esencialmente por el dinamismo de la demanda internacional. Este hecho marca que para el país, los contextos regional y mundial son claves para su estabilidad económica, crecimiento y desarrollo. En la perspectiva de un país cada vez más integrado a la economía mundial, pero poco relevante en términos de recursos de poder, Chile necesita de un entorno internacional estable y seguro, donde el multilateralismo permita negociar reglas aplicables a todos los Estados y precaverse el unilateralismo de los grandes. Para ello el país requiere de alianzas estratégicas, de socios permanentes con los cuales construir políticas comunes.

El principio del cual se parte en este documento es que, en el escenario del subsistema vecinal y regional, Argentina es un actor esencial para las relaciones internacionales de Chile. Que ese carácter no es transitorio ni circunstancial, pues se sustenta en el marco geográfico, histórico y político de las relaciones de Chile con sus otros vecinos, cuyo futuro previsible –dadas las dificultades por construir una «agenda positiva» con Perú y Bolivia– dista de parecer bueno, más allá de la voluntad puesta por el país en el esfuerzo por transformar dichos vínculos en cooperativos e interdependientes.

Pero, al mismo tiempo, esa relación con Argentina no tiene ni puede tener un carácter puramente instrumental o utilitario. Por el contrario, dados los lazos histórico-culturales, geográficos, económicos, comerciales, financieros y migratorios, ella debe ser independiente de las relaciones con otros vecinos y constituirse en un verdadero objetivo estratégico para una política exterior permanente y servir de base para una plataforma política común que fortalezca la presencia internacional conjunta de ambos países.

Chile inicia su cuarto gobierno de la Concertación. La presidente electa, Michelle Bachelet señaló durante la campaña que una de sus tres prioridades de la agenda de Política Exterior sería la relación de Chile con sus vecinos. Entre ellos está la Ar-

* Nació en Valparaíso en 1950. Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; profesor de la Universidad de Buenos Aires y Coordinador del Área de Relaciones Internacionales de la Maestría en Integración Económica-Mercosur de la misma Universidad. Profesor Visitante de las Universidades de São Paulo y Brasilia.

gentina, con la cual se comparte una de las tres fronteras más extensas del mundo y que desde la gestión de los gobiernos de Aylwin, Frei Ruiz-Tagle y Lagos fueron resueltos todos los problemas limítrofes que condicionaron durante siglo y medio la profundización de las relaciones bilaterales.

El impacto de estos problemas, que en momentos tanto del siglo XIX como del XX pudieron haber conducido a conflictos militares, generaron a ambos lados de la frontera sentimientos encontrados hacia el vecino –percepciones distorsionadas y negativas (como el expansionismo)–, los que en buena medida también fueron alimentados por la cultura nacionalista, las interpretaciones de los historiadores, los textos de geografía y la formación educativa y militar.

La atención prioritaria puesta sobre los vecinos por la presidente electa pone de manifiesto también la percepción de que las cosas en este ámbito no se hicieron del todo bien o, al menos, que comparado con el conjunto de las relaciones internacionales chilenas, las bilaterales limítrofes manifiestan importantes déficits –a pesar de haberse resuelto los problemas limítrofes con Argentina, las diferencias pendientes del Tratado de Lima de 1929 e impulsado y concretizado acuerdos de complementación económica y de libre comercio con los tres vecinos–, los que han quedado de manifiesto en las tensiones y conflictos político-diplomáticos de distinto origen que han jalonado estas relaciones en los años recientes.

No está demás recalcar que el pasado y presente de las relaciones chileno-peruanas y chileno-bolivianas es difícil y complejo, aún cuando las lecturas desde esos países y las perspectivas futuras de las relaciones con Chile tienen matices bastante diferentes. A mi modo de ver, el cambio de la naturaleza de esas relaciones pasa no sólo por una reformulación de las mismas a nivel bilateral, sino también por la influencia de actores regionales clave, como Brasil y Argentina, hacia donde deberían dirigirse esfuerzos en el mismo sentido; modificando sustancialmente –en términos de calidad, concertación y cooperación política internacional– la situación actual de esos vínculos bilaterales y en el contexto de un nuevo y *aggiornado* ABC.

Las relaciones bilaterales limítrofes –a la luz de la tendencia que ha venido prevaleciendo en Perú de someter las mismas a esporádicos pero constantes puntos de tensión, cuestión que se agrava por la reciente delimitación marítima que de manera unilateral decretó el Congreso peruano, mientras las inversiones chilenas comienzan a recibir crecientes críticas y limitaciones¹; el escenario que abre la presidencia de Evo Morales frente a la cual es posible que nos encontremos con nuevas demandas por la reivindicación marítima, asociadas a condicionamientos y renegociaciones sobre el mercado gasífero de nuestros otros vecinos que igualmente nos afectarán, que se agregan a las discusiones sobre la privatización de los puertos utilizados por ese país en el litoral chileno y el tema de las aguas del Silala; y las relaciones ambivalentes con un presidente argentino que a su discurso más

¹ Los dos candidatos presidenciales peruanos que encabezan las encuestas han señalado que restringirán las inversiones chilenas en áreas consideradas «estratégicas», como los puertos. Según estimaciones, las inversiones chilenas en Perú rondan los cuatro mil millones de dólares (cfr. «Lourdes Flores: En mi Gobierno no habrá inversiones chilenas en puertos peruanos», *El Mercurio online*, *Emol*, miércoles 18 de enero de 2006, y http://www.mundohispanico.com/paises/content/gen/ap/America_Latina/AMS_POL_PERU_CHILE_HUMALA.html; 18 de enero de 2006).

nacionalista que sus predecesores asocia un considerable respaldo y poder internos, junto a un relativo desinterés por las relaciones internacionales y la política exterior de su país- merecen un análisis más profundo y una revisión de la política seguida hasta ahora. Este escenario obliga a Chile a evaluar con pragmatismo la diversidad de enfoques que sus vecinos desean dar a sus relaciones bilaterales con Chile pero, al mismo tiempo, le permite establecer líneas de acción que sean favorables a sus objetivos de paz, estabilidad, seguridad y cooperación subregionales.

En este contexto, las relaciones con Argentina, el vecino con el cual se mantienen –comparativamente– los mejores vínculos, resultan fundamentales. Como desarrollaremos a continuación, la importancia de este vecino es, simplemente, esencial para el presente y el futuro de Chile; una cuestión que tal vez no siempre ha estado presente en la lectura de los formuladores de nuestra política exterior; importancia que nace de la geografía –que no puede restringirse sólo a la frontera, sino al uso de recursos naturales compartidos, la proyección antártica, etc.– de las migraciones, la economía y, de manera particular, del contexto geopolítico en el cual se encuentran inmersos ambos países, compartiendo el espacio del cono sur americano. Al mismo tiempo, Argentina es uno de los países más importantes del Mercosur y, junto a los restantes socios, «son lejos el destino principal de los productos chilenos»².

Al menos cinco elementos –tres económicos y dos políticos– deberían considerarse claves para señalar la importancia de este vecino para Chile. De los primeros, 1) el creciente comercio bilateral, que ronda los 6.000 millones de dólares anuales, con un déficit permanente para Chile; un comercio que hace de la Argentina el principal proveedor de la importaciones chilenas; 2) el volumen de la inversión externa chilena en ese país, que supera los 15 mil millones de dólares y la presencia allí de decenas de empresas chilenas; 3) las necesidades energéticas del crecimiento económico chileno, frente a las cuales la Argentina sigue siendo el socio potencial más seguro y confiable, evaluación que se basa en la existencia y propuestas de interconexiones gasíferas, petrolíferas y eléctricas; de los segundos, 4) las complejas relaciones de Chile con Perú y Bolivia; países con los cuales Argentina ha mantenido históricos vínculos de cooperación, en distintas agendas y que ejerce sobre ellos una no despreciable influencia política; 5) los riesgos de un eventual aislamiento subregional, motivado por razones de índole diversa, pero que por las condiciones de la geografía y la política regionales debe hacer meditar entre las expectativas de un país «abierto al mar» y de un país «arrinconado contra el mar».

En nuestro entorno vecinal inmediato, la presencia política argentina tiene distintas manifestaciones. Baste recordar que entre uno y dos millones de ciudadanos de origen boliviano viven en Argentina³, donde residen también cerca de medio millón de ciudadanos de origen peruano⁴. Si bien los vínculos argentino-peruanos

² Según reconoció Carlos Furche, director general de Relaciones Económicas Internacionales, cfr. *El Mercurio Online* (Emol), 4 de enero de 2006.

³ No hay datos estadísticos sólidos al respecto. La cifra se calcula considerando los migrantes legales y una estimación sobre la migración no registrada, que se supone considerablemente mayor. La importancia de la cifra hace que el tema sea uno de los elementos que con seguridad incluirá el gobierno argentino en la agenda de las futuras negociaciones sobre el precio y la provisión del gas boliviano al vecino país.

⁴ Es el mismo caso anterior, aunque otras estimaciones sitúan la población peruana en Argentina entre quinientos mil y un millón.

no tienen hoy la dimensión del pasado, ellos siguen estando políticamente presentes; vínculos que no están influidos por el peso de una agenda política negativa ni por problemas limítrofes de una frontera común que no tienen. Asimismo y por diferentes razones –políticas, económicas, migratorias, etc.– Argentina tiene una significativa influencia política sobre Bolivia y que se ha manifestado en ocasión de los problemas políticos internos bolivianos ocurridos en los últimos años. A pesar de ser limítrofes, Argentina no carga con el peso de una «historia negativa» en sus relaciones con Bolivia.

Un resultado positivo para Chile en estas áreas de la agenda chilena con Argentina requiere de un acertado diagnóstico sobre las relaciones bilaterales y la profundización de los progresos conseguidos en el período 1990-2005. Para este ejercicio es necesaria la identificación de las dificultades que encuentran al presente dichas relaciones y que surgen, en buena medida, de las percepciones argentinas sobre Chile y vice-versa. Algunas de éstas tienen su base en antecedentes históricos y otras son resultado de la propia dinámica de las relaciones internacionales chilenas durante el período de las administraciones de la Concertación. Como señala Pablo Lacoste en libro reciente, *la Argentina y Chile mantienen actualmente buenas relaciones diplomáticas y comerciales. Sin embargo cada uno percibe al vecino como expansionista, agresivo y oportunista. El país propio es la «víctima ingenua»; el otro, el «astuto victimario». Estas imágenes mantienen latente el conflicto entre ambas naciones por vastos territorios de enorme interés económico y estratégico*⁵. Coincide este autor con otros –tal el caso de Carlos Escudé– en que estas visiones xenófobas y chauvinistas se fundan en afirmaciones inexactas de las historiografías argentina y chilena respecto de la historia de las fronteras, es decir, de los límites internacionales y de la soberanía. Sin embargo, más allá de que esta interpretación tiene fuertes elementos de consistencia, tal vez no alcanzan a explicar en toda su dimensión la problemática de la rivalidad y competencia que aún persiste, cuando los problemas limítrofes han sido resueltos en condiciones aceptadas por ambos países y se ha avanzado como nunca en la historia en temas de cooperación en Seguridad y Defensa.

Dado que el objetivo de este documento es centrarse en la percepción de la Argentina sobre Chile –con el fin de argumentar modificaciones en el ámbito de la política exterior– y no al revés o de ambas, nos aplicaremos al mismo, sin que ello implique el no reconocimiento a causas y responsabilidades compartidas por las sociedades políticas de los dos países.

El primer elemento a considerar es la persistencia de sentimientos anti-chilenos en diferentes sectores de la sociedad argentina, a pesar de que ella fue muy solidaria con el exilio (político y laboral) chileno y que entre 1974 y 1990 más de 300 mil chilenos se radicaron en ese país, cifra que hoy ronda por la mitad. La Argentina ha sido un país ciertamente generoso con los inmigrantes y culturalmente el más cosmopolita de América Latina. No obstante y –paradojalmente– distintos sectores sociales, políticos, culturales y periodísticos son aún predominantemente *no* favorables a una profundización de los vínculos de su país con Chile. Aún así, es difícil

⁵ Pablo Lacoste (2003), *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, en co-edición con el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.

señalar con exactitud que algún número de chilenos residentes en ese país hayan sido discriminados por su nacionalidad.

A partir de una encuesta de opinión que sostenía parte de las argumentaciones de un informe confidencial sobre política exterior, encargado a inicios del gobierno del presidente Menem por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina⁶, se señalaba entonces que «si bien la política exterior es una de las áreas de gestión del gobierno que menos atención captaba en la gente, las actitudes hacia la política exterior tenían un componente ideológico muy importante. Chile es un país que genera sentimientos encontrados. Para algunas personas es poco confiable, piensan que busca sacar partido constantemente, para otros es un país más de Latinoamérica con el que deberíamos estrechar vínculos pues comparte nuestra realidad» (...). «La integración latinoamericana NO es un tema que genere conflictos. El 82% de la población está de acuerdo con que Argentina integre con sus vecinos un Mercosur». «De los países de la región con los que los argentinos prefieren estrechar vínculos, Brasil es quien ocupaba el primer lugar de las preferencias, en tanto Chile era el país con que el mayor porcentaje de la población NO LE GUSTARÍA que Argentina profundizara sus vínculos»⁷.

Si bien ha transcurrido más de una década desde aquella evaluación, hay una generación, que hoy ronda los cincuenta años de edad, que está formada en las hipótesis de conflicto con Chile. Si bien esa visión está abandonada y sepultada por la dirigencia política gobernante en Argentina, esa generación es hoy significativa, por cuanto su porción etárea le hace estar presente en todos los ámbitos de relevancia social, económica, política y cultural del país.

Consultas recientes realizadas con personas que representan a esos sectores y actores sociales⁸ señalan que estas percepciones son aún dominantes, a pesar de los enormes –y reconocidos– progresos que ha alcanzado la relación bilateral estos últimos 15 años, como la solución de todos los diferendos limítrofes, la eliminación de las hipótesis de conflicto y la significativa profundización positiva de todos los vínculos bilaterales. Las razones de este sentimiento tienen motivos diversos, pero, entre ellos, está la percepción de Chile como un país que juega al equilibrio de poder en las relaciones entre Argentina y Brasil; que no busca una integración como el pasado «ABC» y que su objetivo apunta a crear diferencias en esa relación bilateral, acercándose Chile hacia uno u otro según la agenda y sus intereses. Domina la impresión de que Chile no quiere la integración ni su inserción en el Mercosur, temas que para la sociedad argentina son relevantes.

Más allá del discurso –y praxis– chileno acerca de su «alianza estratégica con Argentina» se descrea de ella y se considera que la agenda chilena se concentra sólo en cuestiones económicas y comerciales, pero no en una agenda política que se traduzca en una agenda política bilateral más amplia, *vis-à-vis* el sistema regional y el multilateral. Existe la percepción de que Chile está más cerca de Estados Unidos,

⁶ La encuesta, efectuada por Mora y Araujo, Noguera y asociados, estaba incluida en el «Informe sobre Política Exterior Argentina», presentado al ministro de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la República Argentina en febrero de 1992.

⁷ Extractado de la «Síntesis» del Informe.

⁸ Para el caso, el autor efectuó consultas a personalidades reconocidas, en los ámbitos académico, político, diplomático, periodístico y de sectores sociales y culturales.

así como en el pasado lo estuvo del Brasil, que de los «intereses argentinos» (poca convergencia política dentro el Mercosur; diferencias respecto del regionalismo hemisférico; el tema de la representación sudamericana en el Consejo de Seguridad de la ONU, con Chile dando su apoyo a Brasil y desechando la tesis argentina de la rotación, etc.).

Por último, que hay una creciente soberbia, surgida como consecuencia de los logros en el crecimiento económico, que se expresa también en el trato que se le confiere a los argentinos en sus desplazamientos a Chile o a través de su territorio. Particularmente se toma en cuenta un supuesto escaso interés de las autoridades chilenas por mejorar los servicios de migraciones, aduanas, agrícola-ganadero, que hacen lento y odioso el tránsito por el único corredor terrestre que une las regiones demográficas y económicas más importantes de ambos países: el sistema Cristo Redentor. No se comprende por qué el mismo trámite demora entre cinco y siete veces más del lado chileno de la frontera que del lado argentino⁹. Al mismo tiempo, que las autoridades chilenas incorporan normativas que generan problemas al transporte de cargas y no contribuyen a facilitar la fluidez del mismo¹⁰, cuando el comercio chileno con los países del Mercosur, que representa un quinto del total, tiene como casi excluyente ruta terrestre el paso por «Los Libertadores». Este mismo tipo de reclamos se escucha también en la zona del estrecho de Magallanes, en la comunicación entre las provincias argentinas de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Los fueguinos optan por la vía aérea para evitar las dificultades, pero ello –al tiempo que encarece mucho el cruce- queda restringido a quienes tienen los recursos para pagar su costo.

He aquí una apretada síntesis de las percepciones dominantes en la sociedad argentina actual sobre Chile y las relaciones bilaterales. Es evidente que un esfuerzo por modificar positivamente preconcepciones y percepciones negativas no es una tarea fácil ni de frutos en el corto plazo; para ello se requiere fomentar una imagen con acciones concretas y proyectadas en el tiempo. Pero esto sería imposible sin que mediaran cambios en el mismo sentido a través de mensajes de las fuentes que proveen imágenes, como el gobierno, la prensa, la cultura y la educación, razón que nos lleva a encontrar el origen de esas distorsiones y preconcepciones¹¹.

⁹ Para darse una idea, el trámite habitual, para el mismo número de vehículos de transporte de pasajeros, por ejemplo de una fila de cuatro, suele demorar entre media y una hora del lado argentino y entre dos y media y tres horas en el lado chileno. Por otra parte, a pesar de las declaraciones oficiales de ambos gobiernos y las manifestaciones de voluntad para hacer más expedita esa importante vía de transporte, los ciudadanos de ambos países son rehenes de las prácticas y conflictos que se dan entre las agencias y organismos de los dos países. El tránsito por sistema Cristo Redentor, con toda la tecnología incorporada, demora en el lado chileno hoy más que hace treinta años.

¹⁰ De manera esporádica la Ruta Panamericana, que cruza dicho corredor, es cortada por las reclamaciones de transportistas de carga argentinos en contra de autoridades aduaneras chilenas. La más reciente de éstas ocurrió el viernes 6 de enero del corriente año, cuando camioneros a los que les fue impedido el ingreso a Chile con acoplados que tuvieran patentes distintas a las del camión de arrastre, retornaron a Argentina y procedieron a cortar la ruta. El transporte, incluyendo el turístico que debía dirigirse a las playas chilenas, sólo recuperó su normalidad al día siguiente, cuando Aduanas de Chile levantó temporalmente la medida.

¹¹ Vale la pena destacar que algunos esfuerzos, desde el lado argentino, se han realizado en los últimos años; cfr. Di Tella, Torcuato S. (comp.), (1997), *Argentina-Chile. ¿Desarrollos parale-*

Existe en la Argentina una cultura de «nacionalismo territorial» que, como definió un conocido académico e internacionalista argentino, se sostuvo históricamente sobre lo que reproducían los textos escolares¹². Dice este autor que «un relevamiento provisional de los textos escolares argentinos a lo largo del siglo XX demuestra que, independientemente del gobierno y régimen de turno, un mensaje permanentemente presente en la educación argentina era que el país había sido desposeído de enormes territorios continentales durante el siglo XIX por vecinos expansionistas o secesionistas, de hermanos ingratos»¹³. Esta visión, que incluye en buena medida a Chile, ha tendido a ser desplazada en los años recientes, coincidiendo con el retorno de la democracia. En efecto, desde 1984 los diferentes gobiernos han venido contribuyendo a la modificación de esas percepciones, sin lo cual es inimaginable la cooperación política y la integración económica. A este esfuerzo también ha contribuido la solución de todos los conflictos limítrofes y la creciente interrelación que se advierte entre ambas sociedades nacionales en todos los aspectos. Sin embargo, la misma está aún lejos de ser abandonada definitivamente, a pesar de que existe un creciente sentimiento de admiración por los datos que expresan el crecimiento económico constante de Chile durante los últimos cuatro lustros.

Relacionado con el punto siguiente a considerar está la gran diferencia que existe, entre una relación muy «prolija» y cordial, con crecientes vínculos cooperativos, a nivel gubernamental argentino-chileno y la relación a nivel de sociedades, donde aún hay mucho de irredentismo y subsiste el peso de los sistemas educativos y de las concepciones geopolíticas. Estas últimas mantienen todavía la visión de un Chile expansionista, amigo de los ingleses –cuestión que se relaciona estrechamente con la Guerra de Malvinas– y desinteresado por el Mercosur.

Un segundo elemento de influencia deriva de la propia dinámica de las relaciones internacionales chilenas durante el período de las administraciones de la Concertación.

Durante la década de los noventa, a tono con lo que ocurría en los países más importantes de América Latina –México, con las administraciones de Salinas de Gortari y Zedillo; Brasil de la era Cardoso y la Argentina de Carlos Menem– la política exterior chilena adoptó de manera predominante un enfoque cercano a la *interdependencia*, influida por el pacifismo comercial y el institucionalismo neoliberal, este último muy próximo a la visión del *idealismo kantiano* que en su momento supo impulsar tan bien William (Bill) Clinton. Desde esa visión institucionalista neoliberal, era posible avanzar hacia la gobernabilidad mundial y construir un mundo más multilateral. Este enfoque se proyectó a la década siguiente cuando fue abruptamente confrontado por las realidades del poder

los?, Buenos Aires, ISEN/Nuevohacer, y Lacoste, Pablo (comp.) *et al.* (2005), *Argentina-Chile y sus vecinos (1810-2000)*, Mendoza, Editorial Caviar Bleu/Universidad Arturo Prat.

¹² El cientista político argentino Carlos Escudé investigó ampliamente el tema, que desarrolló en diversas obras, entre ellas: *Patología del nacionalismo: el caso argentino*, Buenos Aires, Editorial Tesis/Instituto Di Tella, 1987; «Nacionalismo territorial argentino», en Rubén Perina y Roberto Russell (comps.), *Argentina en el mundo 1973-1987*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988; «Argentine Territorial Nationalism», en *Journal of Latin American Studies*, mayo 1988; *El fracaso del proyecto argentino: educación e ideología*, Buenos Aires, Editorial Tesis/Instituto Di Tella, 1990; *Realismo Periférico*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992, etc.

¹³ Carlos Escudé, *Realismo Periférico*, *op. cit.*, p. 182.

mundial¹⁴, que los recambios presidenciales en Brasil y Argentina percibieron, modificando el derrotero de sus respectivas políticas internacionales. Este fue el inicio de las diferencias que comenzarían a apreciarse en las políticas exteriores de Chile con respecto a las de Argentina y principalmente Brasil.

Chile proyectó ese enfoque interdependiente como marco predominante en sus relaciones vecinales. Los progresos alcanzados en las relaciones bilaterales con Argentina lo justificaban entonces y lo seguirán justificando en el futuro, siendo la base de la cooperación más amplia posible y en todos los campos. Pero las respuestas desde Perú estuvieron dominadas –como lo han sido históricamente respecto de Chile– por el *realismo*. No ha ocurrido, no obstante, lo mismo en Bolivia, aún cuando este enfoque ha sido dominante; pero el mismo ha sido matizado en momentos por un pragmatismo comercial, que ejemplificado en el concepto «*diálogo sin condiciones, sin exclusiones*», han planteado en su momento los presidentes Banzer, Quiroga y ahora Evo Morales. En este sentido, la posesión de enormes reservados de gas, que necesitan impescindiblemente salir por el Pacífico para su exportación, ha llevado a los gobiernos bolivianos a un «realismo comercial»¹⁵.

La visión de un mundo interdependiente era ciertamente funcional a la estrategia de inserción económica internacional de Chile. Un exitoso proyecto de inserción económica internacional ha llevado a que el PBI de Chile dependa más del 66% del sector externo¹⁶. El modelo de apertura, liberalización e integración económica al mundo registraría un desempeño envidiable en términos de acuerdos de libre comercio alcanzados y que cubren el segmento de las más importantes y dinámicas economías del mundo. Sin embargo, esta misma dinámica –y a pesar de los vínculos del comercio exterior y las inversiones externas– ha tendido a aislarlo de sus vecinos inmediatos, donde segmentos influyentes de la sociedad y que comparten la filosofía del modelo económico chileno, han evidenciado una especie de sana envidia; una condición exitosa que, al mismo tiempo, ha generado reacciones adversas y animosidad. El éxito en el campo de la economía y la percepción externa de sus excelentes vínculos con Estados Unidos pueden conducir a Chile a transformarse en el «Israel de América Latina», con la diferencia que si bien las relaciones chileno-norteamericanas pasan por uno de los mejores momentos de la historia y el país se ha transformado en estos años en un socio clave para las políticas hemisféricas de Washington, no tienen el carácter estratégico que tienen aquellas de la potencia con su socio del medio Oriente.

Mucho se ha hablado de la visión de los formuladores de la política exterior chilena de la Concertación acerca del «regionalismo» y las relaciones con América

¹⁴ Cfr. Raúl Bernal-Meza, «Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el Orden Mundial en transición», *Historia Actual On-Line*, 5 (2004), [journal on line]. Available from Internet at: <<http://www.hapress.com/haol.php?a=n05a11>> y también, del autor, «Rivalités et diplomatie», en *AGIR, Revue Générale de Stratégie*, Paris, Société de Stratégie, N° 16, Décembre 2003; pp. 131-142.

¹⁵ Expresado en las ideas «el gas sería el mejor canciller de Bolivia» y «negociaciones de gas por mar».

¹⁶ El porcentaje corresponde sólo al comercio exterior, según la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon); cfr. *El Mercurio Online* (Emol), 4 de enero de 2005. Considerando los servicios, las inversiones y la cuenta de capitales, la cifra aumenta significativamente hasta el 80% del PBI.

del Sur. Según algunos, Chile ha optado por una estrategia de inserción independiente, fundamentada en sus esfuerzos de apertura económica y de búsqueda de acuerdos de libre comercio extra-regionales. Pero, en los años recientes puede advertirse que la visión se ha venido haciendo más equilibrada, tal vez a la luz de las propias dificultades surgidas en el contexto sub-regional. Como ha señalado el ex Canciller y actual Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, «lo más probable es que la búsqueda, o la quimera de forjar alianzas estratégicas sólidas y permanentes en otras regiones a expensas de la inserción en la propia, esté condenada al fracaso», porque «por definición, toda integración efectiva es regional y condicionada geográficamente»¹⁷. Éste es, consideramos, el camino necesario, a pesar de lo que las realidades imaginadas pretendan presentarnos como verdades. En ese sentido, cuestiones como la compatibilidad entre las agendas de ALCA y Mercosur, tal como lo ha señalado la Presidente electa¹⁸ requerirán de esfuerzos adicionales por hacer ver compatibilidad donde otros gobiernos ven lo contrario.

NUEVOS ENFOQUES PARA LA POLÍTICA VECINAL Y LAS RELACIONES CON ARGENTINA

Está claro que los gobiernos de la Concertación –y en particular el de la administración del Presidente Lagos– se han diferenciado de las posiciones de otros países de la región que parecieran confrontacionales con Estados Unidos. Considerando que Brasil bajo el gobierno de Lula ha optado por el liderazgo sudamericano, el gobierno de Lagos, a través de distintas iniciativas y posiciones, se ha ubicado en la oposición a muchas de las propuestas brasileñas, como por ejemplo, aceptar la incorporación de Cuba al «Grupo de Río» y mantener una posición dura en las negociaciones respecto de ALCA. Sin embargo, ha acompañado otras, como la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la continuidad de vínculos políticos dentro del Mercosur, cuestiones todas en las que el gobierno argentino no ha mostrado ser ni demasiado entusiasta ni tampoco absolutamente crítico, con excepción de las negociaciones por ALCA, donde su posición ha sido clara.

En el contexto de una política vecinal que aborde las relaciones con los tres vecinos, es necesario revisar la visión dominante, específicamente en lo que atañe a las relaciones con Perú y Bolivia. En este caso, habrá que matizar la *interdependencia* con el *pragmatismo realista*, en la medida que las respuestas provenientes de esos países sigan siendo una barrera de contención a las políticas chilenas de vecindad interdependiente. Pero sería un error retornar al realismo y la política de poder del pasado en las relaciones con Argentina; idea que tal vez haya sido considerada por algunos sectores políticos chilenos a raíz de las desavenencias y problemas derivados de la «crisis del gas».

¹⁷ Cfr. José Miguel Insulza, «¿Es posible una visión renovadora para orientar el futuro de América Latina?», en *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXXVI, enero-marzo 2003, N° 140, pp. 55-65.

¹⁸ Cfr. *Clarín.com*, «Elecciones en Chile: la presidente electa de Chile Michelle Bachelet con la prensa extranjera: Las agendas del Mercosur y del ALCA no son incompatibles», Buenos Aires, 17 de enero de 2006.

Extrapolar una situación coyuntural, provocada –ésa y otras– por medidas y dichos gubernamentales de Néstor Kirchner, que son más respuestas a su propio frente político interno y tácticas destinadas a su estrategia nacional de acumulación de poder político que dirigidas a Chile, puede conducir a desaciertos que contribuyan a crear distanciamientos que no son buenos para Chile.

Asociada a la situación derivada del crecimiento y la expansión económica chilena está el derrotero –no siempre coincidente– de las respectivas políticas exteriores. Argentina y Chile no son precisamente ejemplos de países en los cuales haya existido una constante de coincidencias sobre la agenda política regional, internacional y multilateral.

A ello se agrega la dificultad que la política exterior argentina no ha tenido siempre lineamientos de continuidad respecto de los temas de la agenda internacional que interesan a Chile, como el regionalismo abierto, las relaciones extra-latinoamericanas y diversos temas de la agenda multilateral.

¿Cómo se pueden enfrentar los desafíos que impone conseguir un cambio en esas percepciones negativas que subsisten en la sociedad argentina acerca de Chile?

En primer lugar hay que considerar que por las características institucionales y políticas de la Argentina, su federalismo y otras, las provincias tienen un fuerte poder, tanto a nivel del Senado (tres senadores por cada una), como a nivel político gubernamental. Esto último se advierte al considerar que de los tres últimos presidentes que han cumplido (o están por cumplir) sus períodos de gobierno, dos provienen de provincias, de las menos pobladas y más periféricas en términos de su participación en el PBI global nacional¹⁹.

OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA FUTURA AGENDA CON ARGENTINA

A mi modo de ver, el destino futuro de las relaciones pasa por la capacidad de constituirse en un socio estratégico para la Argentina, más allá de los intereses económicos, comerciales y energéticos y de la naturaleza política del discurso diplomático. Para ello es imprescindible el diseño de una «agenda política» que, por cierto, debe tomar en consideración la política exterior y las relaciones regionales e internacionales de ambos países como su telón de fondo. Tal objetivo es clave para Chile, tanto en un escenario de mejoramiento de las relaciones con sus otros vecinos y con mayor razón en un escenario en el cual persistan las percepciones de conflicto tanto con Perú como con Bolivia. Estos factores, dadas las características de los vínculos históricos de Argentina con esos vecinos de Chile hacen que ese país puede jugar un papel de relevancia en las complejas relaciones entre Chile y Perú y Chile y Bolivia.

En segundo lugar, es fundamental promover y fortalecer la idea de que Chile es para Argentina un amigo y un socio confiable y que para Chile la Argentina es su principal socio latinoamericano. Esto requiere de una revisión profunda de la agenda, objetivos e intereses de la política exterior argentina y de un análisis compara-

¹⁹ Se trata del ex presidente Carlos Menem, ex gobernador de la provincia de La Rioja y del actual presidente, Néstor Kirchner, ex gobernador de la provincia de Santa Cruz.

tivo que señale y fortalezca los temas y puntos de convergencia, tanto a nivel de la política multilateral como de la regional.

Por último, fortalecer la percepción de que Chile es y será un país políticamente latinoamericano y comprometido con el destino y las agendas sudamericanas que no interfieran con sus objetivos de políticas públicas más generales. Hay que eliminar la idea, en los socios y vecinos sudamericanos –en especial del Mercosur– de que Chile no tiene interés en acercarse a ellos políticamente.

Es paradójico que aquello que los sectores de opinión informada le cuestionan, tanto en Argentina como en Brasil, sea su excluyente preocupación sobre los temas comerciales. Llama la atención el hecho que el cuestionamiento que se hace a Chile es justamente su condición de «asociado» para no comprometerse con el arancel externo común, cuestión que justamente toca al tema «comercial». Sin embargo, Chile ha reiterado su interés en que el Mercosur avance en temas políticos e institucionales, expresando su compromiso en este sentido. Esta paradoja señala que la posición de Chile es lógicamente coincidente con esa visión crítica que otras sociedades nacionales tienen sobre el Mercosur, lo que debería contribuir a acercar posiciones para avanzar en los temas políticos y de cooperación; sin embargo, lo que sucede es lo inverso.

Contribuiría a este objetivo establecer una unidad operacional, a nivel de área u oficina, que se ocupara de Mercosur, pero que no se confunda con lo que constituye específicamente la representación ante ALADI ni temáticamente con cuestiones arancelarias y comerciales; que fuera adscripta a la embajada en Buenos Aires. Su preocupación sustancial debería ser el seguimiento y acompañamiento de las políticas exteriores de los países miembros en sus relaciones con el bloque y las relaciones internacionales del Mercosur en su conjunto, que van mucho más allá de lo que los países en específico hacen en sus relaciones bilaterales y multilaterales. Esto podría ser visto como un compromiso de trabajar unitariamente con el bloque, al tiempo que contribuiría con un acercamiento permanente que tuviera una visión de conjunto sobre esas relaciones internacionales.

Las características *sui generis* del federalismo argentino indican que el Embajador chileno no debe ser «Embajador en Buenos Aires», sino en todo el país, lo que se debe acompañar de una más relevante inserción de los Consulados (en particular los Generales) en la vida de sus respectivas jurisdicciones. Es sorprendente al respecto que en muchas de éstas la población argentina desconoce que haya una representación consular. Las iniciativas en este sentido deberían comprender la presencia e impulso de actividades de promoción e información, con un involucramiento relevante en la vida socio-económica, cultural y científica de las jurisdicciones. Se debe comprender que la sociedad argentina es más diversa y socialmente más flexible, por lo cual la actuación diplomática no necesariamente debe reflejar el comportamiento socio-cultural al que se es habitual dentro de la sociedad chilena. Debería entonces impulsarse una gran cooperación que involucre a sectores influyentes de la sociedad argentina que se caracterizan por su nivel de información, formación profesional y actuación en organizaciones e instituciones, porque ellos inciden en la política gubernamental e influyen sobre la opinión pública y ambas sobre el mundo político general.

Hay que promover un mayor conocimiento sobre Chile, su política exterior, su

cultura y su compromiso con la integración sudamericana; con programas de cooperación e intercambios culturales, científicos y tecnológicos; invitación para visitas de estudiantes (a distintos niveles) y de académicos. En este sentido vale la pena revisar lo que ha sido la experiencia brasileño-argentina, donde a partir de los acuerdos Sarney-Alfonsín, que fueron el inicio de lo que hoy es el Mercosur, se pudo revertir una historia de celos, desconfianzas e, incluso de desinterés mutuo²⁰. Asimismo, impulsar actividades comunes en áreas como periodismo, arte y cultura, empresas y comercio, más allá de las zonas tradicionales de Buenos Aires y Mendoza, y hacia el exterior.

El buen desempeño de la política exterior y de las relaciones internacionales de Chile en otros escenarios geográficos, reflejado en una agenda que presenta los éxitos del comercio exterior –y que ponen al país en condiciones de asociación comercial con las principales y más dinámicas economías del mundo como su mayor *performance*– resultarán empañados en un escenario subregional en el cual el país se encuentre relativamente aislado.

Si Chile quiere construir esa relación con Argentina será a todas luces contra-productiva desconsiderar al Mercosur o intentar competir por el liderazgo regional con Brasil o jugar al «balance de poder» entre ambos; temas que para la Argentina son muy importantes. En el primer caso, no es necesario replantearse la política comercial de apertura para acercarse a un arancel externo común cada vez más distanciado, porque ello excede largamente el contexto de las relaciones bilaterales o subregionales, ya que implica la revisión del modelo de desarrollo económico e inserción internacional, sino construir y avanzar en los aspectos políticos e institucionales de un compromiso chileno con el bloque; en los temas de la cooperación científico-tecnológica, cultural y educativa y en las posibilidades de una aún no imaginada agenda económica que va más allá de las cuestiones comerciales y arancelarias. En el segundo caso, porque no hay política exterior viable que no se asiente sobre las realidades objetivas del poder y las *capabilities* que hacen del Brasil un gigante en ascenso dentro de la pirámide del poder mundial, con capacidades autónomas incomparables con el resto de países sudamericanos, cuestión que para la Argentina es tema de especial interés.

El problema que presenta el relacionamiento más estrecho de Chile con el Mercosur es su creciente multilateralismo comercial, su modelo de regionalismo

²⁰ Una importante literatura reciente, sobre la base de estudios y trabajos empíricos, ha puesto de manifiesto este relevante progreso. La síntesis es que las sociedades de Argentina y Brasil nunca estuvieron tan cercanas como a partir del período que se abrió en 1986. Para señalar algunas obras: Amado Cervo y Wolfgang Dopcke (comps.), (1994), *Relações Internacionais do Países Americanos. Vertentes da História*, Brasília, Linha Gráfica Editoria; Amado Luiz Cervo y Mario Rapoport, (orgs.) (1998), *História do Cone Sul, Rio de Janeiro*, Editora Revan y Brasília, Editora da Universidade de Brasília; Samuel Pinheiro Guimarães (2000), *Argentina: Visões Brasileiras*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; Amado Cervo y Mario Rapoport (eds.) (2001), *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; Alejandro Frigerio y Gustavo Lins Ribeiro (organizadores) (2002), *Argentinos e brasileiros. Encontros, imagens e estereótipos*, Petrópolis (R.J.), Editora Vozes; Raúl Bernal-Meza (2005), *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.

abierto y el nivel de progresos alcanzados en la negociación de acuerdos de Libre Comercio con países y regiones que son las economías más dinámicas, ricas e importantes del mundo, temas todos que están en la base del crecimiento y del modelo de desarrollo por el que ha optado Chile.

Resolver y compatibilizar estas cuestiones requiere de una visión renovada de las relaciones bilaterales y subregionales, que debe partir de una correcta lectura de lo que sus socios y vecinos creen erróneamente de los chilenos, para modificarlas sobre la base de una amplia agenda que se sostenga sobre los progresos alcanzados y evite la continuidad de las falencias. Pero, al mismo tiempo, que los vecinos perciban lo positivo a extraer de esa situación internacional de relativo privilegio del país, en una cooperación y asociación de largo plazo con Chile.

POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE Y ARGENTINA: DOS OPCIONES CONTEMPORÁNEAS DE INSERCIÓN REGIONAL

■ José A. Morandé*

APROXIMACIONES Y PERSPECTIVAS

La estructura del sistema internacional como asimismo las grandes tendencias de la política mundial, han tenido importantes repercusiones en la política exterior de Argentina y Chile en las últimas décadas. En efecto, tanto la Guerra Fría y su desenlace como la globalización creciente de la economía y sociedad mundial representan contextos históricos de gran dinamismo, cuyos escenarios cambiantes inducen al diseño e implementación de renovadas estrategias de inserción internacional de ambos países. En virtud de estas condicionantes sistémicas, una constante de las orientaciones externas de los dos estados sudamericanos ha sido la búsqueda permanente de espacios crecientes de autonomía nacional a través de estrategias económicas y socio-políticas que apuntan al crecimiento y desarrollo de sus respectivas sociedades.

Por otra parte, la convergencia en los planos económicos –economías de mercado y necesidad de integración– y políticos –en torno a las democracias liberales a partir de fines de los ochenta–, generaron las condiciones necesarias para una interacción bilateral creciente y una inserción internacional funcional y congruente con las tendencias prevalecientes en la política mundial y hemisférica. De esta forma es posible identificar más de treinta compromisos internacionales entre ambas naciones a partir de los años noventa. Estos se refieren a convenios de cooperación, acuerdos, protocolos y tratados bilaterales en diferentes materias como turismo, educación, tránsito de personas y vehículos en puestos fronterizos, protección del medio ambiente antártico, cooperación policial, promoción y protección recíproca de inversiones, cooperación científica y tecnológica, coproducción cinematográfica, integración y complementación minera, coproducción de unidades navales, intercambio energético, cooperación en salud, etc.

Entre los acuerdos más importantes en la relación bilateral destaca el Acuerdo de Complementación Económica de 1991 con sus respectivos Protocolos sobre sanidad vegetal, interconexión gasífera, interconexión eléctrica, cooperación minera y transporte terrestre, marítimo y aéreo. Este Acuerdo de Complementación Económica ha estado muy presente en las relaciones bilaterales entre los dos países y constituye en la actualidad el eje de articulación integradora entre ambas econo-

* Cientista político, Master of Arts, University of Denver. Director del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Este artículo forma parte del proyecto Fondecyt 1050627. Ha publicado, entre otros libros, *Globalización y visiones religiosas*, junto a Claude Pomerleau.

mías. Es a partir de estas materias de la agenda bilateral que se presentan los conflictos y las oportunidades de integración económica entre Argentina y Chile. Otra expresión inédita de cooperación bilateral son las Medidas de Confianza Mutua en el campo de la defensa. Estas incluyen ejercicios combinados de las Fuerzas Armadas, intercambio de personal militar, cooperación científico-técnica y más recientemente el desarrollo de metodologías estandarizadas comunes, bajo el diseño de CEPAL, para medir y transparentar los gastos de defensa. Por último y también en el ámbito de la vinculación y cooperación militar, cabe señalar la participación conjunta de destacamentos militares en Misiones de Paz de las Naciones Unidas, como en Chipre y Haití.

Los avances y logros anteriores que ocurren en la relación bilateral entre Argentina y Chile se explican en el contexto de las grandes transformaciones del sistema internacional y su impacto en nuestros países. Así, el año 1989 marca un punto de partida sugerente en esta línea de transformaciones políticas y económicas, de momento en que cae el Muro de Berlín y se inicia la desintegración de los gobiernos comunistas de Europa Oriental y posteriormente de la ex Unión Soviética. Del mismo modo, el régimen financiero internacional y las economías desarrolladas dictaminan durante el último año de la década de los ochenta, el plan estratégico conocido como «Consenso de Washington»¹.

A través de este instrumento se establecen los lineamientos generales y políticas macroeconómicas específicas para orientar a los organismos económicos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo y a las cuales deben ceñirse los países en vías de desarrollo, en particular, las economías latinoamericanas que a la fecha se debatían para salir de la crisis de endeudamiento externo. A nivel de los procesos políticos de Argentina y Chile, el año 1989 coincide con el advenimiento de la administración del Presidente Menem con sus reformas económicas neoliberales y su opción internacional de alineamiento estricto con los Estados Unidos y los países occidentales. Por su parte, Chile, durante ese mismo año, junto con reafirmar su modelo económico de liberalización y apertura a la economía mundial, inicia una transición política hacia la democracia, después de la derrota electoral del régimen militar en el Plebiscito de octubre de 1988.

No obstante las coincidencias y prioridades estratégicas aludidas a partir de ese período, existen diferencias entre las políticas exteriores de Chile y Argentina y en su proyección internacional, determinadas tanto por los condicionamientos y el impacto de variables estructurales del sistema internacional como por la influencia de factores domésticos que dicen relación con características institucionales, rasgos culturales e idiosincráticos de sus sociedades y liderazgo político. La comparación y contextualización de las formas y estilos de política exterior de ambos Estados, más las continuidades y cambios de sus estrategias de inserción internacional, desde fines del siglo XX hasta el presente, constituyen entonces, los objetivos centrales de este ensayo.

¹ Las formulaciones del Consenso de Washington se fundamentaron en diez puntos, desde la disciplina presupuestaria, prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización comercial, política de privatizaciones a derechos de propiedad. A este respecto, véase Ramón Casilda Béjar en *Política Exterior*, Vol. XVI, Num. 86 - marzo/abril 2002, págs. 111 a 115.

A partir de lo anterior y en consideración a las tendencias ideológicas prevalentes en la política mundial desde fines del siglo XX cuyos valores más sobresalientes apuntan a promover la democracia y el libre mercado, es posible afirmar, a modo de hipótesis de trabajo que desde fines de los ochenta hasta el presente, la inserción internacional de Chile responde a una estrategia estable con una lógica primariamente de mercado y sustentada con políticas de Estado afines. En cambio, la inserción internacional de Argentina de la época a la actualidad corresponde a una estrategia de alcance funcional a una lógica de Estado y con políticas de mercado ajustables a los vaivenes internacionales y a las demandas y presiones políticas de sus instituciones domésticas y actores de la sociedad civil.

Los fundamentos conceptuales que sustentan ambas estrategias de inserción internacional las encontramos parcialmente en algunas perspectivas que aportan las Relaciones Internacionales y la Economía Política al análisis de Política Exterior. En efecto, tanto la visión realista como de la sociedad global e interdependencia compleja entregan antecedentes acerca de conductas estatales en contextos internacionales estables y cambiantes.

En el realismo contemporáneo, la visión estatista de la política exterior de Stephen D. Krasner ofrece una perspectiva renovada y sugerente acerca del papel del Estado en el escenario transnacional de la política mundial². Es el Estado quien asigna valores en la sociedad y, por consiguiente, sus objetivos van en beneficio de la comunidad o el interés general de la nación. En el trayecto del Estado por alcanzar sus objetivos o interés nacional (materiales generales o ideológicos), los Estados pueden encontrar resistencia interna y externa. En consecuencia, los decisores principales y que tienen la responsabilidad de llevar adelante los propósitos superiores del Estado, deberán sobreponerse a ambas resistencias a partir de mecanismos de control e influencia que puedan ejercer tanto en el ámbito interno como internacional. Para el análisis mismo de la política exterior de un Estado, la perspectiva realista de Krasner propone identificar los objetivos de los decisores principales y su capacidad de lograr dichos propósitos. En su aplicación a las relaciones transnacionales de hoy, la versión estatista e institucional de Krasner apunta a considerar también como unidades de análisis a las estructuras institucionales del Estado. De esta forma, al concebirse a éste también como un grupo de relaciones institucionalizadas, se transforma en el actor internacional más fuerte y poderoso, de momento en que los demás actores de la sociedad internacional están supeditados a la misma estructura estatal. En el ámbito de las políticas exteriores de Argentina y Chile, no obstante las transformaciones internacionales y los cambios estratégicos domésticos que se aprecian a fines de los ochenta, existen ciertas continuidades en el rol estatal y que son posibles de identificar en la conducta exterior de ambos países. Así, en el ámbito regional y particularmente en el Cono Sur, encontramos manifestaciones de política exterior que descansan en premisas realistas, como la acción racional detrás de la lógica del interés nacional. De esta forma, junto con apelar continuamente a este objetivo estatal, ambos países incorporan como pre-

² Una discusión preliminar acerca de los aportes conceptuales de Krasner al papel renovado del estado en la política exterior se aborda en José A. Morandé, «Notas y alcances sobre el Estado-Nación en la política mundial del presente: una reflexión desde las Relaciones Internacionales», en *Estudios Internacionales*, N° 145, abril/junio de 2004, págs. 61 a 65.

ocupaciones manifiestas y latentes dentro de esta categoría, el fomento de los factores de seguridad y capacidades de diferente naturaleza que apuntan a la supervivencia nacional y al desarrollo de liderazgos relativos y a equilibrios de poder regionales.

Desde la perspectiva de la sociedad global e interdependencia compleja, la comprensión y explicación de los cambios en el sistema internacional y de la conducta de los actores estatales y no gubernamentales es más amplia³. No sólo es posible desagregar al Estado como agente unitario y coherente en su accionar externo, sino que también pone en evidencia la variada participación e interacción que generan en los gobiernos y sociedad civil en general, los procesos políticos y económicos del sistema internacional contemporáneo. De esta manera, encontramos –entre otros– motivaciones crecientes acerca de los temas de bienestar, modernización, derechos humanos y medio ambiente en las actuales agendas exteriores de Chile y Argentina. Las preocupaciones y alcances de los problemas de la sociedad global, sobrepasan las capacidades estatales para abordarlos eficazmente. Es más, las nuevas necesidades de la población a nivel internacional y doméstico la hacen más vulnerable e interdependiente, generando variadas redes de cooperación entre estados y actores de la sociedad civil internacional. En consecuencia, la mayor sensibilidad de los modelos de la sociedad global e interdependencia compleja por las políticas comerciales, monetarias, inmigración, salud, medio ambiente, etc., los convierten en marcos de análisis apropiados en la descripción y explicación de las agendas multilaterales y bilaterales de los gobiernos chileno y argentino.

En el campo de la Economía Política las perspectivas del nacionalismo económico y liberal también aportan a la relación en el comportamiento del Estado y mercado en política exterior, en especial para identificar y explicar los rasgos y fundamentos de los intentos autonómicos de la inserción internacional de ambos países, vía estrategias de crecimiento y desarrollo económico durante extensos períodos del siglo XX hasta el presente. En forma resumida, los planteamientos del nacionalismo económico asumen y defienden la primacía de la política sobre la economía. Básicamente, su planteamiento central es que las actividades económicas están y deberían estar subordinadas al objetivo de construcción del Estado, en tanto que el mercado debería estar subordinado a los propósitos de los intereses del Estado. La perspectiva liberal, en cambio, asume que la política y la economía existen autónomamente y que el mercado, en el interés de la eficiencia, crecimiento y decisión de los consumidores, debe estar libre de la interferencia política⁴. Si atendemos a las tendencias históricas y más recientes de Argentina y Chile en términos de su inserción internacional, los aportes conceptuales que entregan estas

³ Holsti desarrolla a nivel sistémico de las relaciones internacionales y como variantes del realismo político en la explicación de la política exterior de los estados, los modelos de la Sociedad Global y de la Interdependencia Compleja. Véase Ole R. Holsti, « Models of International Relations and Foreign Policy », en G. John Ikenberry, *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, New York, N.Y., Harper Collins College Publishers, 2nd Edition, 1996, págs. 72 a 74.

⁴ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1987; págs. 26 a 34. Ver también Barry Clark, *Political Economy: A Comparative Approach*, Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 1991.

visiones de la Economía Política son útiles en la comprensión de las lógicas prevalentes en sus propuestas de desarrollo y alcances internacionales de las mismas.

Desde un punto de vista más analítico y siguiendo algunas categorías clásicas, la proyección internacional de Chile y Argentina en el período propuesto se abordará a través de una categorización simple de niveles de análisis en política exterior, focalizada en los ámbitos del liderazgo individual, del Estado y del sistema internacional⁵. En general, la categoría individual apunta a resaltar la importancia analítica de la idiosincrasia y personalidad del líder que toma las decisiones en política exterior, en el marco de una cultura política. En lo que respecta al Estado, esta categoría resalta el papel desempeñado por las instituciones políticas domésticas y organizaciones de la sociedad civil en la formulación de la política exterior. Por último, el nivel sistémico de análisis se refiere a las macro-variables del sistema internacional, a saber la estructura del sistema global, valores y normas dominantes del sistema internacional (democracia y neoliberalismo económico en la actualidad) que configuran los factores determinantes de la política exterior, conflictos interestatales, y el papel de actores internacionales –gubernamentales y no gubernamentales– que operan a través de mecanismos multilaterales y redes transnacionales.

En un intento por entender las dinámicas que configuran y dan significado a las políticas exteriores de Chile y Argentina durante el período bajo estudio y atendiendo a los objetivos e hipótesis de trabajo planteados anteriormente, el presente ensayo se centrará en los tres niveles de análisis sugeridos más arriba. Considerando la importancia que revisten tanto el sistema internacional como las instituciones que operan desde el Estado en nuestro objeto de estudio, también no es menos importante incorporar al análisis elementos del nivel idiosincrásico y el papel que desempeñan factores de liderazgo personal en los cambios de política exterior de Argentina y Chile en décadas recientes. En este mismo nivel, se considerará la naturaleza presidencial de los sistemas políticos de los dos países y que sitúan fundamentalmente al proceso de decisiones de política exterior en el Ejecutivo, principalmente en las figuras de los Presidentes de la República y sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores. De esta forma se podrá evaluar también el potencial explicativo y capacidad comparativa que cada nivel de análisis representa en los aspectos comunes y en las particularidades de inserción internacional de los casos seleccionados en el estudio.

EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR. ENTRE EL ALINEAMIENTO Y LA AUTONOMÍA

Por variadas razones, sean históricas, geoestratégicas, políticas, económicas y culturales, entre otras, el sistema internacional ha sido un referente significativo en la orientación y conducta externa de Chile y Argentina. En ambos casos, desde la mitad del siglo XX hasta hoy, el contexto de la Guerra Fría primeramente y más

⁵ Ver Jeanne A. K. Hey y Frank O. Mora, «The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies» (Introduction) en, Frank O. Mora y Jeanne A.K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003; págs. 5 a 6.

reciente, la globalización del escenario internacional, han constituido factores de condicionamiento e influencia en la dinámica política doméstica e internacional de los dos países. Es en este amplio contexto sistémico y bajo las tendencias ideológicas imperantes en las dimensiones de la política y economía mundial en el cual los dos países han procurado desarrollar sus respectivas estrategias de inserción internacional. En consecuencia, en este período encontraremos en las conductas externas de Argentina y Chile políticas que apuntan a intentos de identificación internacional y regional a través de la conjugación de elementos autonómicos con la dimensión multilateral y colectiva.

En el caso de Chile, durante gran parte de la Guerra Fría su estrategia internacional fue de alineamiento con Estados Unidos a partir de una lógica política de contención del comunismo, particularmente a nivel de la seguridad hemisférica⁶. En el plano económico, los márgenes de autonomía política fueron más amplios, de momento en que Chile hasta mediados de la década de los setenta y los propios países de la región hasta fines de los ochenta, postularon e implementaron estrategias de desarrollo nacional y regional a partir de modelos económicos mixtos con participación e intervención variada del estado en los mercados locales y latinoamericanos. De este modo, en los intentos de protección e industrialización de la producción doméstica fue posible justificar los intercambios comerciales con las economías socialistas a las cuales tuvo acceso el mercado chileno.

No obstante las limitaciones de opciones de política exterior que el alineamiento estratégico con Estados Unidos representaba para Chile en la región, el tradicional apego a los principios soberanos de no intervención en los asuntos internos de los Estados esgrimidos por la política internacional latinoamericana, permitió márgenes de maniobra a la diplomacia chilena para poder desenvolverse con cierta autonomía en situaciones conflictivas. Tal fue el caso de la abstención chilena en la OEA respecto de la política de marginación del régimen de Fidel Castro y la expulsión de Cuba del Sistema Interamericano propiciada por Estados Unidos y aprobada a mediados de los años sesenta.

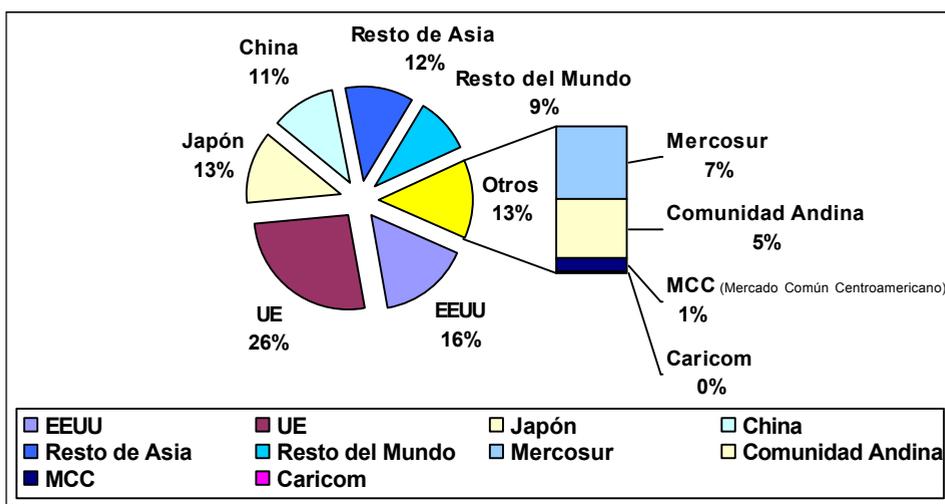
En el ámbito del sistema latinoamericano, la inserción internacional chilena –en particular a nivel vecinal– ha debido enfrentar controversias que se derivan de problemas de delimitación de fronteras que se arrastran desde el siglo XIX. Aunque las crisis en este ámbito son recurrentes, las tensiones mayores en las últimas décadas han estado centradas en las relaciones de Chile con Bolivia y Perú, de momento que las disputas con Argentina en este plano se han ido zanjando desde mediados de los ochenta, con la firma y aplicación de los instrumentos jurídicos y políticos del Tratado de Paz y Amistad entre los dos Estados.

A pesar de la continuidad observable en la dinámica de los factores hemisféricos y regionales que han tenido un impacto estructural en la proyección internacional de Chile, la transformación del sistema internacional post Guerra Fría en los as-

⁶ Para una aproximación de la política exterior de Chile a partir de los niveles de análisis sistémico, de estado y de liderazgo individual ver José A. Morandé, «Chile. The Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy», en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy, op. cit.*, págs. 243-264. Ver también José Morandé, «Política Exterior: Tras convertirnos en ciudadanos del mundo», *Anuario de Chile 2003-2004*, Santiago, Universidad de Chile, 2004, págs. 26-32.

pectos de seguridad como de los alcances a escala global de su dimensión económica, ha sido un factor determinante en los grados de autonomía y diversidad que muestra hoy la política exterior de Chile. En efecto, a partir de las modificaciones mundiales aludidas, la proyección exterior chilena ha sido posible sustentarla a través del diseño e implementación de una política internacional más amplia y participativa en lo que respecta a su diversidad económica y política. A modo de ejemplo, basta con verificar la expansión del intercambio comercial de Chile a varias regiones del mundo, facilitado por una política de apertura y acuerdos comerciales bilaterales y regionales con economías de diversos grados de desarrollo a lo largo de la década de los noventa hasta la actualidad. Una muestra de esta expansión y diversificación comercial se puede apreciar en el gráfico 1 a través del cual se indican los mercados más gravitantes y atractivos del comercio chileno, concentrándose fundamentalmente en Asia, la Unión Europea, Estados Unidos y América Latina.

GRÁFICO 1
EXPORTACIONES CHILE 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL 2005

Por otra parte, la creciente interdependencia económica y globalización de la sociedad civil internacional ha permitido incrementar el desarrollo del multilateralismo y sus respectivas expresiones políticas y económicas. Bajo esta perspectiva, la política exterior chilena ha llenado espacios a través de esfuerzos de integración con diferentes referentes regionales como acuerdos políticos y/o económicos como Unión Europea, APEC, OCDE y Mercosur. Del mismo modo, la participación y compromiso activo de Chile en organismos internacionales y hemisféricos como Naciones Unidas y OEA como asimismo en expresiones de coordinación política regional, a saber el Grupo de Río y otras instancias colectivas de América Latina, ha venido a reafirmar esta tendencia del nuevo rol chileno en el plano

multilateral. De esta forma, los cambios en el sistema internacional de post Guerra Fría han sido muy funcionales a los intentos chilenos de ampliar, diversificar y profundizar los espacios disponibles para su inserción internacional.

Por su parte, en Argentina el sistema internacional también ha jugado un papel referencial importante en su política exterior, aunque con variantes respecto del caso anterior. En efecto, en función de las capacidades nacionales y congruente con las aspiraciones históricas de autonomía soberana del Estado argentino, su inserción externa ha sido cambiante y acorde a los desafíos de distribución de poder internacional, expresándose frente a estas transformaciones en forma combinada y múltiple de nacionalismo e internacionalismo, afirmación soberana y subordinación, aspiraciones hegemónicas y pragmatismo, como así también neutralismo y alineación⁷.

En virtud de lo anterior, no es fácil encontrar una política de Estado argentina que señale una estrategia estable de inserción internacional en el tiempo. Si observamos el comportamiento externo de Argentina durante la Guerra Fría ésta es errática e inconsistente con las tendencias hemisféricas de alineamiento con Estados Unidos y las potencias occidentales de la época. En otras palabras, en los intentos de autonomía argentina diversos gobiernos, civiles y militares y de variadas tendencias abrazaron causas nacionalistas y de no alineamiento con Estados Unidos hasta políticas de acercamiento estrecho a los Estados Unidos en su lucha anticomunista y pro valores occidentales. Entre las tendencias nacionalistas destacó la visión populista de Perón, cuya manifestación internacional quedó inscrita en su llamada doctrina de la Tercera Posición y donde buscaba una política de no alineamiento y de oposición a la hegemonía estadounidense en América Latina. Sin embargo, las propias exigencias internacionales y restricciones de la economía y política doméstica argentina contribuyeron a que la estrategia peronista más tarde se adecuara a conductas más pragmáticas y de apego económico a Estados Unidos y a los organismos financieros internacionales. Las tendencias nacionalistas y latinoamericanistas de la Tercera Posición tuvieron una reaparición parcial con el retorno del peronismo al poder en 1973 después de diferentes experimentos de política exterior –donde no estuvieron ausentes el pragmatismo internacional, el anticomunismo en la región, nacionalismo económico y liberalismo ideológico, todos estos –con mayor o menor acercamiento– según el gobierno de turno, frente al alineamiento estadounidense de la Guerra Fría. La tendencia internacional de la política exterior argentina desde 1973 hasta la instauración del régimen militar en 1976 apuntó entonces a una tendencia tercer mundista con la incorporación del país trasandino al Movimiento de Países No-Alineados y la implementación de una diplomacia económica de apertura al mundo socialista.

La inserción internacional de Argentina durante el autoritarismo militar desde 1976 al advenimiento de la democracia en 1983 junto con una alineación inicialmente muy proclive y fuertemente aliada a la política anticomunista estadounidense en el hemisferio, mantiene también sus rasgos nacionalistas de potenciamiento y proyección en la región y no abandona el pragmatismo comercial y económico con

⁷ Aldo C. Vacs, «Argentina. Between Confrontation and Alignment», en: Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey. (Editores), *op. cit.*, págs 288-308.

las economías socialistas. Sin embargo, las condiciones internacionales generadas a partir de la guerra de las Malvinas con Gran Bretaña en 1982 repercuten directamente en el transitorio aislamiento argentino respecto del mundo occidental y su vuelco hacia el apoyo político de América Latina y del Tercer Mundo. Esta política latinoamericanista y tercermundista, aun en el contexto de Guerra Fría, se profundizará con un nuevo sesgo democrático y multilateral a partir del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). En efecto, la transición hacia la democracia en Argentina iniciada bajo el gobierno de Alfonsín significó para la Argentina un reconocimiento y relegitimación política en la comunidad internacional, en particular respecto de los países democráticos y de los organismos internacionales.

En el escenario latinoamericano, el nuevo gobierno democrático privilegió la dimensión política contribuyendo a la creación del Grupo de Río como mecanismo de articulación de políticas regionales en especial como un espacio multilateral de carácter latinoamericano y empeñado en contribuir como mecanismo latinoamericano a la paz y democratización de la región, particularmente en la crisis centroamericana de los ochenta. De la misma manera, la dimensión regional tiene una influencia renovada en la inserción internacional argentina, de momento en que Brasil y Argentina acuerdan en 1985, en la Declaración de Iguazú, inaugurar una nueva etapa en las relaciones bilaterales y en su proyección regional, dejando atrás viejas rivalidades que derivaban en permanentes disputas y conflictos de competencia geopolítica. Este mismo acuerdo dio origen a políticas bilaterales conjuntas en temas de desmilitarización y renuncia a la competencia del desarrollo nuclear, con la suscripción y ratificación de ambos países del Tratado de Tlatelolco. A su vez, desde una perspectiva económica, los condicionamientos sistémicos de la economía internacional, en particular el tratamiento y negociación de la deuda externa, indujo al gobierno argentino a impulsar la cooperación e integración regional a partir de un modelo económico proteccionista de la industria local y que no renunciaba a la lógica de intervención y regulación del Estado en el mercado.

El sistema internacional de post Guerra Fría, coincidente con el inicio de la administración Menem en 1989, fue un marco propicio para el desarrollo e implementación de una nueva estrategia internacional de Argentina. En efecto, la política exterior trasandina bajo Menem asume cambios estructurales, abandonando los elementos nacionalistas y de no alineación con los Estados Unidos de las administraciones previas y se inserta en el mundo y a la economía global a través de los fundamentos del liberalismo económico y político emergentes en la política mundial de fines de los ochenta. La liberalización económica a partir de lineamientos de mercado y en particular acogiendo la filosofía y condiciones del plan identificado como «Consenso de Washington» permite la renegociación de su deuda externa y una política monetaria y cambiaria muy cercana a la economía capitalista global, como parte de una estrategia más amplia de inserción plena en el mundo occidental. De la misma manera, el entorno regional también constituyó un referente importante y prioritario para la administración Menem y sus sucesores. En este ámbito basta recordar la gestación y desarrollo de Mercosur como resultante del acercamiento previo con Brasil y el apoyo entusiasta de Uruguay y Paraguay. Su política latinoamericana también privilegió el acercamiento con Chile para superar en forma definitiva y de acuerdo al derecho internacional, los tradicionales desencuentros

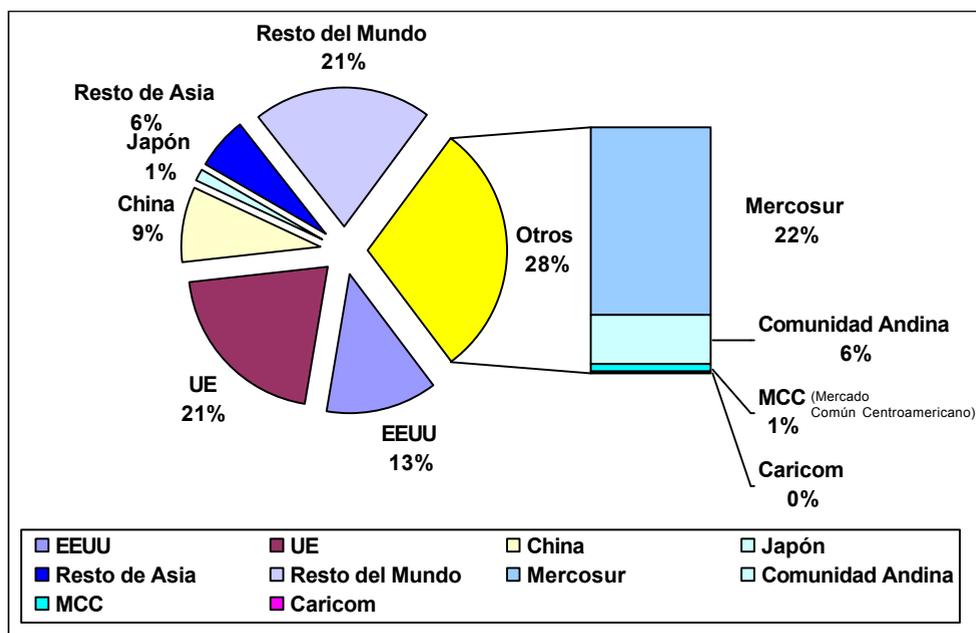
en el campo de la delimitación fronteriza, apostando fuertemente a la creación de políticas de confianza mutua y acentuando la cooperación e integración de las dos economías. Desde un punto de vista político, la gestión Menem también revolucionó la política exterior argentina por su deliberado y coincidente acercamiento incondicional a Washington y a su estrategia mundial y hemisférica, la política de seducción y reconciliación con Gran Bretaña, la renuncia al tercer mundismo y al Movimiento de los No Alineados, a los nacionalismos y tercera posición tradicional argentina y la búsqueda de un status de aliado especial en América Latina inspirado en los mismos valores occidentales de la potencia del Norte⁸.

El realismo y pragmatismo de las administraciones de las administraciones De la Rúa y Duhalde entre 1999 y 2003 mantuvieron con algunos matices la estrategia económica y política de inserción internacional iniciada por Menem. Es más, a pesar de la severa crisis económica que debió enfrentar Argentina en las postrimerías del siglo XX e inicio del siglo actual, los intentos estabilizadores de su liderazgo se ciñeron estrictamente a los lineamientos democráticos y conforme a las recomendaciones y exigencias del régimen internacional financiero en el manejo económico de la crisis. De esta manera es posible advertir, al igual que en el caso chileno, una diversidad de mercados para los productos de exportación nacionales. Sin embargo, a diferencia de la economía de Chile, la estructura comercial argentina ha mantenido la tradición de una opción sudamericana, particularmente con Mercosur. A este respecto, el gráfico 2 nos muestra que actualmente la orientación de las exportaciones trasandinas sigue fuertemente orientada al mercado latinoamericano, representando esta tendencia preferencial una congruencia con los planteamientos y opciones prioritarios de la administración del presidente Kirchner. (*Ver gráfico 2, en la página siguiente*).

Los esfuerzos económicos y costos sociales de la transformación política argentina y del manejo de su crisis financiera, conforme a la adscripción de los modelos neoliberales de la estrategia de inserción internacional menemista, tuvo como desenlace una reevaluación de ésta por el actual gobierno de Néstor Kirchner. En la práctica, la política exterior trasandina ha experimentado desde el año 2003 –como fruto de una situación económica extremadamente difícil y con un problema serio de legitimidad política del nuevo gobierno– una regresión parcial a los predicamentos nacionalistas de no alineamiento automático con Estados Unidos, identificando sus intereses principalmente con la región y con la integración latinoamericana. De otra parte, la globalización de la economía mundial y sus efectos en la economía argentina ha sido sindicada como generadora de la situación de crisis social, razón por la cual el gobierno de Kirchner ha retomado las visiones y prácticas estatistas de regulación e intervención del mercado, alterando con ello la tendencia de coherencia y continuidad de una política exterior que permaneció por más de una década inalterable en los fundamentos y orientaciones neo liberales.

⁸ Ramón Alberto Aranda, «La política exterior argentina: De Menem a Kirchner», en *Relaciones Internacionales*, N° 27, junio-noviembre 2004, págs. 39-58. Véase también Anabella Busso, «Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa», en Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario-CERIR (ed.), *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno: ¿impacto o irrelevancia?*, Rosario, Argentina, Ediciones CERIR, 2001; págs 17 a 91.

GRÁFICO 2
EXPORTACIONES ARGENTINA 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL 2005

En el concierto regional, la inserción externa del gobierno de Kirchner ha privilegiado su acercamiento a Brasil y Venezuela en un afán de pragmatismo realista y latinoamericanista con el fin de contrarrestar la influencia de Estados Unidos y justificar la búsqueda de una apuesta política doméstica y regional coincidente con una lógica más nacionalista y de estado.

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DESDE EL ESTADO

La búsqueda permanente de niveles mayores de autonomía y ejercicio de sus soberanías ha sido una constante histórica de la inserción internacional de Chile y Argentina. Conforme a sus capacidades, el desarrollo nacional y su proyección regional ha estado también presente en la agenda externa de los dos países. Es por ello que en la política exterior de ambos estados, es posible identificar el recurso a utilizar diversos instrumentos de presencia e influencia más allá de sus fronteras, en el marco de estrategias funcionales a dichos objetivos y en defensa y protección de los intereses reconocidos como nacionales.

Un país del tamaño y peso específico de Chile, comparativamente más pequeño en recursos y capacidades que Argentina se ha posicionado tradicionalmente en el sistema latinoamericano y hemisférico, recurriendo a recursos de poder intangibles como el prestigio internacional⁹. Por lo tanto la creación y uso de este instrumento

⁹ Comparativamente, Argentina más que duplica a Chile en territorio y población. En superficie es de 2.779,221 a 736.902,9 kilómetros cuadrados, excluyendo el Territorio Chileno

de política exterior se sustenta en la tradición democrática y desarrollo institucional de la sociedad chilena. Este esfuerzo en desarrollar y utilizar esta capacidad política por parte del Estado chileno ha estado orientado a lograr mayores grados de autonomía y legitimidad internacional, lo cual al mismo tiempo ha contribuido a generar e incrementar una relativa capacidad de maniobra en la arena internacional. Por razones obvias, este recurso fue abandonado por la política exterior chilena bajo el régimen militar hasta la restauración democrática en 1990. Es a partir de entonces cuando el Estado chileno recupera paulatinamente su presencia internacional en un nuevo contexto mundial y regional con nuevos y renovados desafíos y oportunidades.

Igualmente, en el ámbito de las distintas esferas de la estrategia económica, el Estado chileno ha buscado junto al desarrollo de la sociedad doméstica, la ampliación y diversidad de los niveles de autonomía nacional en la esfera internacional. No obstante la variedad de modelos de estrategias económicas seguidas por distintos gobiernos en el pasado, la constante de la política de Estado ha sido el esfuerzo permanente por alcanzar el desarrollo nacional e incrementar el bienestar de la sociedad chilena como un requisito más de la soberanía nacional.

En la perspectiva anterior, es posible encontrar correspondencias ideológicas entre factores domésticos y externos de la política económica chilena. Es así como hasta el cambio de régimen político en 1973, las bases y principios de las estrategias económicas del país se sustentaron en un alto nivel de participación del Estado en la economía nacional y en la necesidad de los gobiernos de intervenir en los mercados internacionales. En otras palabras, el modelo tradicional de desarrollo a través de la sustitución de importaciones respondía a esta lógica nacionalista de la economía política.

Más tarde con la arremetida del régimen militar y sus reformas económicas neoliberales, la estrategia chilena ha sido desde entonces promover el libre mercado y las inversiones extranjeras en el marco de la reducción del rol del Estado en la economía doméstica y en el fomento y expansión permanente del comercio internacional. Por lo tanto, en la constante de la política exterior chilena de procurar el desarrollo doméstico y el bienestar de la sociedad civil como requisito de la soberanía nacional, el modelo actual de la economía política chilena también es funcional a esos objetivos de país, pero en el marco de procesos internos e internacionales que se sustentan en los aportes ideológicos de la perspectiva liberal y a partir de los fundamentos y factores dinámicos que encontramos en la sociedad global y crecientemente interdependiente de nuestros días. El desempeño de la economía chilena y su proyección internacional durante más de dos décadas ha sido elocuente a partir de la implementación de las reformas liberales y del desarrollo de su institucionalidad democrática. A este respecto, las cifras que entrega la Tabla 1 muestran estas tendencias de crecimiento sostenido e internacionalización de la economía chilena a niveles muy significativos.

Antártico. La población de 36.648 a 15.086 millones de habitantes. Ver *Almanaque Mundial 2000. Nuevo Milenio*, México, Editorial Televisa, 2000. Véase también *The World Almanac and Book of Facts*, Mahwah, N. Jersey, World Almanac Books, 1999.

TABLA I
PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE CHILE (1980-2005)

Indicadores	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005 (p)
PIB (%)	7,3	2,4	3,3	9	4,5	3,7	6,1	6
Inflación (%)	31,2	26,4	27,3	8,2	4,5	1,1	2,4	3,7
Deuda Externa. (mill. US\$)	11207	20413	17319	21736	37177	41179	43283	44333
Balanza Pagos Global (mill. US\$)	1321,1	-95,4	2323	1139	317	-366	-191	273
Exportaciones (mill. US\$)	5967	4496,9	10221	19358	23288	26473	37981	46951
Importaciones (mill. US\$)	7023,1	3911,1	9165	18301	21817	23528	29542	38375
Balanza Comercial (mill. US\$)	-1055,5	585,9	1056	1057	1471	2945	8439	8576

(p)= cifra preliminar

Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL 2005

Los logros alcanzados por Chile en su crecimiento y desarrollo económico también se integran hoy a los factores que contribuyen al prestigio internacional de la diplomacia nacional. Asimismo, este factor se complementa con la exitosa transición política y consolidación de las instituciones y gobiernos democráticos en el contexto de los parámetros reconocidos de estabilidad política y gobernabilidad de la sociedad chilena.

Por otra parte, otro factor constante de la política exterior chilena ha sido la tradición legalista y la preferencia por la conservación del status quo regional en cuanto al respeto consistente y permanente de los tratados internacionales y el apego al derecho internacional y defensa estricta de los principios soberanos de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

Por último, la especialización y profesionalización creciente de las organizaciones burocráticas e instituciones estatales en el área internacional –como fruto de las demandas de internacionalización de la economía política doméstica y de la sociedad civil chilena– reafirman la capacidad tradicional del estado de Chile en cuanto a su desarrollo institucional, estabilidad política y legitimidad internacional. En consecuencia, para un análisis y evaluación de la proyección internacional actual de Chile, la perspectiva estatista e institucional de Krasner puede ser muy relevante en cuanto a poner de relieve la trascendencia que tiene para la inserción exterior de un país como Chile, el peso y la función de sus instituciones en las políticas públicas.

Por el contrario, el caso de Argentina corresponde en general a un actor con rasgos de potencia regional en el ámbito sudamericano y que se sustenta en capacidades y recursos de poder de variada índole habiendo hecho uso de estos instrumentos a lo largo de su historia en la proyección regional y mundial. De esta forma, además de sus recursos naturales y desarrollo industrial, sus tradicionales políticas de producción y suministro de alimentos y de inmigración a fines del siglo XIX hasta avanzado el siglo XX fueron funcionales al posicionamiento internacional de Argentina, en particular con los países de Europa.

No obstante, su inserción internacional ha sido variable y cambiante debido a la falta de continuidad y sustentabilidad de las políticas exteriores. Tal vez y a diferencia del caso chileno, el carácter errático de la política exterior del país trasandino se deba, entre otros, a la debilidad institucional y a las carencias estructurales de un desarrollo político asentado en el estado de derecho y en los valores de una tradición democrática. En general en el transcurso de las últimas décadas, esta debilidad observable a nivel de políticas de Estado ha tenido repercusiones en conductas

externas que han obedecido más a las condicionantes del sistema internacional y a las opciones de liderazgos particulares que representan la cultura política e intereses sectoriales específicos de la sociedad argentina. Estas opciones diversas de conducta externa según analistas argentinos han impactado en la imagen que proyecta su país en el exterior y que se caracteriza por «la inestabilidad, desconfianza e impredecibilidad»¹⁰.

La falta de continuidad en las políticas argentinas más las debilidades estructurales de su sistema político han tenido repercusiones importantes en la trayectoria de inestabilidad de la economía trasandina en las últimas décadas. A este respecto, los indicadores macroeconómicos de la Tabla 2 muestran un desempeño fluctuante de la economía argentina, con severos momentos de crisis de balanzas de pagos y comercial y creciente endeudamiento externo. No obstante las desconfianzas que este desempeño puedan generar en el contexto de la economía mundial y regional, las potencialidades del mercado y el nivel de desarrollo argentino continúan siendo factores de inserción internacional importantes para la política exterior argentina.

TABLA 2
PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE ARGENTINA (1980-2005)

Indicadores	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005 (p)
PIB (%)	1,6	-4,4	-2	-2,9	-0,8	8,8	9	8,6
Inflación (%)	100,8	672,2	2314	3,4	0,9	3,7	6,1	12
Deuda Externa. (mill. US\$)	27162	48312	62233	98547	146575	145583	171115	118.663
Balanza Pagos Global (mill. US\$)	-2598,2	1037	-617	-2311	-1176	-9037	-6951	8276
Exportaciones (mill. US\$)	9890,9	10037,4	14800	24979	31106	34163	39772	46525
Importaciones (mill. US\$)	13.081,5	5284,1	6846	26038	32928	18753	28177	35998
Balanza Comercial (mill. US\$)	-3190,6	4753,2	7954	-1059	-1822	15410	11595	10527

(p)=cifra preliminar

Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL 2005

Sin embargo, existen otros aspectos específicos de la estructura del gobierno argentino que facilitan su inserción internacional. El régimen presidencial del país trasandino reconoce las funciones preeminentes del Poder Ejecutivo en materia de política exterior, las cuales son determinantes y suficientes para que la institución de la Presidencia de la República pueda ejercer sus atribuciones sin mayores contrapesos.

A modo de ejemplo, los Presidentes de la nación trasandina, conforme a sus atribuciones constitucionales, pueden recurrir discrecionalmente a las Decretos de Necesidad y Urgencia antes de someter su autoridad al Congreso de la Nación en ciertas materias. Estas disposiciones de política doméstica, también han tenido una utilización en el campo de la política exterior, en particular en materias de intercambio comercial e inserción económica internacional de las últimas administraciones¹¹. Esta relación de la dimensión doméstica e internacional de los aspectos

¹⁰ Miguel Agustín Torres y Estela Romero, «La constante búsqueda de una identidad: Una mirada hacia la política exterior argentina. Desde Menem a Kirchner», en *Estudios Internacionales de la Complutense*, Vol. 8, Nº 2, Segundo trimestre (abril-junio), 2005, págs. 72-73.

¹¹ Delia Ferreira y Mateo Goretti, «Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia constitucional», en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 36, Nº 141, abril-junio de 1996, p. 472.

constitucionales e institucionales argentinos es además válida para la explicación política de la relación bilateral entre los acuerdos comerciales y económicos de dicho país con Chile.

La debilidad institucional argentina, entonces, se transforma en fortaleza cuando se trata de innovar en las estrategias presidenciales de política exterior. Desde el punto de vista de algunos de sus recursos intangibles, el posicionamiento internacional de Argentina después de su transición democrática y el papel activo desempeñado en la fundación y articulación política del Grupo de Río durante la década de los ochenta en la crisis centroamericana junto al apoyo constante a los procesos de democratización de la región han sido muestras elocuentes de esta capacidad de liderazgo en la región.

Con posterioridad, a partir de la administración Menem y congruente con su nueva estrategia política y económica de inserción internacional, el posicionamiento externo de Argentina se ha consolidado crecientemente de acuerdo a los énfasis multilaterales y a los parámetros actuales de colaboración en las dimensiones de la seguridad internacional y regional. El envío de naves argentinas durante la Guerra de Irak a comienzos de los noventa, la participación de tropas trasandinas en misiones de paz de Naciones Unidas, la colaboración estrecha en materias militares a nivel vecinal y el reconocimiento por parte de Estados Unidos de Argentina como miembro extra regional de la OTAN son también expresiones de prestigio internacional alcanzados por la estrategia de inserción internacional de los noventa¹². Hoy día encontramos cambios significativos en esta estrategia en cuanto a una revisión crítica de la vinculación especial con Estados Unidos, particularmente por su papel rector en la economía global y hemisférica, como asimismo el impacto de esta hegemonía en la crisis financiera y de gobernabilidad argentina que han debido enfrentar las dos últimas administraciones trasandinas. Asimismo, se aprecia en la actualidad un mayor acercamiento con la región, específicamente respecto de un rol de liderazgo y cooperación en el concierto sudamericano. No obstante estas modificaciones y nuevos énfasis de la conducta externa argentina en la presente década, existen continuidades en lo que se refiere al compromiso multilateral con objetivos de la agenda democrática y de construcción de la paz internacional.

LA INFLUENCIA DEL LIDERAZGO EN POLÍTICA EXTERIOR

El papel del liderazgo en política exterior está determinado en gran parte por el nivel de institucionalización del estado y la influencia que éste ejerce en la inserción internacional de los países. En otras palabras, a mayor institucionalización del diseño e implementación de la política exterior de un Estado, menor la influencia ejercida por el líder encargado de la conducción internacional del mismo.

¹² Para una mayor comprensión de la estrategia internacional del presidente Menem, véase parte de la obra del especialista argentino Escudé, en Carlos Escudé, «La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito», en *Revista América Latina*, Vol. 8, N° 7, enero-marzo 1991. Del mismo autor, un texto más completo y conceptual acerca de la materia: Carlos Escudé, *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, GEL, 1995.

En la situación de Chile, en general el nivel de análisis individual/idiosincrático juega un rol subordinado a los factores de los niveles estatal y sistémico en la orientación y formulación de su política exterior. En general, es posible observar elementos idiosincráticos que inciden en la formulación de la política exterior chilena sólo en situaciones específicas que encierran un cambio en la dirección de la política exterior o cuando ciertos líderes o Presidentes utilizan estos elementos para legitimar la imagen internacional de Chile. En el período que nos interesa destacar en este estudio, el liderazgo personal por el Presidente o por el Ministro de Relaciones Exteriores ha sido un factor determinante en momentos de mayor transformación en la estructura doméstica o en el caso de legitimación de estas transformaciones domésticas con la comunidad política internacional.

Un mayor énfasis del liderazgo personal puede ser encontrado en situaciones donde la diplomacia de prestigio es usada para alcanzar un incremento de la presencia regional o internacional. El mismo General Pinochet, cuyo régimen dictatorial resultó en una pérdida del prestigio internacional de Chile, utilizó las reformas económicas y su modelo neoliberal en un intento por revertir la imagen deteriorada del país. Aun perdiendo la democracia, Pinochet utilizó la inserción internacional económica de Chile como una muestra al mundo del resultado de una estrategia seria y de orden interno. Por cierto que una vez restaurada la democracia en 1990, tanto los Presidentes Aylwin, Frei Ruiz Tagle, Lagos y recientemente Bachelet, han usado el éxito económico chileno como una carta de presentación en los intentos de incrementar la participación internacional del país en el mundo.

El liderazgo personal del Presidente Lagos fue elocuente en la profundización de la inserción internacional económica de Chile en diversas latitudes del mundo. En general, sus habilidades y cualidades como estadista afianzaron una política de estado iniciada por los gobiernos democráticos desde los inicios de los noventa. Su conocimiento, experiencia y convicciones sobre la realidad internacional contribuyeron a posicionar a Chile en forma expectante en la economía global, al mismo tiempo que en forma creciente y en colaboración estrecha con otros líderes mundiales ha vuelto a comprometer y legitimar a Chile en su vocación y compromiso permanente con los esfuerzos multilaterales y los valores democráticos en la sociedad internacional. En el ámbito regional, tanto la participación oportuna del Presidente como su adscripción realista y pragmática a la tradición institucional y legalista de la política exterior chilena, permitieron, en parte, limar y aminorar los efectos adversos de las carencias y debilidades políticas de la actual inserción chilena en América Latina, particularmente en relación con los países vecinos.

En Argentina, en cambio, el rol del liderazgo personal es consustancial al caudillismo histórico y se traduce muchas veces en propuestas de orden mesiánico que apelan a nacionalismos y liderazgos regionales frente a crisis domésticas de orden político y económico. Sus respuestas y soluciones son generalmente de corto plazo, contando con masivos apoyos populares o a presiones internas de diversos grupos de interés que se presentan en forma recurrente en la nación trasandina.

En otras palabras, la fragilidad institucional y la falta de políticas de Estado que acompañen a las cambiantes y erráticas estrategias de inserción internacional, han facilitado la incursión de factores idiosincráticos en la política exterior, descansando muchas veces esta última en la voluntad y conductas personales del líder

de turno en el gobierno. Así, de esta manera, es posible constatar expresiones populistas tanto en la propuesta de cambio en la inserción internacional del Presidente Menem como con mayor fuerza en las políticas más recientes de las administraciones Duhalde y Kirchner. En efecto, frente a la severa crisis económica y social generada a fines de los noventa durante los gobiernos de Menem y De la Rúa, las administraciones que le suceden, en particular la administración liderada por el estilo personal y político de Kirchner, han llevado a la Argentina a modificar una estrategia y economía débilmente sustentada e implementada políticamente bajo principios liberales, por un intento de regresión a la lógica de intervencionismo y regulación estatal respecto del funcionamiento del mercado doméstico y transnacional.

En consecuencia, cada presidencia en Argentina, en mayor o menor medida, asume un papel distintivo en materia internacional conforme a las características idiosincrásicas de su liderazgo. De esta forma, el ex Presidente Menem, junto con poseer una formación política enraizada en factores históricos del populismo peronista, proyectó internacional y regionalmente a la Argentina a partir de sus propios rasgos de personalidad y sobre la base de una voluntad política de cambios radicales tanto de la influencia de su propio pasado como de la tradición internacional argentina. Las transformaciones iniciadas por su gobierno en la década de los noventa y proyectada hasta la breve y provisoria administración de Duhalde a comienzos de la década presente, han experimentado en los dos últimos años un proceso de involución a partir también de las visiones antagónicas y populistas de otra personalidad fuerte y caudillesca como la del actual Presidente Kirchner.

CONCLUSIONES

Las coincidencias de inserción internacional entre Chile y Argentina en el contexto de la transformación del sistema global de fines de los ochenta y bajo el marco de las reformas económicas y políticas llevadas a cabo por ambos países en la misma época, constituyen un punto de referencia significativo para el estudio y comparación de las políticas exteriores de las dos naciones sudamericanas.

Desde el punto de vista de las continuidades y cambios de las políticas exteriores, la trayectoria de la conducta externa de Argentina y Chile desde los inicios de los noventa hasta la actualidad, han variado según la coherencia y sustentación de las respectivas estrategias de inserción internacional diseñadas e implementadas a partir de entonces.

En el caso de Chile, la permanencia y vigencia de su inserción externa ha sido estable con una política exterior que ha respondido a lineamientos de continuidad sobre la base de la construcción incremental y crecientemente coherente de una estrategia internacional de apertura al mundo bajo los principios rectores de la libertad y equidad y en el marco de los valores de la paz, cooperación y seguridad internacional. Las instituciones del estado a nivel doméstico y la sociedad civil en general, más allá de legítimos matices en la discusión e implementación de las políticas públicas, se han inspirado a partir de las mismas premisas y han respaldado una activa inserción externa del país. Por lo tanto, la inserción internacional chile-

na de las últimas décadas responde a una versión propia de una estrategia transnacional y dinámica, con rasgos congruentes y de integración con el desarrollo socioeconómico de la nación y de sus tradiciones políticas y culturales.

Por su parte, la inserción internacional de Argentina en las últimas décadas ha experimentado transformaciones estratégicas significativas. Desde el momento de la crisis financiera de fines de los noventa, el gobierno argentino modifica inicialmente el modelo liberal de apertura económica, primando una política de drástico ajuste y de administración de la crisis a través de la directa intervención y regulación del estado. En consecuencia, los efectos domésticos y externos del manejo de la crisis por parte del gobierno trasandino generan las condiciones para un cambio estratégico de importancia conforme a la primacía y urgencia de los intereses de estado por sobre la lógica del funcionamiento del mercado. En consecuencia, la continuidad de la política exterior argentina ha experimentado transformaciones a partir de una crisis doméstica severa y cuyos alcances ha modificado la orientación y prioridades de su inserción internacional. Estas modificaciones adquieren una relevancia e impacto mayor bajo la actual administración del Presidente Kirchner, cuyo liderazgo y respaldo nacional lo ha llevado a distanciarse y a criticar el papel rector de los Estados Unidos y de otros actores del mundo industrializado en la economía y política global y local, privilegiando a cambio el concierto económico y político latinoamericano bajo parámetros de regulación estatal y de un incipiente nacionalismo sudamericano que propicia el desarrollo integrado de áreas estratégicas de la economía regional.

En síntesis, las dos opciones de inserción internacional que han venido desarrollando Chile y Argentina se diferencian a partir de factores estructurales de sus respectivas políticas exteriores, los cuales pueden ser determinantes en la mayor o menor coherencia de las estrategias externas de los dos países. Estos factores dicen relación con la preeminencia de la interacción de los niveles sistémicos y estatales en la política exterior chilena, por lo cual es posible diseñar y construir en forma más congruente y permanente un modelo de inserción internacional conforme a intereses domésticos que se orientan a través de visiones afines y se canalizan y articulan bajo la razón de estado a través de instituciones, procedimientos y procesos políticos representativos y mayoritarios de la sociedad civil y comunidad nacional. En el caso argentino, predominarían las interacciones de los niveles sistémicos con el liderazgo individual, lo que explicaría en parte las modificaciones y el cambio recurrente de su conducta externa con políticas de Estado erráticas o carentes de ellas en virtud de la preeminencia de las apreciaciones personales sobre los riesgos y oportunidades que se presentan en forma dinámica en el sistema internacional y las decisiones que sobre el particular adopta el responsable de la política exterior trasandina.

CHILE Y LA ARGENTINA: UNA RELACIÓN ESPECIAL

■ Oscar Fuentes Lazo*

CUANDO YA EMPEZABA A DIBUJARSE en el horizonte un escenario republicano libre del dominio español, el desastre de las fuerzas patriotas chilenas en Rancagua obliga a buscar la ruta de la cordillera. El encuentro de los Generales O'Higgins y San Martín traera una identidad de valores y objetivos, a lo que se va a sumar una profunda amistad¹.

Argentinos y chilenos preparan un Ejército Libertador para que cruce el Ande y caiga sobre las fuerzas españolas. Guemes va a distraer el escenario norte y se va a ganar tiempo para ir al Perú y sacar al enemigo de posiciones donde podría poner en peligro la independencia de las nuevas naciones del Sur. El plan se va cumpliendo. Argentina, Chile, el Perú y más tarde Bolivia, comienzan a tejer la sustancia de su desarrollo republicano. Es un cuadro que los compromete y envuelve a todos y entre ellos hay coincidencias y no pocos problemas. Salir adelante no es un tema menor y la necesidad de consolidar lo que se va logrando es duro y caro.

En esos tiempos difíciles, Chile supo del apoyo y del afecto argentino y gentes de ambos lados del macizo andino buscaron entenderse y trabajar juntos en la tarea de la libertad. Ya han transcurrido casi dos siglos y si bien hemos tenido algunos días nublados, el balance es positivo y hoy son muchas más las cosas que nos unen que las que nos separan. Una larga vecindad en el tiempo y en el mapa, y como toda vecindad que se respeta, con matices que en nuestro prisma latino suelen a veces destacarse más en lo negativo que lo positivo. Lo importante es que cada vez que hubo un desencuentro o alguna situación de tensión, siempre estuvo al alcance de la mano el mecanismo del diálogo y la voluntad de utilizarlo. Ni siquiera en los momentos de mayor tensión de fines de los años 70 se cerró la ventana de la negociación y la búsqueda de caminos distintos al conflicto. Esto se tradujo en un diálogo vecinal a veces duro, con posiciones distintas, a veces muy divergentes, pero que han dejado un legado noble sin espacio para rencores o fantasmas.

Chile y la Argentina tienen hoy una muy buena relación, posiblemente la más profunda, intensa y variada entre todos los países de la región sudamericana. En los ámbitos políticos y de integración física; científicos; económico comerciales; de la cultura; de las sociedades civiles en el ámbito nacional y el de las regiones y las

* Abogado y diplomático de carrera, con más de cuatro décadas en el Servicio Exterior de Chile, con destinos en Canadá, México, España, Jordania, India, Perú, Argentina, Bolivia, Estados Unidos y el Japón. Embajador y Jefe de Misión en La Paz, Tokyo y Nueva York. Coordinador diplomático y Embajador en Misión Especial en Haití durante operaciones de paz de MIF y MINUSTAH en 2004.

¹ *Epistolario de D. Bernardo O'Higgins. 1798-1823*, Imprenta Universitaria, 1916.

provincias; un amplio diálogo parlamentario; de los colegios profesionales; de la seguridad social; del transporte; del medio ambiente; del deporte; la moda; el alivio de catástrofes; de la energía; de la Defensa y las operaciones de paz, etc, no sólo se intercambia información, también se hacen muchas cosas conjuntas y día a día se siente más la fuerza que emana de esta extraordinaria asociación de intereses y de creciente identidad regional. Hay quienes dicen que el hito más importante de la relación entre Chile y Argentina ha sido el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Deberían agregar que ese Acuerdo también reflejó la voluntad de la gente sensata de jugarse por la paz y dar la espalda a los que invitaban a aventuras fratricidas. Fue el resultado de rescatar el peso de toda una vida de hermandad, tradiciones y respeto que había ido prolijamente tejiendo una Historia común y que intereses innobles querían desechar.

Chile y la Argentina en los últimos años se han ido apartando de escenarios de conflictos fronterizos y privilegiando la integración en su área vecinal. El Canciller Di Tella señaló una vez que las dos únicas vías de solución son el acuerdo entre las partes o en su defecto el arbitraje, y en las dos opciones «...hay que sentarse, escucharse y conversar...» rechazando con ello el viejo expediente del uso o la amenaza del uso de la fuerza².

Hoy la relación es intensa y fructífera, lo suficientemente madura para, por ejemplo, analizar juntos una crisis tan sensible como la energética y con la vista puesta siempre en no debilitar la capacidad constructiva del vínculo bilateral. Y esto es así porque la Historia nos enseña que Argentina y Chile finalmente han comprendido que sus diferencias sólo pueden medirse con la razón y el Derecho Internacional.

Argentina nace como resultado del desmembramiento virreinal del Río de la Plata generado por el inicio de la emancipación en 1810. La Intendencia de Buenos Aires comprendía las provincias actuales de Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes, Santa Fe y la Patagonia. Al consolidarse la presencia española en Chile, Valdivia crea la Gobernación de Santiago de la Nueva Extremadura, dependiente del Virreinato del Perú. Más tarde se separaría de Lima al constituirse como Capitanía General y Reino de Chile como homenaje al Rey Felipe.

La definición de la soberanía de los países americanos que se van separando de España se apoya en el principio del *Uti Possidetis* o división territorial existente al momento de la independencia «...lo que posees...», principio discutido pero útil para el fin buscado³. En la inmensa frontera común chileno argentina era lógico encontrar diferencias y criterios contrapuestos para demarcar espacios soberanos. La Patagonia es un primer escenario y al tiempo que se firma el Tratado de Chile con España sobre Paz y Reconocimiento, ya se recibe un primer reclamo argentino

² Declaración Conjunta Frei-Menem, Santiago de Chile, agosto de 1994: «...ambos Mandatarios expresaron que el proceso de integración argentino chileno es un desafío en el cual ambos países deben empeñarse con voluntad e imaginación. con el fin de que derive en un verdadero progreso para sus pueblos. Coincidieron en que el bienestar que merecen argentinos y chilenos pasa irrenunciablemente por la integración...».

³ «el *Uti Possidetis* de 1810 es un principio de Derecho Público americano por el cual se entiende que los países americanos tienen dominio y deben considerarse en posesión de aquellos territorios que en la época de la independencia les pertenecían *de jure* según los límites que las coronas de España y Portugal les habían asignado...», Javier Vial Solar, *Los Tratados de Chile Tomo I (La Colonia)*, Editorial Barcelona de Santiago de Chile, 1903.

por la construcción del Fuerte Bulnes, lo que va a llevar a negociaciones posteriores que van a ir acotando el dominio patagónico. Será el tiempo de las misiones Sarmiento y Lastarria; el afinamiento de las disposiciones del Acuerdo Chile Argentina de 1826, más tarde estarán las negociaciones Ibañez-Frías y la ocupación física de territorios en la Campaña del Desierto de Roca, elementos que junto a otros van llevando a concluir el Tratado de 1881 y a contar con el Laudo de 1902.

Al acercarse el Centenario de la independencia de ambos países, los Presidentes Federico Errázuriz Echaurren de Chile y Julio A. Roca de Argentina se reúnen en febrero de 1899 a bordo del crucero O'Higgins en el Estrecho de Magallanes para afianzar un destino común y alejar a ambos países de tensiones que los han acercado peligrosamente a la guerra.

Este es el primer encuentro que se registra a nivel presidencial en el cono sur americano. Un abrazo que vuelve a sellar una porfiada voluntad de paz, lo que va a ser muy importante ya que en poco más de 10 años se recibirá el Laudo británico y se firmarán en Santiago los Pactos de Mayo que incluirán un acuerdo para limitar los armamentos navales de ambas naciones (autores argentinos lo califican como «sin precedentes», se desiste de comprar nuevas naves de guerra, se busca equilibrar el poder de ambas Escuadras y se congela la compra de armamentos sin aviso previo por 5 años)⁴.

El Presidente Pedro Montt será el único Jefe de Estado extranjero en los actos del Centenario en Buenos Aires⁵ Para devolver el gesto vendrá a Chile el Presidente Figueroa Alcorta en Septiembre del mismo año y lo recibirá el Ministro más antiguo del Gabinete, Emiliano Figueroa⁶, quien ha asumido la responsabilidad presidencial luego de los sucesivos decesos del Presidente Montt y de su sucesor Fernández Albano. Las muestras de afecto de Buenos Aires se repiten en Santiago a los gritos callejeros de «...vivan los hermanos Figueroa...» así como en la frase fraterna de despedida en que el Presidente chileno dice «...hemos vencido a la cordillera que nos separa...». Los mandatarios entregarán el poder a Roque Saenz Peña y a Ramón Barros Luco, los que siguen en la línea de una relación armoniosa.

Junto a gestos tan importantes como la erección del Cristo Redentor en 1904 «...primero se desplomaran estas montañas...» y la inauguración del Ferrocarril

⁴ «...trabajaremos unidos y levantaremos el coloso del Sur; la Cordillera de los Andes será para ambos pueblos el mirador desde donde contemplaremos la majestuosidad del Pacífico y del Atlántico; el Estrecho de Magallanes el vestíbulo que franqueará la entrada para labrar nuestro engrandecimiento mutuo...», así dice la Proclama de despedida de los marinos chilenos a los argentinos en Punta Arenas el 18 de febrero de 1899.

⁵ «...Mayo y septiembre son efemérides del mismo calendario de libertad y civilización continental y al evocarlas en estas circunstancias cuando los soldados chilenos sucesores de los de O'Higgins fraternizan en la expansiva camaradería del cuartel con los descendientes argentinos de los Granaderos de San Martín, parece que la escena histórica se reconstruyera para afianzar más en los hechos los ideales de la confraternidad americana...». Fragmento del brindis del Presidente Figueroa Alcorta en honor del Presidente Montt en el banquete ofrecido en su honor en Buenos Aires. Cabe decir que Figueroa Alcorta será también el único Jefe de Estado extranjero presente en los actos del Centenario chileno en Santiago.

⁶ «...Argentina y Chile son hermanos gemelos que tienen, juntamente con la identidad de origen, con la identidad de raza, con la identidad de lenguas y de la religión, la identidad ante la Historia. A las generaciones actuales les corresponde conquistar la identidad del porvenir...». Presidente Emiliano Figueroa Larraín, *Caras y Caretas*, septiembre de 1910.

Trasandino, se contrastan tesis en torno al Beagle (será por años un punto esencial en la agenda bilateral y lo conversarán Presidentes tan diversos como Frei Montalva y Onganía, como Allende y Lanusse o como Pinochet y Videla, en un clima cada vez más incierto e impredecible).

Mas allá de los diferendos, la vida continúa. En 1925 Arturo Alessandri es objeto de un golpe de Estado y será el Gobierno de Marcelo T. Alvear el que lo apoye con inmenso afecto al llegar el mandatario chileno a Buenos Aires en viaje a Chile desde Europa. Un gesto potente de respaldo a la democracia que seguramente no fue menor en la decisión de reponer al Presidente chileno en su cargo. La calidez de la solidaridad argentina ejerce una importante influencia en la opinión pública chilena y genera una notoria corriente de simpatía («los agasajos han tenido una honda repercusión en la opinión pública de Chile» informa desde Santiago el Embajador Malbrán). El diario «La Prensa» de Buenos Aires nos habla de la presencia de Alessandri en esa ciudad «...fue el de ayer, en verdad, un día fausto para Buenos Aires. La marcha del Dr Alessandri por nuestras calles fue un paseo triunfal...»⁷.

Ambos Presidentes hablaron desde los balcones de la Misión chilena⁸ y el diario conservador *La Frontera* dijo que lo habían hecho «...aquél con la fogosidad que caracteriza su oratoria y el nuestro con la serenidad y sencillez que es sello de la suya ...», y agrega «...contrastan estas actitudes con la mudez de esfinge y el empaque de santón arrabalero del Sr Irigoyen...». Nada era tan grave como para turbar la armonía a lo largo de los Andes y es interesante ver como en poco tiempo la prensa chilena comentaría el proyecto de adquisiciones navales argentinas, diciendo en página editorial que era natural la modernización de las unidades de la Escuadra y que, por encima de los progresos científicos de las Marinas de Guerra, estaba la amistad necesaria e irrenunciable de los dos pueblos en el espíritu generoso de los Pactos de Mayo⁹.

En 1947 el Presidente González Videla visita oficialmente Argentina y es recibido por el Presidente Perón, quien en su carrera militar había servido en 1936 como Adicto en Chile. La reunión es muy cordial y los extremos del nacionalismo militarista y el populismo de izquierda democrática se las arreglan ayudados por una corriente mutua de simpatía para mantener el diálogo dentro del cauce de la buena educación y del interés de Estado. También influye el que la visita chilena se produce inmediatamente después de visitar González Videla oficialmente el Brasil. Perón invita a su visitante a acompañarlo a Tucumán para un acto de celebración de la independencia económica argentina. En el viaje Perón habla de su idea del ABC y al comentarle que a su juicio San Martín y O'Higgins habían fallado al no crear una unidad política de ambos países, termina agregando «...claro que con ello nos exponíamos a que Ud fuera el Presidente de los argentinos ...» a lo que González Videla le respondió riendo «...a mí no me parece del todo mal...»¹⁰.

⁷ Diario *La Prensa* de Buenos Aires, marzo de 1925.

⁸ El Presidente Alessandri, hablando improvisadamente desde los balcones de la Legación de Chile, recordaría que al llegar emigrado a la Argentina había sido recibido con esta frase «...Señor, esta Ud. en tierra argentina, en consecuencia, continúa Ud. en su Patria, continúa Ud. en su casa...» (palabras del Embajador argentino Malbrán, acreditado en Chile.)

⁹ *El Diario Ilustrado*, Santiago, 17 de junio de 1925.

¹⁰ *Argentina y Chile. 100 años de encuentros presidenciales*, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

En 1953 Perón visita oficialmente Chile y lo recibe Carlos Ibañez. Ambos militares, Ibañez con un largo exilio en Argentina y ambos con aspectos ideológicos coincidentes, en especial en lo que se llamó la Tercera Vía, que fue una suerte de No Alineamiento. Perón postulaba abiertamente un ABC con Brasil y Chile¹¹, para más tarde invitar a sumarse a Bolivia, al Paraguay y a Uruguay. Los Presidentes hablan largamente de integración. Ibañez devolverá la visita en julio de ese mismo año, se renueva la buena relación personal entre ambos y ello contribuye a que algún grado de diferencias entre ambos países quede en un perfil bajo. Perón deja una grata impresión en Chile y así lo describe Hernán Díaz Arrieta: «.....orador estupendo, la sencillez misma, la perfecta naturalidad, la soltura sobria, fina, matizada, elegante, una revelación... se le habría podido escuchar sin aburrirse el día entero...». Este encuentro privilegia la línea de la integración de ambos países y se firma la Declaración de Santiago en que ambos se comprometen a ir hacia un grado de unidad económica que se exprese como un mercado común. Algunas cosas no se entienden y en ese contexto debería quedar el episodio de María de la Cruz y su desafuero parlamentario¹².

En febrero de 1959, el Presidente Frondizzi hace una escala técnica en Cerrillos y se reúne con el Presidente Jorge Alessandri. En la agenda presidencial de ese día está presente el tema del Beagle y del Alto Palena, dando lugar a la «Declaración de Cerrillos»¹³. Trece meses más tarde Frondizzi visita oficialmente Chile y se acuerdan las bases para la solución de cuestiones de límites pendientes, someter a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de La Haya la cuestión del Beagle y ceñirse al fallo arbitral de 1902 para el tema del Alto Palena. En septiembre de 1961 en Viña del Mar se acuerdan objetivos compartidos de integración física y económica, cooperación científica y cultural así como aspectos de protección en materia laboral.

En octubre de 1965, Eduardo Frei Montalva visita oficialmente Argentina y es recibido por Arturo Illia. Comparten conceptos de unidad y pluralismo; validez del Estado de Derecho y formas republicanas constitucionales de Gobierno; lucha contra el subdesarrollo y la pobreza... comparten la crisis de la desaparición del Presidente Kennedy y sus proyectos (si el tiempo lo hubiese permitido, las coincidencias

¹¹ «...desde hoy los chilenos serán considerados compatriotas por todos los argentinos y esta debe ser una consigna de honor nacional. La unión argentino chilena no ha excluido ni excluye la futura adhesión de los pueblos hermanos de América sobre las mismas bases de justicia social, independencia económica y de soberanía política...» Presidente Perón, *Decálogo de confraternidad Argentina-Chile*, febrero de 1953.

¹² Una petición del Partido Femenino Chileno al Presidente Perón para que arbitrara en un conflicto interno se transformó en un escándalo que culminaría con el desafuero del Parlamento chileno de María de la Cruz, dirigente femenina ibañista que había ganado su asiento con una inmensa votación. Ella diría: «...quieren eliminarme porque soy justicialista en mis ideales...». Refiriéndose a María de la Cruz, había quienes la llamaban «la Evita chilena».

¹³ El 2 de febrero de 1959, se firma en Santiago la *Declaración de Cerrillos* y el 11 de septiembre de 1961 ambos Presidentes firman la *Declaración Conjunta de Viña del Mar*, en la que prevalecen conceptos sobre la necesidad de cuidar la paz, democracia representativa en sociedades libres, la autodeterminación de los pueblos, el respeto a la soberanía de los Estados y el rechazo a toda forma de discriminación racial. Hay menciones a la Carta de Punta del Este, a la Alianza para el Progreso y a la Carta de Bogotá. En texto complementario se incluye intercambio de información económica, financiamiento del intercambio comercial bilateral, vías de comunicación, transporte y turismo, cooperación científica, cultural y laboral.

de ambos mandatarios podrían haber ahorrado muchos problemas para el futuro)¹⁴. Frei Montalva continúa el diálogo con el Presidente Onganía, quien visita Chile en enero de 1970 con ocasión de inaugurarse el tramo chileno de la ruta Valparaíso-Mendoza. Se habla de temas limítrofes y económicos. Se crea una Comisión de Integración, se acuerda estudiar una posición común frente a la Conferencia del Derecho del Mar y se firma la Declaración de Santiago¹⁵.

En julio y octubre de 1971 los Presidentes Allende y Lanusse se reúnen en Salta y Antofagasta, respectivamente. Sobre la base de un creciente intercambio comercial se fortalece la relación entre ambos países, más allá de posiciones ideológicas. El 25 de mayo de 1973, Allende viaja a Buenos Aires a la Transmisión del Mando de Lanusse a Campora¹⁶. El Secretario de Estado Rogers pide una entrevista al Presidente Allende y, curiosamente, en el curso de la misma (que tiene lugar apenas tres meses antes del derrocamiento de Allende) no hay ningún planteamiento de fondo por parte americana. En un clima de mucha deferencia de Lanusse y Cámpora hacia Allende, se habla bilateralmente de temas sociales, financieros y económicos. En materia limítrofe, Argentina sondea la posibilidad de paralizar o suspender el proceso arbitral para el Beagle y Chile expresa su desacuerdo con ello.

Mayo de 1974. Los Generales Pinochet y Perón se reúnen en la base aérea de Morón en Buenos Aires. El pragmatismo de ambos permite este encuentro de 2 horas con 30 minutos a solas. Pinochet lo va a describir como «una gentil invitación del Presidente Perón» y a su vez el dueño de casa dirá que fue el resultado de una escala técnica chilena y «una natural cortesía argentina»¹⁷. Perón se reunió con tres Presidentes chilenos, ya antes lo había hecho con González Videla y con Carlos Ibáñez. Dicen que solo con este último estuvo cómodo. Con González Videla había muy poco en común y con Pinochet los tiempos ya eran mucho más complicados.

Once meses más tarde Pinochet se reunirá en el mismo escenario de Morón con Isabelita¹⁸. Los escenarios han cambiado. Argentina, enredada con mucha incertidumbre económica y debilidad del Gobierno. Chile más tranquilo, el liderazgo de Pinochet consolidándose y la economía comenzando a mostrar sus primeras seña-

¹⁴ Illia recibe a Frei en Mendoza: «...el punto de estas conversaciones no podría ser otro que afianzar la amistad, la cordialidad y la confianza entre nuestros países...»; y Frei entregará otros conceptos como: «...yo sé que el trabaja para la paz de América y yo no tengo otra aspiración. Estoy convencido de que esta amistad buena para América es buena para la Argentina y es buena para Chile...», *La Nación*, 28 octubre de 1965

¹⁵ Una nueva *Declaración Presidencial* en que ambos Presidentes reiteraron su voluntad de consolidar una amistad «no interrumpida desde su Independencia» y resolver todo problema internacional por la vía pacífica y jurídica, suscrita en Santiago el 10 de enero de 1970. *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile 1810-1977. Chile Argentina Tomo III. Volumen 2*, Ministerio de RREE, Departamento de Tratados.

¹⁶ Hay una anécdota sobre la llegada de las delegaciones extranjeras al recinto del Congreso (podría también ser la Casa Rosada), donde el gentío rompe cordones y se produce un desorden incontenible y en que la delegación de Chile se separa en grupos y sus miembros pierden todo contacto entre sí. Cuando algunos logran entrar al recinto, encuentran ahí al Presidente Allende y, al preguntarle cómo había logrado entrar, su respuesta es: «...como siempre, en los brazos del pueblo...».

¹⁷ *Argentina Chile. 100 Años de Encuentros Presidenciales*, op. cit.

¹⁸ Declaración Conjunta de los Presidentes María Estela Martínez de Perón y Augusto Pinochet Ugarte, suscrita en Morón el 18 de abril de 1975.

les de recuperación. En un país el terrorismo ha desbordado las instituciones y en el otro ello está algo más controlado, si bien Chile está internacionalmente muy aislado. Una Declaración conjunta vaga y débil, con conceptos de integración y unidad que suenan más como lugares comunes, el diálogo ya indica haber entrado a un tono desabrido que se va a prolongar hasta 1977 cuando se conozca el Laudo sobre el Beagle y su secuela.

Noviembre 1976. El Presidente Videla visita Chile, hay un diálogo con mayor sustancia, cordialidad y consenso para alcanzar diversos acuerdos de cooperación. Distintos, muy distintos serán otros encuentros entre Pinochet y Videla con una relación tensionándose por el diferendo austral, la agresividad militar argentina y el porfiado apego chileno a la legalidad y al respeto al Laudo. En Enero de 1978 se ha intentado en Mendoza bajar el perfil a la peligrosidad del proceso en los últimos meses. La situación se hace más complicada por la posición chilena de invitar a la Argentina a ir a la Corte Internacional de Justicia, comentarios de Videla en torno a la dificultad argentina de aceptar el Laudo y opción de declarar su nulidad, lo que finalmente sucedería. Atmósfera enrarecida con aprestos militares y constantes violaciones del espacio aéreo y marítimo chileno por parte de Argentina. Buenos Aires también enredado en posiciones orientadas a mantener la bilateralidad del escenario al tiempo de invocar un principio bioceánico ya muy desarticulado jurídicamente por el fallo arbitral británico. Los Presidentes acuerdan que se recomiende la mayor prudencia a las unidades ya desplegadas, para evitar incidentes no deseados.

Hay algunos espacios de alivio momentáneo. Tiene lugar la reunión de Puerto Montt con el objeto de firmar lo acordado en Mendoza. Hay también reuniones alternadas en Buenos Aires y Santiago. A comienzos de 1978, Argentina ha declarado *insanablemente nulo* el Laudo, y Chile ha reiterado la plena validez y necesaria aplicabilidad del mismo. Puerto Montt sirve para definir bases de negociación y formar comisiones negociadoras. En un clima de constante tensión, finalmente el 8 de enero de 1979 se firma el Acta de Montevideo en que las Partes de común acuerdo solicitaron la Mediación Vaticana que no sin dificultades va a llevar a ambos países a suscribir el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

Con ello se superaba la crisis más seria que hace excepción a la buena vecindad chileno-argentina. El Gobierno militar generado por las constantes crisis de gobernabilidad argentina ha actuado de una manera que termina debilitando, en lugar de aumentar, el poder real y efectivo de una Nación...». Opiniones más fuertes, como la de Carlos Escudé, agregarían: «...la actitud del Gobierno argentino acentuó la condición de país paria en que se sumergió nuestro país después del golpe militar de 1976...». Escudé afirma que la política argentina sobre el Beagle se había convertido en una insensata ceguera y falta de sentido de la realidad... que la actitud del Gobierno en esos años se afirma en una cultura política que valoriza los símbolos del poder por encima del poder mismo, convirtiéndose en un ingenuo nacionalismo antinacional...

En agosto de 1990, con los dos países viviendo el proceso de retorno a la democracia, se reúnen en Santiago los Presidentes Menem y Aylwin¹⁹. Ambos pueden

¹⁹ En las reuniones oficiales, Carlos Menem se dirigía al Presidente Patricio Aylwin diciéndole «Don Pato», lo que le causaba gracia a este último.

valorizar el espacio que el Vaticano ayudo a recuperar ya que tienen una reunión amplia y llena de coincidencias, de lejos el mayor logro fue resolver 22 de 24 puntos conflictivos de frontera y fijar mecanismos de diálogo para los dos restantes, la Laguna del Desierto y los Hielos Continentales. Aparte de la suerte corrida por ambos temas, lo rescatable y valioso es nuevamente la voluntad de ambos países de resolver sus diferencias en el plano del Derecho y la razón²⁰. La amistad chileno-argentina vuelve a resplandecer y agosto será el mes de los encuentros presidenciales, con agendas llenas de imaginación y voluntad integradora. La sintonía presidencial va a continuar y aun acentuarse en el período Menem-Frei Ruiz Tagle. Distintas reuniones, entre junio de 1994 y mayo de 1997, van pavimentando al camino para otro abrazo en el Estrecho el 15 de febrero de 1999, a bordo del crucero chileno «Blanco Encalada».

El término de la prolongada presencia de Carlos Menem en la Casa Rosada, da paso a una época muy desordenada y convulsa en la República Argentina. Se suceden mandatarios, De la Rúa, Rodríguez Saa, Duhalde y otras opciones van cayendo como piezas de ajedrez al paso que la crisis argentina va viendo como aparecen los escenarios de la miseria y el mal Gobierno. Los «corralitos», los «piqueteros», entre otros... son terminos con que se va caricaturizando la nueva atmósfera argentina, que enrarece a la región entera. Afortunadamente para Argentina la gestión del Presidente Kirchner al menos ha detenido la caída libre producida por el siempre peligroso vacío de poder político. Ello permite comenzar a trabajar mejor el escenario económico y ya hay señales que ese frente estaría también normalizándose.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Para Chile estos años han sido muy delicados en el plano vecinal. En su período normal de seis años, el Presidente Lagos ha debido dialogar con seis mandatarios bolivianos en escenarios políticos de gran diversidad y muy impredecibles. Ha logrado tener una relación mas o menos normal con un Presidente peruano muy devaluado políticamente por una gestión mediocre y un índice de popularidad críticamente bajo. Con Argentina la relación también ha resentido los efectos de una situación doméstica argentina peligrosamente explosiva en lo social. Nuevamente los mecanismos del diálogo y la madurez y responsabilidad de los interlocutores ha permitido sortear mas o menos bien estas circunstancias complicadas.

En el caso boliviano ha sido realmente lamentable la temprana desaparición del Presidente Banzer, cuyo liderazgo, claridad conceptual y capacidad de gestión había permitido identificar con Chile un programa de complementación e integración muy factible y con visión de futuro, un espacio posteriormente desperdiciado por políticas desafortunadas de quienes lo sucedieron en el Palacio Quemado.

En el caso peruano, los momentos complicados han sido superados por la vo-

²⁰ «La realidad que viven nuestros países pone a ambos Gobiernos frente a una responsabilidad histórica. Tenemos economías complementarias y con imaginación y buena voluntad podremos crear y alentar nuevas iniciativas de acercamiento», Patricio Aylwin, 25 de febrero de 1990.

luntad de ambos países de avanzar al margen de situaciones puntuales y situar las diferencias en su justa dimensión.

Con Argentina, se han ido superando las dificultades porque los temas se trabajan en conjunto y cada día se habla un idioma más positivo y razonable. Esta es ya una línea muy consolidada en nuestra relación con la República Argentina y el ejercicio que hemos hecho al seguir los principales encuentros bilaterales a nivel presidencial, nos permite sentir que la decisión chilena de hacer política exterior desde nuestro ámbito regional es correcta y entrega dividendos.

Ha sido fundamental buscar un manejo sereno y compartido de situaciones derivadas de diferencias normales en una extensa triple frontera. Ha sido importante tener mucha claridad en nuestros planteamientos y una política muy transparente en la ecuación de dotar al ámbito de la Defensa con recursos disuasorios de dimensiones coherentes con la capacidad financiera del Estado de Chile, con su obligación de preservar el desarrollo económico y social del país y con una línea inalterable de pleno respeto al Compromiso Democrático de Santiago.

En este trabajo he estado muy lejos de pretender cubrir absolutamente el amplísimo universo de nuestras relaciones con Argentina. Antes me interesaba llegar a definir la línea general que las ha inspirado y la verdad es que luego de este recorrido me encuentro con un balance muy positivo. Esta ha sido y va a continuar siendo una relación con sentido y con sustancia, para bien de ambos países y del cono sur americano, región que va a recoger indirectamente las ventajas de una relación chileno argentina hoy mucho más madura y llena de creatividad.

LA GOBERNABILIDAD DE ARGENTINA EN LA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES BILATERALES

■ *Fernando Thauby García**

INTRODUCCIÓN

El problema de la gobernabilidad de la sociedad argentina puede ser aproximado desde varias perspectivas: la evaluación de su estado actual; sus orígenes; sus efectos internos; sus efectos externos; su posible evolución y otras.

Dado que el propósito de este trabajo, es evaluar este aspecto de su proceso político interno en cuanto a la influencia y efectos que produce sobre el manejo de su relación con Chile y la forma en que las características de la gobernabilidad de Argentina afectan al diseño de nuestra estrategia política, abordaré el trabajo en la siguiente secuencia:

- Definiré un contenido para la expresión «gobernabilidad» e identificaré indicadores útiles que lo miden en vista a sus efectos en la relación mutua.
- Conforme a los indicadores anteriores, evaluaré la gobernabilidad en Argentina.
- Proyectaré la posible evolución de los indicadores en relación a las políticas en aplicación por parte de Chile y de los posibles escenarios que ellos lleguen a configurar.
- Concluiré estableciendo los parámetros que deberían incorporarse a nuestra política frente a Argentina, que permitan maximizar las posibilidades de alcanzar nuestros objetivos nacionales.

I. GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad ha sido entendida de diferentes maneras¹. Actualmente es una palabra de moda en la ciencia social, una muletilla, que al no ser definida con precisión contribuye a una creciente confusión.

La primera aproximación a este concepto estuvo dada por la necesidad de superar el desajuste entre las crecientes demandas sociales y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó la década de los '70. Se hizo cargo de

* Rector Universidad Marítima. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval. Agregado Naval en Singapur, Tailandia y Corea. Observador Militar de la Tregua en Palestina. Servicios prestados en Israel y El Líbano. Miembro del Programa de Defensa del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y de la Comisión Bicentenario del Instituto Libertad y Desarrollo.

¹ Prats Oriol, Joan, «El concepto y el análisis de la gobernabilidad», *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15, Barcelona, España, 2003.

la evidente crisis del Estado de Bienestar y coincidió con un renacimiento de políticas económicas más reguladoras y promotoras de una mayor intervención pública en la economía. En esta época, se entendió la gobernabilidad como la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas. Se la definía como *la capacidad de las instituciones públicas para hacer frente a los desafíos que confrontan, sean éstos retos u oportunidades*.

Un segundo contenido es su uso como descriptor del estado de la consolidación de las democracias en transición, que lo describía como la condición *de un país que, por un lado evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales económicas y políticas*. En esta forma de entender el concepto, estaba implícita la mejora del desempeño económico-social reforzador y generador de libertad política. En algunas partes se refería al proceso de transición desde gobiernos militares hacia gobiernos civiles y en la mayoría se la aplicaba al tránsito desde las dictaduras marxistas hacia la democracia liberal.

Una tercera aproximación ha sido su uso como sinónimo de la expresión «gobernanza» (*governance*), empleado por el PNUD y el Banco Mundial, que lo aplica a *los procesos y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; la capacidad de los gobiernos para gestionar eficientemente los recursos y formular y aplicar políticas y regulaciones; el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio económicas entre ellos*. Esta aproximación me parece menos útil por cuanto mezcla y confunde la arquitectura institucional con la calidad y resultados de las políticas que aplican.

Una cuarta aproximación es la referida al proceso de conformación de la Unión Europea que pone el acento en la «gobernanza» de la Unión en formación a través de la construcción de un proceso de toma de decisiones multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. En esta aproximación, la legitimidad de los gobiernos está dada principalmente por la eficiencia, dándose por entendido que operan en una estructura democrática consolidada, con alta representatividad.

Teniendo en cuenta lo señalado, una definición operativa general podría asignar a gobernabilidad un significado que implique:

- Capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a si mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los cuales forma parte.
- Capacidad para alinear efectivamente las necesidades sociales con las capacidades estatales a través de las instituciones y reglas del juego existentes.
- Capacidad de adoptar y materializar políticas eficaces.
- Asimilación de la retroalimentación entre reglas del juego y la necesidad de flexibilidad para enfrentar los cambios.

En el caso de la Argentina actual y de los próximos treinta años, considerando conjuntamente sus experiencias políticas recientes con el estado de situación de la política en el mundo y en la época, no parece interesante medir las posibilidades de regresión autoritaria –sea por la acción de grupos marxistas revolucionarios o sectores militaristas–, y dada la naturaleza de nuestros propósitos, tampoco parece imprescindible evaluar la legitimidad de la conformación y operación de sus estructuras políticas actuales.

Para nuestra tarea parece más eficiente *una definición más acotada* y concretamente orientada a sus efectos en el diseño y conducción de su política exterior. En este sentido, una evaluación operativa de la gobernabilidad de Argentina debería incluir algunos *indicadores* como:

- Capacidad de la autoridad para formular políticas. Incluyendo la capacidad para transformar las preferencias ciudadanas en políticas de acción eficaces.
- Capacidad para formar alianzas que permitan la implementación de las políticas, incluyendo el alineamiento de los actores burocráticos.
- Negociación de las diferencias internas e internacionales y capacidad para evitar crisis de gobernabilidad.
- Fragmentación y polarización del sistema político. Sistema de partidos y disciplina partidaria. Existencia de actores con capacidad de veto.

2. LA GOVERNABILIDAD EN ARGENTINA

Un punto de partida útil, me parece, es tratar de establecer si *el proceso de formulación de políticas* en la Argentina actual y en el futuro próximo es demostrativo de una forma más o menos estable de hacer gobierno y particularmente de hacer política exterior o es una situación exótica que responde a una coyuntura histórica específica.

Hasta comienzos de la década de los 90, se solía atribuir la impredecibilidad de las acciones diplomáticas argentinas en sus relaciones con Chile, particularmente en las crisis, a la existencia de gobiernos militares en uno o en ambos estados

En cuanto a hechos concretos, el más representativo de esta conducta impredecible –al menos para los chilenos–, parece ser el conjunto de situaciones conformadas por el desconocimiento argentino del *Laudo Arbitral* en 1977 y su declaración unilateral de nulidad insanable; la negativa a ir, en subsidio de lo anterior, a la Corte Internacional de Justicia; un prolongado período de amenazas y bravatas –cierre de la frontera incluido–, y el extenuante y peligroso proceso que finalmente llevó a la *Mediación Papal* y al *Tratado de Paz y Amistad*. No menos impredecible resultó la sorpresiva invasión de las Islas Malvinas y la nunca aclarada posibilidad de continuar con un ataque a Chile, de haber resultado exitosa dicha operación.

Ambas situaciones, en conjunto, vinieron a establecer en el imaginario de toda una generación de chilenos, que con Argentina «cualquier cosa era posible».

Ya en democracia las sorpresas no terminaron: el incumplimiento por parte de Argentina del *Protocolo* para la venta de gas suscrito entre ambos países como hito inaugural de una nueva forma de relación de confianza mutua e interdependencia, fue un duro golpe a los que se jugaron a que había habido un cambio en la relación bilateral, fundado en la existencia de gobiernos democráticos en ambos países y por consiguiente representativos de la voluntad de ambos pueblos.

El comportamiento argentino en política exterior económica también tiene su ejemplo sorprendente en su actual crisis post gobierno de De la Rúa. La forma en que Argentina enfrentó la negociación de su deuda externa y el correspondiente desconocimiento de sus compromisos económicos, sin objeciones éticas significati-

vas por parte de ningún actor político o social relevante, de alguna forma confirman una aparente tendencia en el comportamiento internacional de ese país.

En el terreno de las percepciones, existe una amplia y variada colección de prejuicios, anécdotas y *petit histoire* u hechos históricos menores, que parecen confirmar que el proceso de formulación e implementación de la política exterior argentina está condicionado por la interacción de un juego de tres fuerzas que se potencian entre sí: necesidades imperiosas de política interna; la existencia de actores con capacidad de veto y la ausencia de un compromiso social compartido y activo respecto al cumplimiento de la palabra empeñada.

Se aprecia también que estos comportamientos se repiten por igual tanto por parte de gobiernos autoritarios como de gobiernos democráticos, lo que configuraría un rasgo cultural de su sistema político.

Las razones de este comportamiento exceden los límites de este trabajo, pero se ajustan con bastante precisión a lo que la teoría actual ha reconocido como la relación entre gobernanza débil y la ausencia o inadecuación de las instituciones del ámbito estatal-nacional; entre la calidad de las políticas elegidas y sus efectos económicos y sociales, y los valores culturales y sociales vigentes².

- La forma en que el sistema político argentino *transforma las preferencias ciudadanas en acciones políticas*, es decir la interacción entre lo que el público quiere y valora y lo que el gobierno realmente hace, la veremos más adelante al analizar las políticas económicas y su incidencia en las relaciones bilaterales.

- La capacidad para la *formación de alianzas para la implementación de políticas* podemos evaluarla respecto a la política interna y a la externa.

La *política interna* de argentina, desde mediados de la década de los '50 ha estado modulada por la posición que cada actor político adopta frente al peronismo. Las posiciones políticas posibles son dos: aliado del peronismo o enemigo del mismo. A partir de 1955, hay un enfrentamiento inicial entre el peronismo y la derecha apoyada por una parte de las Fuerzas Armadas que concluye en la derrota militar del peronismo acompañado de una victoria política del mismo que le permite sobrevivir y continuar condicionando –por negación– la vida política argentina. Le sigue la conquista del poder por el peronismo acompañado de grupos guerrilleros marxistas y la destrucción del radicalismo. Continúa con la «vuelta de mano» en la cual el peronismo tradicional acompañado por los militares destruyen físicamente a las guerrillas izquierdistas, y culmina en una sucesión de gobiernos militares que continúan con la eliminación de las guerrillas marxistas y que teniendo la totalidad del poder no logran gobernar y terminan siendo nuevamente derrotados por el peronismo y sometidos por éste a un profundo proceso de demolición y humillación. Actualmente, luego de una pasada por el peronismo de derecha de Menem, el poder se encuentra en manos del peronismo de izquierda, ex guerrillero, abocado a la destrucción integral del peronismo menemista.

Se puede apreciar que en la política interna argentina no ha existido la alianza, la negociación ni el acuerdo. La lucha por el poder se dirime en términos de vence-

² Fukuyama, Francis, *La construcción del estado*, Buenos Aires, Ediciones B, 2004.

dores y vencidos en la cual los primeros adquieren la totalidad del poder y los segundos van al exilio, la cárcel y la muerte física o política.

En este ambiente, las políticas son negociadas al interior del grupo que ejerce el poder y su negociación es de tipo burocrático y de lucha de facciones.

En *política externa*, en los últimos decenios hemos visto algunas alianzas: Al final de la Segunda Guerra Mundial, la alianza de hecho del peronismo con los países del Eje, bajo una impronta corporativista. Durante la Guerra Fría, la alianza anticomunista entre los gobiernos militares argentinos y los Estados Unidos que alcanzó su punto máximo en el gobierno del General Galtieri y se concretó en la participación de fuerzas de seguridad argentinas en la lucha contra las guerrillas en Centro América. Su contrapartida de izquierda, en la cual una fracción del peronismo (la Tendencia Revolucionaria, algunos de cuyos representantes ejercen el poder hoy día) se alió al castrismo, alianza que si bien no fue política de Estado, influyó en su comportamiento internacional. Posteriormente vimos la política de las «relaciones carnales» entre los gobiernos de Menem y los correspondientes gobiernos de los Estados Unidos; luego la alianza con Brasil en el contexto del hoy disminuido Mercosur y actualmente la «semi alianza» entre el actual gobierno argentino y el Gobierno Bolivariano de Chávez en Venezuela.

En estas alianzas resaltan tres aspectos: el componente ideológico de cada una de las ellas; la diversidad radical de las contrapartes y su brevedad.

Se puede concluir que en Argentina la cultura de alianzas, internas y externas, está poco consolidada y parecen obedecer principalmente a alineamientos coyunturales o a conveniencias inmediatas.

En cuanto a la forma de resolver los conflictos políticos, la estructura política argentina muestra poca capacidad para resolver exitosamente las diferencias internas e internacionales. Si bien es cierto que su juego político interno y su capacidad diplomática son reconocidos y apreciados por su habilidad y destreza táctica, sus resultados finales han sido magros y de alto costo en cuanto a credibilidad y prestigio. Por su parte, la capacidad para evitar crisis de gobernabilidad queda subsumida por la combinación del oportunismo de los actores políticos y su concepción de la política como un juego suma cero, en que la derrota implica un fuerte castigo para los perdedores y la victoria lleva entrega a los ganadores el uso y goce del poder con pocas restricciones y controles.

En su versión diplomática, la tentación de recurrir a todos los elementos que aporten poder de negociación, incluida la fuerza, parece estar siempre presente.

3. POSIBLE EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EN RELACIÓN A LAS POLÍTICAS EN APLICACIÓN POR PARTE DE CHILE

- Si el *proceso de formulación e implementación* de políticas en la Argentina está condicionado en forma importante por las necesidades de su gobernabilidad, éstas variarán dentro un espectro amplio y poco predecible, al menos mientras dicha gobernabilidad no mejore y se consolide sustancialmente.

Así como de las «relaciones carnales» con Estados Unidos se pasó a una relación fría y distante con ese país y desde la «alianza estratégica» con Brasil se pasó

a las recriminaciones, nada nos puede asegurar que una determinada alianza entre Chile y Argentina pueda perdurar hasta consolidarse, primero porque desde la perspectiva argentina su motivación probablemente será pasajera; originada por una necesidad específica y puesta en práctica por un gobierno con una orientación política en particular y segundo porque Chile es reacio a las alianzas formales y lento en alcanzar consensos respecto a cambios políticos significativos especialmente si afectan a su seguridad o su soberanía nacional, lo que retarda y complica la adquisición de compromisos. Por otra parte, nuestra economía es estructuralmente muy sensible a los cambios en la situación internacional, por lo que añadir otra variable de inestabilidad no sólo no aporta nada sino que viene a agravar nuestra naturalmente precaria condición.

- En cuanto a la forma en que el sistema político argentino *transforma las preferencias ciudadanas en acción política* y su incidencia en las relaciones bilaterales, en política económica tenemos una situación que parece conducir a una disyuntiva insoluble: si las preferencias (o creencias) ciudadanas argentinas son recogidas con fidelidad por su sistema político, ellas llevan a su política económica en una dirección de opuesta a la nuestra, y si no las recoge, agrava su falta de gobernabilidad.

Esto surge del siguiente análisis³:

(1) Cuando la opinión pública de Argentina y de Chile son interrogadas respecto a si el respectivo país va en la dirección económica correcta, el 39% y el 34% de los consultados, respectivamente, los porcentajes más altos de Latinoamérica, están de acuerdo. Es decir ambos grupos están satisfechos con las políticas económicas en aplicación por parte de sus respectivos gobiernos. El problema es que las políticas de ambos países son radicalmente diferentes.

(2) Preguntadas respecto a su satisfacción con la economía de mercado, el 36% de los chilenos, la proporción más alta de Latinoamérica, está muy satisfecha, mientras sólo el 16 % de los argentinos, una de las proporciones más bajas de la región, lo está.

(3) Respecto a si la empresa privada es o no imprescindible para el desarrollo, el 75% (el tercero más alto de la región) de los chilenos está de acuerdo, mientras solo el 54% de los argentinos (el tercero más bajo de Latinoamérica) concuerda.

(4) En cuanto a la satisfacción con la economía de mercado, el 73% de los argentinos está insatisfecho contra el 51% de los chilenos (el más bajo de la región).

Lo señalado nos permite concluir que mientras no haya un cambio de cultura económica en una de las dos sociedades, avanzaremos en direcciones opuestas, y cuando no sea así, será a costa de fuerte tensión política interna.

³ Informe – Resumen, *Latinbarómetro 2004. Una década de mediciones*.

PARÁMETROS QUE DEBERÍAN INCORPORARSE A NUESTRA POLÍTICA FRENTE A ARGENTINA

Esta evaluación de los efectos de la gobernabilidad de Argentina en su comportamiento estatal internacional me permite concluir que la «politización» y la «estatización» de las relaciones bilaterales sería un error que llevaría a un severo empobrecimiento de ellas. En efecto, si el déficit de gobernabilidad de Argentina le hace daño tanto a ellos mismos como a su relación con nosotros, cometeríamos un error si priorizamos y centramos la relación en lo que funciona mal y no en lo que camina exitosamente como son las relaciones en otros ámbitos de la sociedad.

Esto me permite concluir que es en la «cooperación descentralizada» –la integración desde abajo, a nivel de intereses privados e instituciones locales, de organismos especializados e intereses locales– donde deberíamos poner el mayor esfuerzo ya que al poner en contacto cooperativo a intereses sectoriales, parciales y concretos⁴, se abren las mejores posibilidades de avance seguro, sostenido y duradero. La organización federal de Argentina facilita grandemente una aproximación de este tipo y la cooperación transfronteriza se presenta como una vía eficaz y al alcance de todas las comunidades de ambos países.

En este sentido, el libre intercambio entre particulares e instituciones de todo tipo, incluso la interacción directa entre instituciones tan «estatales» como las FF.AA. de ambos países, está mostrando un potencial de éxito y estabilidad mucho más alto. En efecto, y como ejemplo, la «crisis del gas» que interfirió seriamente en la relación bilateral, aun en sus momentos más álgidos no logró afectar a la excelente relación establecida entre las Armadas de ambos países, pioneras en el acercamiento militar bilateral.

⁴ Jean Monnet, instigador de la formación de la Unión Europea y comerciante de coñac, sostenía: «La U.E. no puede triunfar si no se la funda en las solidaridades concretas: el comercio y el dinero. A través de la actividad comercial, las naciones se familiarizan y se entrelazan de tal manera que no habría más motivos concretos para ir a la guerra».

LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS COMO UN NUEVO AGENTE DE INTEGRACIÓN. EL CASO CHILE-ARGENTINA

■ *Carolina Stefoni**

INTRODUCCIÓN

Para comprender el proceso migratorio entre Chile y Argentina es importante mantener una perspectiva que integre lo que sucede a uno y otro lado de la cordillera. Hablar de la migración de chilenos hacia Argentina no es lo mismo que hablar de la migración argentina hacia Chile, pero una mirada a ambas realidades permitirá dimensionar este fenómeno y los impactos que tiene para cada uno de los países. Asimismo, una visión integrada permitirá avanzar en una mirada binacional, donde queden incorporadas las realidades y problemáticas que afectan a los grupos de inmigrantes en ambos lugares. Sólo de esta manera es posible que la migración pueda asumirse como una dimensión más de los procesos de integración social y cultural entre los países, y llegar así a formar parte de los acuerdos y políticas de integración que busquen trascender las esferas económica y comercial.

Este artículo apunta en esta dirección. En la primera parte se analizan y comparan algunas de las características centrales de estos procesos migratorios tales como la cantidad de inmigrantes involucrados, lugares de residencia en los países de destino, esto es si se trata de una migración hacia grandes o pequeñas ciudades. En la segunda parte se analizan algunas dimensiones del perfil sociodemográfico de este grupo en Chile, y finalmente, la tercera parte da cuenta de ciertas dimensiones más culturales de esta migración, y plantea la pregunta de por qué la migración argentina no se ha constituido en un «objeto de estudio» o dicho de otra manera, por qué no se habla tanto de la migración argentina, siendo que constituyen la primera mayoría en el país.

I. CHILE Y ARGENTINA. MÁS ALLÁ DE LA MIGRACIÓN TRADICIONAL DE FRONTERAS.

Argentina ha sido históricamente uno de los países con mayor número de inmigrantes en la región. La política migratoria de mediados del siglo XIX y hasta finales del XX logró combinar la creciente demanda por mano de obra en la agricultura y en la industria (Mármora, 2002), con una noción de desarrollismo tradicional, lo que terminó por estimular el arribo de varios millones de europeos, preferentemente

* Socióloga de la Pontificia Universidad Católica. MA en Estudios Culturales de la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Actualmente, es profesora y coordinadora de Sociología en la Universidad Alberto Hurtado. Ha desarrollado diversas investigaciones en el ámbito de las migraciones de Chile y América Latina y ha escrito una serie de artículos sobre migración en revistas nacionales e internacionales.

italianos y españoles. La política argentina de esa época se basó en la necesidad de poblar, desarrollar al país y transformar de este modo las estructuras tradicionales, herencia de la colonia, en una basada en los modelos de los países más avanzados. El plan para promover el desarrollo se basó en tres elementos básicos: a) inmigración masiva; b) educación universal y obligatoria y c) importación de capitales y desarrollo de formas de producción modernas, con la creación de una agricultura, ganadería e industria y la implementación de una red de transporte (Benencia, 2004).

En parte gracias a este fuerte estímulo a la inmigración europea, la población argentina pasó de 1.700.000 habitantes en 1869 a casi 20 millones en 1959, es decir, en poco más de noventa años la población creció en casi 12 veces. En este contexto la población inmigrante superaba en 1895 el 25% de la población total, cifra que se mantuvo por casi 40 años (R. Benencia, 2004).

Esta población de ultramar se concentró con mayor fuerza en las grandes ciudades, especialmente la provincia de Buenos Aires.

La población limítrofe durante toda la primera mitad del siglo XX se mantuvo más bien oculta. Fue sólo a partir de mediados de los cincuenta que comenzó a adquirir un peso más importante, especialmente porque reemplaza a la migración de ultramar.

La migración limítrofe hacia Argentina constituyó una respuesta frente a la escasez de mano de obra en el sector primario de las economías fronterizas. Las demandas por mano de obra en estas economías marcaron algunas características del tipo de inmigrante que llegó a ese país (M.C. Cacopardo, 2005). En el caso de los chilenos, éstos se ubicaron en ocupaciones temporarias, vinculadas a la esquila, crianza de ovinos y cosecha de la fruta, con una fuerte concentración en la Patagonia (Benencia, 2004).

En los últimos años Argentina ha experimentado al menos dos transformaciones profundas que han logrado alterar el imaginario clásico de la migración «blanca» hacia ese país. Por una parte la cantidad de europeos que llegaban a las costas argentinas comenzó a decaer mientras crecía proporcional y numéricamente la migración proveniente de países latinoamericanos y fronterizos y por otra, en los últimos cinco años y producto de la crisis económica del 2001 los argentinos comenzaron a experimentar algunas de las situaciones propias de los países emisores de emigrantes. Si bien sigue siendo un país eminentemente receptor, la cantidad de argentinos que buscan alguna oportunidad fuera de su país ha crecido.

Al comparar con lo que sucede en Chile, se observan varias características similares, sobretodo en relación al espíritu inspirador de las políticas migratorias de la primera mitad del siglo XX, gracias a las cuales llegó una gran cantidad de inmigrantes provenientes de España, Italia, Alemania y otros lugares de Europa así como de países del oriente. Por otra parte se observa en Chile durante los últimos años un incremento de la migración proveniente de países limítrofes, que en este caso, asume la forma de una migración andina.

Pero hay algunas diferencias sustanciales entre ambos países y que dicen relación primero con que Chile ha sido y sigue siendo un país eminentemente emisor, mientras que Argentina ha sido y es un país receptor, pese a todas las transformaciones que cada uno está experimentando. Este puede ser un factor explicativo respecto de la relevancia pública y política que adquiere el tema migratorio en

Argentina, país que en el 2005 aprobó una nueva ley que se adecua a la actual realidad migratoria, versus el menor interés que despierta este tema en las autoridades chilenas. Basta recordar que este país aún no cuenta con una política migratoria, y más aún, la ley que rige estos asuntos es una ley de los años de la dictadura, inspirada en una visión de seguridad que poco tiene que ver con las demandas actuales.

Una segunda diferencia, y que se desprende de la anterior, es que el número de chilenos en Argentina es sustancialmente mayor que el de argentinos en Chile. Los respectivos censos del 2001 y 2002 respaldan esta afirmación. Mientras en el país trasandino hay 212.429 chilenos, en Chile viven sólo 48.176 argentinos, lo que quiere decir que por cada argentino en Chile, hay un poco más de 4 chilenos viviendo en Argentina.¹

Por otra parte, el peso relativo que tiene cada uno de los grupos migratorios en relación con los flujos migratorios provenientes de los otros países fronterizos es distinto. En el caso de Chile, la migración argentina constituye la primera mayoría de los grupos de inmigrantes, mientras que en Argentina, la migración chilena es ampliamente superada por la paraguaya y boliviana. Los siguientes cuadros muestran la distribución de la migración limítrofe por país de origen.

TABLA N° 1

Chile: Distribución de inmigrantes limítrofes 2002		
	2002	%
Total país limítrofe	98957	53,65
Argentina	48176	26,12
Perú	37860	20,52
Bolivia	10919	5,92
resto	85507	46,35
Total nacional	184464	100,00

Fuente: Censos nacionales de población. Chile 2002

En Chile la migración limítrofe representa el 53% de la población total, siendo Argentina y Perú los países de origen con mayor presencia en el territorio nacional (tabla N° 1). En el caso de Argentina la migración limítrofe representa el 39% de la migración total y si en 1980 Paraguay y Chile eran los principales lugares de origen de esta migración, de acuerdo al censo del 2001, hoy en día los dos primeros lugares los ocupan Paraguay y Bolivia. Chile experimentó un incremento importante durante el censo de 1991, sin embargo la cifra tanto absoluta como relativa disminuyó el 2001, recuperando el número de inmigrantes registrados en el 80. Una situación bastante similar ocurrió con la migración uruguaya (tabla N° 2).

¹ INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 (Argentina); INE, Censo Nacional de Población, 2002 (Chile).

TABLA N° 2

Argentina: Distribución de inmigrantes limítrofes. 1980, 1991, 2001						
	1980		1991		2001	
Lugar nacimiento	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje
Total país limítrofe	753 428	39,59	805 358	49,85	923 215	60,26
Bolivia	118141	6,21	143569	7,54	233464	12,3
Brasil	42757	2,25	33476	1,76	34712	1,8
Chile	215623	11,33	244410	12,84	212429	11,2
Paraguay	262799	13,81	250450	13,16	325046	17,1
Uruguay	114108	6,00	133453	7,01	117564	6,2
resto	1 149 731	60,41	810 115	50,15	608 725	39,74
Total nacional	1 903 159	100	1 615 473	100	1 531 940	100,0

Fuente: INDEC. Censo nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001; La migración internacional y sus características www.indec.mecon.ar

Una tercera diferencia entre ambos países dice relación con algunas de las características de los inmigrantes, como por ejemplo si vienen de zonas urbanas o rurales y en qué lugares del país de destino viven, si en la zona sur o en la capital. Si bien no contamos con estudios más acabados en esta materia, a partir del censo del 2002 (Chile), el trabajo de Roberto Benencia en base al censo de 1991 (Argentina) y la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI, Argentina) es posible afirmar que la migración desde Chile se concentra de manera significativa en el sur de ese país, mientras que la inmigración argentina se concentra con mayor fuerza en Santiago.

La Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales, realizada en Argentina entre 2002 y 2003, permite analizar no sólo el lugar de residencia de los principales flujos migratorios, sino el lugar de origen (ciudades o regiones) de los mismos grupos, redes migratorias, trayectorias territoriales, conservación de vínculos y retorno, entre otras temáticas. Esta encuesta utilizó como base el censo del 2001, desde donde se extrajo una muestra conformada por aquellos hogares donde al menos un integrante fuera de origen boliviano, paraguayo, uruguayo o chileno. El siguiente cuadro muestra la distribución por zona de residencia de la migración chilena. Al ser una muestra no da cuenta de la totalidad de los inmigrantes, pero si permite extrapolar los resultados.

TABLA N° 3

Argentina. Lugar de residencia de la población inmigrante chilena. 2001		
	Total	%
Ciudad Buenos Aires	9011	8,86
Partidos del Gran Buenos Aires	25364	24,93
Gran Mendoza	13416	13,18
Neuquén, Plottier, Centenario	18883	18,56
Valle del Rio Negro	24397	23,98
Río Gallegos	10684	10,50
Total	101755	100

Fuente: INDEC. Censo nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001; La migración internacional y sus características www.indec.mecon.ar

Este cuadro muestra que los chilenos se ubican en más de un 50% desde Neuquén hacia el Sur y en un 35% en el Gran Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires. La economía en el sur de Argentina se encuentra fuertemente asociada al sector agrícola y ganadero, por lo que es posible plantear la hipótesis de que se trata de una migración vinculada a los ciclos naturales de esa economía.

El estudio de Benencia, realizado en base al censo de 1991 plantea tendencias similares, aunque las categorías utilizadas difieren un tanto respecto de las utilizadas por la ECMI. En su análisis Benencia concluye que el 53% de la migración chilena vive en la Patagonia, mientras que un 29% lo haría en Ciudad de Buenos Aires y Departamentos del gran Buenos Aires. Así queda demostrado en el siguiente cuadro.

TABLA N° 4

Localización inmigrantes limítrofes en Argentina. 1991									
	N° inmigrantes limítrofes	% limítrofes sobre pobl. Regional	Distribución inmigrantes limítrofes por regiones						
			Total	Bolivianos	Brasileños	Chilenos	Paraguayos	Uruguayos	
Total país	841696	2,6	84 1696	143569	33476	244419	250459	133459	
			100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Area metropolitana	400513	3,7	47,4	38,9	27,3	18,4	65,3	80,9	
Resto Bs As	67209	1,5	8	6,5	5,7	11,4	5,3	8,8	
Centro	31935	0,5	3,8	4,6	6,4	2,9	2,4	6,5	
Cuyo	48002	2	5,8	10,1	2,8	12,2	0,2	0,6	
NEA	89382	3,2	10,6	0,5	55,3	0,2	25,6	1,2	
NOA	59664	1,8	7,1	36,5	0,9	1	0,6	0,5	
Patagonia	144993	9,9	17,3	2,9	1,6	53,9			

Fuente: Indec, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991. Citado por R. Benencia en: La existencia de modelos históricos contrapuestos en la integración de los inmigrantes en la sociedad argentina. [www://alhim.revues.org/document430.html](http://www.alhim.revues.org/document430.html)

Es interesante contrastar o comparar con lo que sucede con otros grupos de inmigrantes en el país trasandino. Por ejemplo, los bolivianos se concentran tanto en Buenos Aires como en el Noroeste este argentino, mientras que los brasileños lo hacen en el noreste y los paraguayos en un 65% en el área metropolitana. La ubicación o concentración de estos grupos tiene que ver no sólo con la región donde tienen la frontera, sino también la articulación de estos grupos con los mercados laborales disponibles en el país de llegada. Es así como por ejemplo, la migración boliviana estuvo en sus inicios fuertemente vinculada al desarrollo de los cordones verdes del área metropolitana argentina, aunque más tarde se convirtió en una migración urbana que llegó a trabajar a Buenos Aires (Grimson, 1999).

En Chile, de acuerdo con el último censo, los argentinos se concentran con fuerza en la región metropolitana, aunque existen otras tres regiones donde reside parte significativa de los migrantes de ese país. Llama la atención la baja concentración en Aysén y Magallanes, siendo que la Patagonia argentina concentra un importante número de chilenos.

El siguiente gráfico muestra este punto.

TABLA N° 5

Población total y porcentaje población inmigrante Argentina, por regiones. 2002						
	población chilena	nacidos en Argentina	% migrantes argentinos / población chilena	Distribución territorial	IM Chile	IM Inmigrantes argentinos.
Tarapacá	428.594	599	0,14	1,2	103,19	100,3
Antofagasta	493.984	914	0,19	1,9	107,71	88,1
Atacama	254.336	255	0,10	0,5	103,16	107,3
Coquimbo	603.210	996	0,17	2,1	97,09	105,4
Valparaíso	1.539.852	5.519	0,36	11,5	95,66	106
O'Higgins	780.627	939	0,12	1,9	101,04	98,1
Maule	908.097	1.017	0,11	2,1	99,53	89
Biobío	1.861.562	2.655	0,14	5,5	96,71	100,5
Araucanía	869.535	5.382	0,62	11,2	98,15	99,1
Los Lagos	1.073.135	5.142	0,48	10,7	101,00	94,3
Aysén	91.492	1.117	1,22	2,3	111,22	82,5
Magallanes	150.826	1.287	0,85	2,7	109,72	95
R.Metropolitana	6.061.185	22.354	0,37	46,4	94,02	101,8
Total	15.116.435	48.176	0,32	100	97,12	99,9
Fuente: censo 2002, Martínez, 2003						

La migración argentina, por su parte, se concentra con mayor fuerza (46.4%) en Santiago, lo que significa que es una migración mayoritariamente urbana, aunque los datos del censo no permiten identificar el origen geográfico de este grupo. Se observa además al menos tres regiones con una concentración significativa de inmigrantes: Valparaíso, Araucanía y Los Lagos. Estas dos últimas corresponden a una migración histórica vinculada con los movimientos transfronterizos de los pehuenche, así como a una migración vinculada con la actividad económica en esa región.

La tabla N° 5 muestra además el peso que tiene la población argentina en cada una de las regiones chilenas. El único caso donde ésta llega a representar el 1% (cerca al porcentaje de migración nacional respecto del total de población) es la región de Aysén. Respecto del índice de masculinidad, si bien se señalaba en un comienzo que la migración argentina es muy pareja en cuanto a hombres y mujeres (IM de 100), al separar por regiones emergen algunas regiones con una migración de carácter más femenino, como por ejemplo Maule, Aysén y Antofagasta.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA MIGRACIÓN ARGENTINA EN CHILE

a) Participación y distribución de la migración argentina

El censo del 2002 muestra que los argentinos constituyen el primer grupo migratorio en Chile, seguido por los peruanos y muy lejos de los bolivianos y ecuatorianos. Estos resultados, sin embargo, no recogen el impacto que pudiese haber causado la crisis económica y política de Argentina en el año 2001, donde se piensa que esta cifra puede haber aumentado. Es por ello que se ha incluido el Gráfico N° 1, el que entrega información sobre el otorgamiento de visas según nacionalidad por parte del Departamento de Extranjería Chileno, pero es importante recalcar que estos

datos no son comparables con la información censal, pues provienen de fuentes distintas. Lo que sí permite es establecer ciertas tendencias en el tiempo.

TABLA N° 6

Chile: Diez principales países y regiones de origen de los nacidos en el extranjero y algunas características. 2002					
país de nacimiento	número	% sobre pobl. total de inmigrante	rel. de masculinidad	variación 1992-2002	% menores de 15 años
Total	184464	100,00	0,91	60,97	18,44
Argentina	48176	26,12	1	39,99	31,12
Perú	37860	20,52	0,66	394,97	9
Bolivia	10919	5,92	0,84	41,27	9,96
Ecuador	9393	5,09	0,83	314,34	19,54
España	9084	4,92	1,07	-7,77	8,42
EEUU	7753	4,20	1,23	24,07	27,29
Brasil	6895	3,74	0,85	49,57	22,87
Alemania	5473	2,97	0,95	-2,32	10,03
Venezuela	4338	2,35	0,94	80,98	23,33
Colombia	4095	2,22	0,82	145,8	13,77

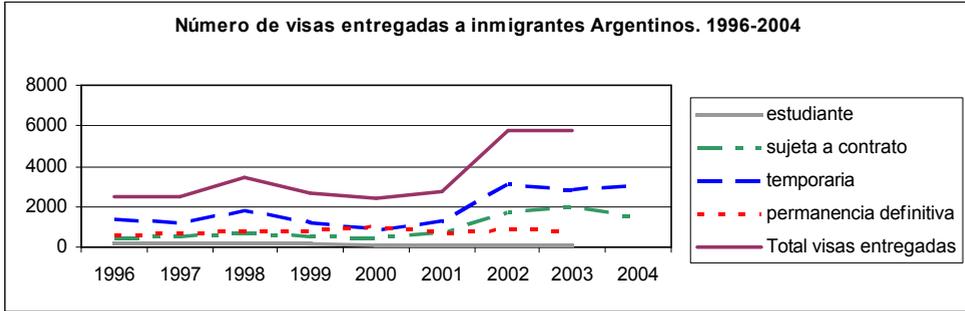
Fuente: Martínez (2003) El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la migración en Chile. CEPAL/CELADE

Una característica interesante de señalar es que la migración argentina posee un índice de masculinidad de 1, lo que se aleja de la tendencia de los países fronterizos, donde hay un mayor predominio de mujeres sobre los hombres.

Un segundo elemento que llama la atención es la escasa variación que experimentó este flujo en el período 1992-2002, sobretodo si se compara con la variación de la migración peruana (394%), ecuatoriana (314%) e incluso boliviana (41%). Nuevamente es importante tener los datos post crisis 2001 para ver si en esas condiciones Chile emergió para los argentinos como un destino posible.

El siguiente gráfico está hecho en base al número de visas entregadas por el departamento de extranjería, dependiente del Ministerio del Interior de Chile. Tal como se señalaba con anterioridad, la información permite establecer ciertas tendencias en los últimos años, aunque ello no significa que las cifras aquí indicadas responden al total de inmigrantes que han ingresado al país. Ello por una razón muy simple. Las visas sujetas de permanencia definitiva suponen que la persona ha debido tener con anterioridad una visa sujeta a contrato por al menos dos años. Por otra parte, la visa sujeta a contrato se puede perder en el minuto en que se pierde el trabajo, y puede volver a ser solicitada una vez que se obtiene un nuevo contrato, lo que significa que puede haber registro de dos visas entregadas a una misma persona.

GRÁFICO N° I



Fuente: Departamento de Extranjería. Ministerio del Interior. Chile.

El gráfico plantea una tendencia efectiva a partir del 2002. Esto quiere decir que en esa fecha se produjo un salto significativo en el número de visas entregadas a los migrantes, cuestión que se ha mantenido relativamente estable en los años siguientes. Esto hablaría de un aumento en el ingreso de argentinos a partir de la crisis, aunque no se puede avanzar en una caracterización más profunda de este grupo.

b) Edad

De acuerdo con la tabla N° 6, la migración argentina presenta un alto porcentaje de población menor de 15 años (31%), superando a otros países que presentan una migración asociada fuertemente a la edad laboral. Estos datos no son una variación respecto de lo acontecido en años anteriores, ya que de acuerdo con el censo de 1980 la cuota entre los 0 y 29 años alcanzaba al 64.9%; en 1992, 66.7% y en 2002, 67.7% (OIM, 2004). Martínez (Martínez, 2003) ha planteado como hipótesis explicativa de esta situación el hecho de que se debería a un alto porcentaje de migración de retorno, es decir, hijos de padres chilenos nacidos en Argentina, quienes habrían utilizado las redes familiares existentes para retornar a Chile. Esta situación, si bien es esperable dentro de las dinámicas migratorias entre países fronterizos, indica la presencia de un factor muy importante al momento de analizar el proceso de integración de la sociedad mayor. El hecho de contar con algún familiar chileno cuando se decide emigrar desde Argentina puede favorecer su proceso de integración, por cuanto se cuenta con alguien cercano que tiene vínculos más allá de la comunidad inmigrante.

La migración chilena en Argentina presenta en cambio una estructura etárea característica de una migración laboral. De acuerdo con el estudio elaborado por la OIM, los chilenos en ese país se concentran en una población mayor de 18 años, es decir, económicamente activa, y no necesariamente se trata de familias con hijos (OIM, 2004).

c) Nivel educacional

En los últimos 25 años, y probablemente desde antes, la migración argentina hacia Chile se ha caracterizado por presentar un alto nivel de calificación. Incluso

su nivel de enseñanza ha ido subiendo con los años, de un 48% en 1982 a un 56% en el 2002.

TABLA N° 7

Población argentina en Chile por años de estudio alcanzados			
	Censo 1982	Censo 1992	Censo 2002
	%	%	%
Menos de 4 años	11,65	6,4	4,92
entre 4 y 6 años	18,91	18,35	12,02
entre 7 y 9 años	21,01	26,35	26,33
10 y más	48,44	48,9	56,72
Total	100	100	100
<i>Fuente: Estudio de caracterización sociodemográfica de la migración</i>			
<i>Argentina en Chile. OIM 2004</i>			

Estos datos confirman ciertas características que ya se han venido enunciando, es decir que se trata de una migración urbana, de carácter familiar y con un buen nivel educacional, situación que contrasta con otros grupos migratorios que llegan a Chile.

Los inmigrantes chilenos que llegan a Argentina presentan en cambio un nivel educacional menor. De acuerdo con el mismo estudio, basado en los datos del censo de 2001 (INDEC) sólo un 3.83% de la población chilena en ese país presentaría más de 10 años de estudio y la mayoría de la población (48%) presentaría entre 4 y 6 años. Esta mano de obra poco calificada se ha mantenido estable en el tiempo, según lo indica el informe.

d) Participación en el mercado laboral

La población inmigrante argentina económicamente activa se concentra de manera significativa en el sector servicios de la economía (40%), seguido por el comercio (22%) y más atrás la industria (12%). (Ver Tabla N° 8 al comienzo de la página siguiente).

En esta tabla es posible comparar la distribución en las distintas ramas de actividad entre la población chilena y la población proveniente de Argentina.

En términos generales se puede afirmar que la población nacida en Argentina se concentra principalmente en el sector comercio y finanzas (juntos suman el 62%) y si bien en el caso chileno estos sectores también corresponden a las dos primeras mayorías, en este último caso representa sólo el 46%. Las categorías de minería, industria, electricidad, comercio y transporte mantienen un porcentaje similar de concentración y distribución entre ambas poblaciones (las diferencias no sobrepasan los 3 puntos porcentuales), pero donde si se observa un comportamiento distinto es en las ramas de agricultura, servicios y finanzas. En el caso de la agricultura, se puede afirmar que son muy pocos los argentinos que llegan al país para trabajar en este sector (situación distinta de lo que se puede esperar por

TABLA N° 8

Chile: Población económicamente activa, de 15 años y más 2002, según lugar de nacimiento				
	Chilenos /a		nacidos en	
	(miles de personas)	%	Argentina /c	%
Agricultura	706,487	13,1	793	4,5
Minería	71,667	1,3	138	0,8
Industria	767,729	14,3	2234	12,7
electricidad	31,551	0,6	124	0,7
construcción	427,032	7,9	1305	7,4
comercio	1038,968	19,3	3935	22,4
servicios / b	1475,018	27,4	7047	40,2
transportes	447,875	8,3	1511	8,6
finanzas	420,755	7,8	447	2,5
total	5387,082	100	17534	100

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de empleo www.ine.cl y Martínez Jorge (2003)

El Encanto de los datos. Serie Población y desarrollo N° 49

/a datos obtenidos de la encuesta nacional de empleo. Promedio anual para 2002

/b en inmigrantes argentinos, se sumó la categoría servicios y trabajo doméstico que aparece en El Encanto..

/c datos obtenidos de Martínez Jorge (2003) a partir del Proyecto IMILA del Celade

ejemplo con la migración boliviana en el norte de Chile, o la migración boliviana en Argentina).

Respecto de la rama de finanzas se observa una subrepresentación en este sector en relación a la población chilena (7.8% v/s 2.5%) mientras que el sector servicio ocupa al 40.2% de la población económicamente activa proveniente de ese país.

Un análisis más detallado de las ocupaciones por rama de actividad de la población inmigrante permite introducir la variable de género, así como abrir la categoría servicios y separar el trabajo doméstico para ver si la excesiva concentración en servicio se debe a una alta participación en el trabajo doméstico o no. Los datos fueron elaborados y publicados por Martínez (Martínez 2003) y se reproducen a continuación.

TABLA N° 9

Chile: Población nacida en Argentina económicamente activa por sexo y rama de actividad, de 15 años y más. 1992 y 2002												
Rama	hombres		hombres		Mujeres		mujeres		A.sexos		A.sexos	
	1992	%	2002	%	1992	%	2002	%	1992	%	2002	%
Agricultura	509	9,1	624	5,4	71	3,2	169	2,8	580	7,4	793	4,5
Minería	108	1,9	126	1,1	8	0,4	12	0,2	116	1,5	138	0,8
Industria	976	17,5	1685	14,7	321	14,4	549	9,1	1297	16,6	2234	12,7
electricidad	27	0,5	100	0,9	4	0,2	24	0,4	31	0,4	124	0,7
construcción	494	8,9	1244	10,8	21	0,9	61	1	515	6,6	1305	7,4
comercio	1495	26,8	2646	23	534	23,9	1289	21,3	2029	26	3935	22,4
servicios	838	15	3505	30,5	696	31,2	2933	48,5	1534	19,6	6438	36,7
transportes	570	10,2	1225	10,7	66	3	286	4,7	636	8,1	1511	8,6
finanzas	517	9,3	257	2,2	207	9,3	190	3,1	724	9,3	447	2,5
trabajo doméstico	43	0,8	69	0,6	303	13,6	540	8,9	346	4,4	609	3,5
total	5577	100	11481	100	2231	100	6053	100	7808	100	17534	100

Fuente: Martínez (2003) El Encanto de los datos ...

En la tabla se observa una transformación en la composición del mercado laboral de la población de origen argentino respecto de lo ocurrido en 1992. En primer término se produjo una disminución en la participación en casi todas las ramas de actividad y una consecuente concentración en el sector servicios. Al revisar por sexo, la distribución en el caso de los hombres se concentra en servicio (30%), industria (14.7%), construcción (10.8%) y transporte (10.7%). Respecto del año 1992, en el caso de los hombres se evidencian ciertas modificaciones significativas, por cuanto en la década del 90 era el comercio la categoría que aglutinaba a un mayor número de inmigrantes y asimismo, la industria tenía un peso mayor de lo que tuvo en el 2002..

En relación con las mujeres, ellas están concentradas en servicios (48.5%) y comercio (21.3%). Respecto de 1992, en ese año existía una diversificación mayor en cuanto a actividades realizadas, mientras que en el 2002 se produjo una suerte de concentración en pocos sectores de la economía.

Es interesante constatar que las mujeres argentinas trabajan muy poco en el sector doméstico (a diferencia de otros grupos de inmigrantes como el caso de las peruanas).

El estudio de la OIM confirma las tendencias señaladas con anterioridad y agrega que el 38% de los ocupados pertenece a un nivel profesional, seguido se los trabajadores en el sector servicios (14.11%); los operarios y artesanos (10.8%) y los empleados de oficina (7.89%).

III. OPINIONES Y PERCEPCIONES SOBRE LA MIGRACIÓN ARGENTINA

La OIM realizó un estudio cualitativo sobre opiniones y percepciones a inmigrantes argentinos sobre la sociedad chilena. Los resultados en términos generales hablan de que esta comunidad se siente muy bien acogida y aceptada por la sociedad chilena. El 91% de los participantes en el estudio manifestaron sentir «una muy buena relación social con los chilenos». Reconocieron, sin embargo, que en un principio los chilenos se muestran un tanto «cautelosos» o introvertidos, pero que después de conocerse se generan buenas amistades.

Los entrevistados señalan en su gran mayoría que la decisión de emigrar a Chile fue una decisión acertada. Respecto de la idea de retorno, un porcentaje alto (sobre el 40%) declara su intención de volver, sin embargo, sabemos que en el largo plazo existe una distancia entre las intenciones declaradas y lo que acontece en la realidad, ello por cuanto mientras más años pasen en el lugar de destino, menos probable es el retorno.

La comodidad y buena aceptación que sienten los inmigrantes argentinos respecto de la sociedad chilena guarda estrecha relación primero con las condiciones de vida que tienen estos inmigrantes y segundo con las opiniones y percepciones que tienen los propios chilenos sobre los argentinos. Respecto del primer punto este artículo ha confirmado que se trata de una comunidad inmigrante con alta calificación y que encuentra puestos de trabajos de acuerdo con el nivel de estudios que posee, lo que se puede traducir en un bajo nivel de frustración personal y social.

Por otra parte el hecho de que un porcentaje significativo de los inmigrantes

tengan vínculos familiares, podría favorecer el proceso de integración puesto que se cuenta no sólo con una red social, sino que en esta red habría miembros que tienen contactos y vínculos con la sociedad mayor.

Un segundo elemento dice relación con la percepción e ideas que tienen los chilenos sobre los argentinos. Este es un tema difícil de abordar por cuanto no se cuentan con estudios serios que permitan generalizar las percepciones, o más bien identificar cuáles son las distintas percepciones que existen sobre los argentinos, de donde vienen y cuáles son los discursos asociados.

Me parece que en este sentido se justifica entonces recoger los silencios y ausencias en el discurso público respecto de la migración argentina. Tanto en los medios de prensa como en los estudios realizados cuando se enfrenta la problemática migratoria, ésta se asocia en forma directa con los inmigrantes peruanos, sin embargo poco se habla o se conoce de los inmigrantes argentinos. Ellos parecieran ser mucho más «invisibles» aún cuando, tal como se ha mencionado, superan numéricamente a los primeros.

¿Qué sucede? ¿Por qué los inmigrantes argentinos no constituyen un «objeto de estudio», como es el caso de otros grupos migratorios, pese a conformar la primera mayoría?

Si asumimos que la construcción de las identidades culturales se basa por una parte en la autoidentificación, en la percepción que tenemos sobre nosotros mismos (en cuanto mujeres, hombres, indígenas, latinoamericanos, jóvenes y todas las categorías que podamos imaginar) y por otra la diferencia respecto del otro como mecanismos que permite el reconocimiento de quienes «son de los nuestros de lo que no son», entonces podemos plantear la hipótesis de que para Chile el argentino es construido como un «otro» más próximo, mucho más semejante al nosotros que otros grupos sociales, incluso grupos dentro de Chile, como es el caso de las comunidades indígenas. De alguna manera en el caso argentino la distancia se establece más bien en la dimensión política e incluso en la dimensión de seguridad territorial (Estado argentino y Estado chileno), más que en una diferencia cultural o social. Esto es precisamente lo que diferencia la construcción cultural que hacemos de los distintos grupos de inmigrantes. En el caso de la migración andina, la sociedad chilena la construye como una amenaza a la identidad nacional y es desde este discurso desde donde se articulan las acciones de discriminación. En el caso argentino, la proximidad social y cultural con que se les ve, impide o dificulta desarrollar actitudes de discriminación.

Sería interesante poder analizar cuáles son las imágenes y representaciones que tienen los argentinos de los chilenos, y quizá en este punto podamos encontrar algunas diferencias sustantivas, pero para efectos de este artículo, considero que la historia de las migraciones entre ambos países, así como los escasos espacios de discriminación que existen, permiten avanzar en una integración que se construye desde abajo, desde las familias transnacionales y desde la historia de los más de 30.000 argentinos que han optado por quedarse en estas tierras.

BIBLIOGRAFÍA

- Benencia, Roberto (2004), «La existencia de modelos históricos contrapuestos en la integración de los migrantes en la sociedad argentina», en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM. Migrations en Argentine II*, Número 9, 2004, <www.alhim.revues.org/document430.html> (bajado el 25 de abril 2006)
- Cacopardo, María Cristina (2005), «Acerca de las mujeres migrantes en la argentina: tendencias y mercado de trabajo», en CECYM, Fundación Instituto de la Mujer, *Migraciones, Globalización y género en Argentina y Chile*, Buenos Aires.
- Grimson, Alejandro (1999), *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*, Buenos Aires, FELAFACS.
- Marmora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones Internacionales*, Paidós, OIM.
- Martínez, Jorge (2003), *El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo N° 49, CEPAL/CELADE.
- OIM (2004), *Estudio de caracterización sociodemográfica de la migración Argentina en Chile*, <www.oimchile.cl>.
- Stefoni, Carolina (2003), *Migraciones peruanas en Chile. Un camino a la integración*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Varela, Graciela (2005), «La Legislación argentina migratoria», en Cecym, Fundación Instituto de la Mujer, *Migraciones, Globalización y género en Argentina y Chile*. Buenos Aires.

PROPUESTA PARA UNA POLÍTICA CULTURAL CONJUNTA ENTRE CHILE Y ARGENTINA

■ *Eduardo Devés Valdés**
*Pablo Lacoste Gargantini***

PRESENTACIÓN

A la hora de pensar una cultura que incida sobre cuestiones que van más allá de sí misma, aparece como consecuencia la necesidad de una cultura que posibilite o potencie el desarrollo, una cultura que facilite la igualdad y la equidad, una cultura que sea coherente con la democracia, entre otras consideraciones. Por otra parte, hay consenso igualmente en que la cultura, en el amplio sentido, posee una importancia intrínseca y que se trata de que el desarrollo, la equidad o la democracia la potencien, faciliten o vayan en coherencia con ésta.

Argentina y Chile tienen sus fortalezas y debilidades. En primer lugar, Argentina exhibe una más amplia democratización de las relaciones humanas y la cotidianidad en tanto que Chile mayor respeto por la institucionalidad democrática. En el segundo terreno, Argentina exhibe una historia de desarrollo científico con tres premios Nobel y una producción en revistas indexadas mayor que Chile; por otra parte, Chile muestra un sistema de investigación con más vitalidad y productividad.

A) Las relaciones entre Chile y Argentina y entre dos entes cualesquiera pueden pensarse siempre en términos de amistad o enemistad. El otro es por definición un peligro potencial así como un potencial colaborador.

Pensar las relaciones en el terreno de lo cultural, sea en la creación: ciencia, investigación, tecnología, intelectualidad y creación cultural (CITIC) y o de lo masivo: educación, medios, artes, deportes y espectáculos (EMADE), desde la perspectiva de la colaboración es más fácil que pensar la defensa, la seguridad o la geopolítica, pero incluso todas éstas pueden pensarse a partir de la mirada de lo que podría hacerse conjuntamente con la Argentina, asumiendo a este país como un socio, colaborador o aliado.

B) Si esto es posible para aquellas dimensiones donde la hipótesis del conflicto parece natural, a fortiori la hipótesis de la colaboración es válida para pensar la cultura, la ciencia o la tecnología.

Pensar desde la colaboración es particularmente fácil pues:

* Investigador y profesor del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, chileno <edeves@usach.cl>.

** Investigador y profesor del Instituto de Estudios Humanísticos Abate Juan Ignacio Molina de la Universidad de Talca, argentino <placoste@utalca.cl>.

1. Existen similitudes culturales más que grandes entre los dos pueblos.
 2. Existe una historia republicana dos veces secular de amistad, aunque no carente de recelos, envidias e incomprensiones recíprocas¹.
 3. Existe una trayectoria de amistad, colaboración y simpatía recíproca entre las comunidades intelectuales de ambos países y en la actualidad una gran cantidad de redes de intelectuales muy activas.
 4. Existen posibilidades de complementación y de sinergización a nivel científico tecnológico, notoriamente mayores que con los otros vecinos y mejores también que con los restantes países de América Latina exceptuando quizás al Brasil.
 5. No existen competencias destructivas a nivel cultural ni en el ámbito científico tecnológico.
 6. Chile y Argentina comparten una de las fronteras más largas del mundo, situación que se está complementando con el proceso de realización del Plan Maestro de los 12 pasos. Puesto en marcha en 1996, este proyecto significa que, a partir del 2010, ambos países van a tener facilidades de integración física a lo largo de toda la cordillera, lo cual abre grandes posibilidades de contactos, intercambios y actividades entre ciudades, pueblos y universidades que, hasta hace poco tiempo, estaban condenadas al aislamiento.
 7. Existe un conjunto de acuerdos firmados que, aunque insuficientemente aprovechados, permiten buena cantidad de iniciativas. Estos acuerdos provienen de los presidentes como de ministerios, comisiones de investigación, universidades, gobiernos regionales, o provinciales, municipios, etc.
 8. Se han solucionado casi totalmente entre las diferencias de interpretación sobre puntos fronterizos, disminuyéndose grandemente las fricciones.
- Teniendo en cuenta todos estos considerandos es que parece razonable a la hora de pensar las relaciones con Argentina, en estos niveles, hacerlo desde la pregunta por cómo construir una colaboración de largo aliento, en el marco del Conosur y de América Latina, que sea potenciadora de las actividades culturales tanto de creación como de masas, entre ambos países.

C) Además de los considerandos que facilitan las relaciones armoniosas de colaboración, deben destacarse considerandos que hacen interesante la colaboración con Argentina.

1.- Argentina posee, en términos absolutos, mayor presencia que Chile en la investigación científica global, según los indicadores internacionales.

2.- Argentina cuenta con 3 premios Nobel en Ciencias, en tanto que científicos no han sido distinguidos.

3.- Argentina cuenta con una comunidad científica y universitaria que casi triplica la chilena.

4.- Argentina cuenta con una trayectoria, en numerosos ámbitos culturales, notoriamente mayor que la de Chile. Ejemplos de éstos son: la música popular, la industria cinematográfica, la editorial, el teatro, entre otros.

Esto lleva a pensar que para actores que confían en si mismos, Argentina es un

¹ Debe recordarse que Chile ha estado en guerra con sus otros dos vecinos (Perú y Bolivia) y no con Argentina. Y Argentina ha estado en guerra con casi todos sus vecinos (Uruguay, Brasil y Paraguay), no con Chile.

escenario más interesante que Chile; o dicho de otro modo, es coherente con el interés de Chile asociarse con Argentina.

D) Esta propuesta no se hace asumiendo al Estado como agente único, sino como uno de los sujetos que realizan actividades que van más allá de las fronteras. En este caso las universidades, academias, redes de intelectuales y docentes, colectivos de creación cultural, medios de comunicación, clubes, asociaciones, federaciones y sociedades científicas como conjunto realizan notoriamente más actividades que los aparatos del Estado. Este trabajo por tanto, está pensado más bien para los múltiples actores del espacio cultural, en el amplio sentido del término.

La sociedad civil intelectual no ha esperado ni la iniciativa ni el permiso de los gobiernos para generar una amplísima gama de iniciativas en los ámbitos científico, de la investigación, tecnológico, intelectual y cultural. Se trata de otorgar poder a esta sociedad civil para dar pasos, que no sólo mantengan y acrecienten estas iniciativas, sino que les permitan dar saltos cualitativos para lo cual una legislación respecto de convalidación de títulos y grados es clave. El desarrollo de la universidad en el Conosur ya no exclusivamente argentina o chilena (y además con posibilidades de asociación en otros países) pasa por homogeneizar cierta legislación, alguna de la cual proviene de las propias instituciones CITIC o EMADE, otra sólo puede ser generada por los Estados.

Por cierto, para que haya colaboración entre Argentina y Chile es necesaria una cierta colaboración al interior de cada país, entre organismos estatales, universidades y otros entes generadores y difusores de cultura.

E) Pensar la asociación de largo aliento con Argentina en el terreno cultural es pensarla como un paso hacia una articulación mayor con un espacio cultural más amplio: el Conosur, América Latina, el espacio ibero-americano. Simultáneamente significa pensar nuestra acción en el espacio mundial. Argentina y Chile como conjunto son 50 millones de personas en un mundo de seis mil millones, es decir, un 0,85%. Insertarse allí es principalmente ubicar los nichos dónde prosperar.

F) Es necesario que Chile asuma la necesidad de avanzar en esta tarea de colaboración de manera unilateral, sin esperar reciprocidades innecesarias que sólo detienen los procesos.

OBJETIVOS

A continuación se formula un conjunto de objetivos que deben ser entendidos como ubicados en diversos niveles y con distinto sentido temporal. Por cierto, se conciben los objetivos articuladamente, no obstante ello no deben entenderse holísticamente como que se realizarían todos simultáneamente o ninguno podría materializarse. Es claro que es posible avanzar en unos más que en otros.

Objetivo general-general

Transformar al espacio argentino chileno en un generador CITIC y EMADE unificado, en vistas a su ampliación hacia el Conosur, como una manera de mejorar la cantidad-calidad de la producción y extensión de la cultura. Ello implica capacitar, potenciar, empoderar a la sociedad para que actúe que en el espacio cultural metanacional, a la vez que asumir a los diversos actores, no sólo profesionales, como creadores y difusores de cultura. Más y mejor cultura, como producción y extensión, es un objetivo que puede alcanzarse más fácilmente en la medida que progresivamente se va constituyendo el espacio argentino-chileno y más allá; ello por la disponibilidad de mayores bienes, por las facilidades a la circulación, por el mayor aprovechamiento de recursos y productos, por los mayores desafíos que aparecen para creadores y encargados de extensión. Por cierto, pueden existir elementos negativos, siendo el peor de éstos que defectos y vicios existentes en un país se difundan en el otro por el levantamiento de las barreras; o elementos desestabilizadores como la competencia que puede significar la presencia de algunos profesionales de la cultura en el otro país.

Es posible avanzar en la constitución del espacio cultural argentino y chileno en una sola unidad homogénea, que supere, lo que a estas alturas puede llamarse el espontáneo provincianismo nacional y, por otra parte, la cortedad de miras de la costumbre. Para que esto sea posible los diferentes actores deberán sinergizarse en vistas al objetivo; es decir, entre los actores de la sociedad civil cultural, de ésta por el Estado y del Estado por la sociedad civil. Dicho de otra, forma los actores culturales chilenos deberán considerar formas de asociación y colaboración con actores argentinos que permitan desarrollar sus respectivas fuerzas productivas y de los demás.

Constituir el espacio argentino-chileno en un espacio único, con una especie de soberanía cultural compartida, es transformarlo en un trampolín y un desafío de mayores dimensiones: hacerlo objeto de políticas culturales progresivamente comunes a la vez que hacerlo escenario donde la sociedad civil podrá coordinarse para producir y consumir bienes culturales de mayor calidad-cantidad. Ello pasa, en gran medida, por hacer reales los múltiples acuerdos ya existentes (entre Estados, universidades y otros agentes) que los propios productores culturales desconocen o no calibran suficientemente. Por cierto, esto significa potenciar las redes de intelectuales-docentes así como las de los agentes culturales en general.

ESPACIO CITIC

Objetivos:

1. (General) Alcanzar en conjunto, una producción del 1% de las publicaciones indexadas a nivel mundial para el bicentenario.

1.1. (Específicos) Fomentar la indexación de las publicaciones.

2.2. Crear premios e incentivos para los investigadores que obtienen más publicaciones indexadas.

2. Consolidar el sentimiento, en la comunidad CITIC, de que Argentina y Chile constituyen un solo espacio compartido, ampliándose hacia el Conosur.

2.1. Fomentar la creación, consolidación y fluidez de comunicación de redes intelectuales.

2.2. Fomentar la creación de programas sobre temas comunes.

2.3. Fomentar la creación de equipos de investigadores sobre temas comunes.

2.4. Crear concursos y premios binacionales e incluso abiertos al Conosur: Premios Conosur y Concursos Conosur.

3. Contribuir a que CITIC genere intercambio entre ambos países más allá del propio CITIC, hacia dimensiones económicas, sociales, políticas e internacionales.

3.1 Generar actividades CITIC conjuntas sobre ámbitos económicos de interés común (ejemplos: turismo, vino).

3.2 Ámbitos sociales.

3.3 Ámbitos políticos.

3.4 Ámbitos de inserción global.

3.5 Ámbito del transporte y la comunicación.

4. Conocer la situación CITIC de ambos países, o dicho de otro modo: generar información pertinente y suficiente para el desarrollo de CITIC.

4.1. Generar un sistema unificado argentino-chileno de indicadores, así como indicadores comparados entre regiones y provincias, y respecto a otras regiones del mundo.

4.2. Elaborar una cartografía de la actividad CITIC en Argentina y Chile (ubicación de universidades, centros, equipos de investigación, asignación de recursos, etc.), que sea utilizable para el trabajo conjunto.

5. Aprovechar el contacto con pares transandinos, de los actores culturales chilenos, como un motivo para mejorar el propio quehacer.

5.1. Potenciar a docentes en el seno de la educación superior.

5.2. Potenciar a investigadores tanto del ámbito universitario, empresarial, organismos del Estado (Institutos de investigación, FFAA), de la sociedad civil (ONGs, organizaciones de los sectores productivos, agrupaciones ideológicas).

5.3. Potenciar las publicaciones y las instituciones de enseñanza.

6. Aprovechamiento conjunto de la diáspora cultural argentino-chilena (y latinoamericana) para el desarrollo de nuestra cultura y nuestros pueblos.

6.1 Elaboración de una cartografía de la diáspora cultural, argentina, chilena y latinoamericana.

6.2 Creación de programas para la utilización de esos recursos humanos.

6.3 Establecimiento de un departamento ocupado de estas actividades.

7. Sistema de acreditación compartido y de certificación de calidad y distinciones.

ESPACIO EMADE

Objetivos:

1. (General) Constituir a Argentina y Chile en un escenario único para los grandes eventos EMADE

1.1 Postular a Argentina-Chile como sede para Campeonato Mundial de Fútbol 2014.

1.2 Postular a Argentina-Chile como sede para Olimpiadas.

2. Generar conjuntamente, una política de circulación de grupos, artísticos, culturales, etc.

3. Generar políticas de turismo cultural, binacional.

3.1 Crear la ruta binacional del vino², de los arrieros, emancipadores³, de las fiestas populares⁴, etc.

3.2 Articular turismo cultural y comités de frontera.

4. Promover intercambio de estudiantes de nivel medio comprometiendo a distintos actores educativos: liceos, centros de padres, centros de alumnos.

5. Favorecer la expansión de las industrias culturales de un país hacia el otro y la articulación entre éstas.

5.1 Incentivar el encuentro entre industriales de la cultura.

5.2 Incentivar el encuentro entre agentes de la industria cultural y apuntes EMADE y CITIC.

5.3 Incentivar la circulación de información sobre industria cultural en el espacio común.

² Las fiestas de la vendimia son buenos ejemplos de los puntos de apoyo que podrían tener las rutas de festivales y fiestas populares. La fiesta nacional de la vendimia en la Argentina (200.000 personas en cada uno de los tres actos principales), y las múltiples pero pequeñas fiestas vendimiales de las VI y VII región en Chile son otros buenos ejemplos, lo mismo que la ruta del vino de Colchagua, la ruta del vino de Curicó y la ruta del vino del Maule, las cuales pueden potenciarse si se articulan con las rutas del vino de Mendoza; estas tienen la tradición, por ejemplo, de ofrecer espectáculos de música clásica durante la Semana Santa a lo largo y a lo ancho de toda la provincia, con una convocatoria de varios cientos de miles de personas.

³ Tanto en Argentina como en Chile se han comenzado a desarrollar las Rutas de la Independencia. Sobre todo a partir de las seis columnas del Ejército de los Andes que atravesaron la cordillera al mando de José de San Martín, Bernardo O'Higgins, Ramón Freire y J.Gregorio de Las Heras. En la Región del Maule, el Museo O'Higiniano, con el apoyo de la Corporación Cultural «Latinoamérica Profunda» también ha puesto en marcha la Ruta de la Independencia, con eje en dicho museo (Casa de la Independencia de Chile), el museo de Yerbas Buenas, el potencial museo de Quecheregua, y enlazado con la ruta del Planchón.

⁴ Tanto en Chile como en Argentina existen fiestas populares, caminos del vino y experiencias en turismo de montaña apoyado en actores sociales tradicionales como los arrieros. El Festival de la Tonada (capaz de convocar más de 100.000 personas), la Fiesta Nacional del Chivo, el Festival de la Canción de Viña del Mar (también atrae 100.000 personas).

5.4 Crear un fondo de desarrollo, por un período de 10 años, como los que ha manejado CORFO o Fundación Chile para la expansión y articulación de la industria cultural en el espacio común.

6. Potenciar los «comités de frontera» como agentes de promoción y circulación de la actividad CITIC y EMADE

TAREAS CLAVES PARA IMPULSAR ESTE PROCESO EN LA ETAPA ACTUAL

1. Creación de dos comisiones permanentes de complementación: CITIC, EMADE.
2. Apoyo de los encuentros argentinos-chilenos en todas las ramas CITIC de manera que los especialistas conozcan, lo que se hace en el otro país y se conozcan, creando las condiciones de posibilidad para la confianza necesaria para un trabajo conjunto.
3. Contribuir a la creación de un fondo concursable (en colaboración con ministerios de educación, comisiones de ciencia y tecnología, universidades y fundaciones) para financiar actividades CITIC y EMADE.
 - a) Proyectos de investigación siguiendo los patrones que poseen las instituciones de Fondecyt, Fondef, etc.
 - b) Creación de programas de postgrado sobre temas de interés común: estudios cordilleranos, patagónicos, antárticos, de migraciones, ecológicos, sobre el idioma, trasandinos, turísticos, del vino, sobre seguridad, zonas desérticas, sobre pueblos indígenas.
 - c) Publicaciones sobre ambos países como unidad.
 - d) Intercambio de profesores y estudiantes, particularmente de postgrado.
 - e) Creación de programas y/o centros de estudios sobre el espacio Conosur en diversas ciudades de Argentina y Chile en convenio con universidades y ONGs.
4. Respecto a la diplomacia
 - a) Profesionalizar el personal diplomático ocupado en asuntos culturales.
 - b) Transformar al personal de la diplomacia (embajadas y consulados) en agentes culturales y científicos más activos.
 - c) Generar un personal diplomático compartido en el espacio cultural científico para todos aquellos lugares donde uno de los países no tiene representación.
 - d) Crear casas de América Latina o casas de la cultura ibero-americana en distintas ciudades del mundo, en colaboración con otros estados del mundo ibérico y particularmente con las comunidades de migrantes del mundo ibérico, residentes en esos lugares, siguiendo el ejemplo de la Maison de L'Amérique Latine de Paris.
5. Contribuir a la creación de un instituto de estudios sobre las relaciones entre los argentinos y chilenos.
6. Contribuir a la creación de organismos binacionales o latinoamericanos de

acreditación de la calidad de la producción cultural y una suerte de Consejo de Rectores.

7. Consolidar sistema Scielo e incentivar a las instituciones de investigación para asociarse a éste.

8. Creación de un sistema único de información donde aparezcan fondos concursables, programas de postgrado, plazas de trabajo, etc.

9. Elaboración de un plan quinquenal, de acuerdo con la comunidad científica, dependiendo del cumplimiento y la efectividad del cual se aumentarán los fondos para CITIC.

ESTUDIOS DE CASOS

a) Asociación Argentino-Chilena de Estudios Históricos e Integración Cultural

Los autores somos parte de los fundadores de la Asociación y precisamente hemos querido ocuparnos de ésta pues poseemos información de primera mano sobre un caso de colaboración intelectual entre Argentina y Chile que lleva ya más de diez años, envolviendo a cientos o miles de personas en sus diferentes actividades.

Decidí llamarse de «Estudios Históricos» para dar cabida no sólo a historiadores sino a personas que desde otras disciplinas (como la filosofía, los estudios literarios, los estudios internacionales, la politología, etc.) hacen trabajos sobre el devenir; decidí llamarse de «Integración Cultural» para proyectarse más allá de la investigación, al ámbito docente, hacia las escuelas de pedagogía y los terciarios, pero también para trabajar con las intendencias, municipios, agrupaciones vecinales, etc.

1. Breve historia

La Asociación se creó de hecho antes que de derecho y se considera al I Congreso Argentino Chileno de Estudios Históricos, realizado en noviembre de 1995 en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, como el acto fundacional.

Allí se presentaron unas 50 ponencias provenientes de especialistas en variadas disciplinas que trabajan sobre cuestiones históricas (historiadores, estudiosos del pensamiento, de la literatura, arqueólogos, sociólogos, etc.) y de unas 20 universidades. Por cierto, participaron sin ponencia decenas de estudiantes universitarios y algo de público en general. Se tomó el acuerdo de realizar un segundo congreso y avanzar en la constitución de una organización más permanente.

Han presidido la Asociación: Carlos Mayo, Luis Carlos Parentini (1997-1999), Fernando García Molina (1999-2001), Eduardo Cavieres (2001-2003), Ana Fanchín (2003-2005) y Roberto Páez.

2. Congresos

I. Mendoza 1995, organizado por Pablo Lacoste; lugar UNCU.

II. Santiago 1997, organizado por Luis Carlos Parentini; lugar U.C. Silva Henríquez.

III. Buenos Aires 1999, organizado por Carlos Mayo; lugar Centro Cultural San Martín.

IV. Viña del Mar 2001, organizado por Eduardo Cavieres; lugar Casa de Italia de Viña del Mar

V. San Juan 2003, organizado por Ana Fanchin; lugar U.N. San Juan

VI. La Serena 2005, organizado por Roberto Páez; lugar U. de la Serena

3. Distinción Argentino-Chilena de Estudios Históricos

Se ha otorgado en varios congresos de la Asociación esta distinción a un(a) académico(a) que haya realizado aportes significativos a la investigación en temas históricos y que haya potenciado las actividades de colaboración binacional. Esta distinción ha sido otorgada a: Carlos Mayo y Susana Bandieri, entre otras personas.

4. Publicaciones

a) Revista de Estudios Trasandinos

La RET apareció como una publicación para dar a conocer la producción presentada en los congresos y, más ampliamente la producción de la red que se iba constituyendo. También da a conocer libros, discursos, noticias, notas, crónica de actividades, etc.

Hasta el momento han aparecido 12 números (véase www.encuentrointelectuallatinoamericano.org).

Para la aparición de cada número han colaborado diversas universidades que han aportado parte del financiamiento.

El criterio básico de la RET ha sido publicar artículos que se refieran de algún modo a ambos países.

b) Libros

Han aparecido varios libros cuya publicación se ha inspirado en la misma exigencia de binacionalidad. Son ejemplos de esto:

- Lacoste, Pablo (compilador), *Argentina, Chile y sus vecinos (1810-2000)*, Coedición Editora Andina Sur «Caviar Bleu» y Universidad Arturo Prat, Mendoza, 2005, dos volúmenes.

- León Solís, Leonardo, *Los señores de la cordillera y las pampas: los pehuenches de Malalhue*, Mendoza, Universidad de Congreso y Municipalidad de Malargüe, 2001, Segunda edición: Santiago de Chile, 2005.

- Susana Bandieri (compiladora), *Cruzando la cordillera. La frontera argentino chilena*. Neuquén, Universidad del Comahue, 2000.

- Pablo Lacoste, *El Ferrocarril Trasandino (1872-1998)*, Santiago, DIBAM-Editorial Universitaria, 2001.

• Pablo Lacoste, *Sistema Pehuenche. Frontera, Sociedad y Caminos en los Andes Centrales Chileno-Argentinos*, Mendoza, UNCU, 1997.

5. Actividades derivadas

La Asociación nació de una red y potenció el desarrollo de ésta. Es así que contribuyó a la creación de una serie de instancias de reunión académica más allá de sus propios congresos y publicaciones.

a) Seminarios Conosur

La más antigua de las creaciones derivadas fue el Seminario Argentino Chileno, que luego se transformó en Seminario Conosur, que se realiza de manera prácticamente anual en Mendoza y cuya octava edición se ha realizado en 2006.

b) Seminarios Identidad y Cultura Latinoamericana

En el marco de la Asociación Argentino Chilena de Estudios Históricos, se comenzó a celebrar un seminario en la región del Maule, organizado por el Instituto de Estudios Humanísticos de la Universidad de Talca. Liderado por la profesora Paulina Royo, la primera edición de este Seminario se celebró en 1998 en el Museo O'Higiniano, con la participación de unos treinta académicos, la mayoría de ellos de universidades de Chile y Argentina. La experiencia resultó exitosa y generó las condiciones para realizar una nueva edición en 1999 y otra en 2000. El seminario se consolidó, hasta hacerse permanente y convocar a investigadores y profesores universitarios de otros países. A medida que este proyecto maduró, fue posible avanzar en una especialización en temas particularmente sensibles para la economía y la cultura de Argentina y Chile, como el caso de la industria vitivinícola. En 2004 y 2006 se realizaron las ediciones VII y VIII de este seminario dedicadas a «Vitivinicultura y Ciencias Sociales». Ambas fueron inauguradas por el embajador de Argentina en Chile, Carlos Abihaggle, y el entonces rector de la Universidad de Talca, actual ministro de Agricultura de la República, Álvaro Rojas Marín. Entre ambos eventos, asistieron cerca de cien expositores de Chile, Argentina, Uruguay, Perú, México, EEUU, Canadá, Portugal, España y Francia. Los trabajos seleccionados se han publicado en la *Universum*, revista indexada de la red Scielo.

c) Seminarios Cordillera Sur

Ya se han celebrado seis ediciones. Las cinco primeras tuvieron su sede en Malargüe. La sexta se realizó en San Javier (25 de noviembre de 2005), con la participación de 40 ponencias. Hubo expositores de varias universidades de ambos países; por primera vez se hizo la experiencia de una mesa de jóvenes, en la cual participaron estudiantes de nivel medio, con tres ponencias (una de Argentina y dos de Chile). La próxima edición está convocada para 7 y 8 de abril 2006 en Malargüe.

d) Encuentro de Investigadores Jóvenes

Inicialmente en Chile, y con la colaboración del director del Museo Vicuña Mackenna, se organizaron tres encuentros para personas que siendo profesionales de las ciencias sociales y humanidades tenían menos de 35 años. Se decidió poner

fin a esas reuniones para constituir mesas para estudiantes universitarios en los diversos encuentros que organiza la Asociación y, más allá de ésta, la red.

e) Corredor de las Ideas

Algo más distante, pero gestado también sobre la base de la Asociación así como de la SOLAR (véase www.encuentrointelectuallatinoamericano.org), apareció el Corredor de las Ideas, que ha crecido autónomamente superando en muchos aspectos a las instituciones que lo inspiraron. De hecho fue en Mendoza precisamente con motivo de uno de los seminarios donde se reunieron varias personas y decidieron impulsarlo (véase www.corredordelasideas.org).

Además de estas iniciativas la Asociación ha respaldado la realización de numerosos encuentros y congresos académicos en ambos países.

6. Organizaciones asociadas

A) Centro de Estudios Trasandinos y Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Cuyo

7. Página web

Personas de la misma red han puesto en marcha la página Encuentro Intelectual Latinoamericano (www.encuentrointelectuallatinoamericano.org), que tiene por objetivo dar cuenta de las actividades de la organización, incorporar de manera virtual los números de la RET, así como informar de actividades e iniciativas de variado tipo.

8. Auspicios

La Asociación se ha ocupado de cultivar relaciones. Numerosas universidades han colaborado, particularmente las universidades Nacional de Cuyo, de Congreso, de Santiago de Chile, de Valparaíso. Embajadas y consulados de Argentina y Chile han apoyado moral y materialmente numerosas iniciativas. Personalidades académicas y diplomáticas, a título personal, han aportado su nombre y o recursos para permitir el despegue o desarrollo de estas iniciativas.

9. Sistema de financiamiento

1. El principal procedimiento ha sido la recaudación de fondos a partir de la inscripción en los encuentros. Ésta ha tenido costos diferentes para quienes presentan ponencias, para estudiantes, y para público en general.

2. La venta de las publicaciones.

3. Aportes de las universidades para la realización de encuentros y para generar publicaciones.

4. Aportes de embajadas y consulados con pasajes aéreos y otros auspicios.

5. Aportes de empresas hoteleras, vitivinícolas y otras que han ofrecido rebajas o donaciones.

B) Los Grandes Premios Internacionales

Los Grandes Premios Internacionales (GPI) fueron competencias deportivas de gran impacto social en las décadas de 1930, 1940 y 1960. Organizadas fundamentalmente por entidades de Argentina y Chile, lograron convocar a millones de personas, presencialmente o mediante de radio y prensa escrita. A través de éstas llegaban noticias de regiones desconocidas del país vecino, se acercaron deportistas y dirigentes, y se demostró la capacidad de coordinación entre líderes de ambas naciones.

Los GPI no fueron la única expresión deportiva que se cultivó en forma coordinada entre argentinos y chilenos. También se ha desplegado este espíritu en otras disciplinas, como el ciclismo y el básquet, por dar un par de ejemplos. Existen estudios puntuales que muestran el desarrollo de estas actividades a lo largo de todo el siglo XX⁵. A ello se podría añadir, más recientemente, otras experiencias como los Juegos de la Patagonia, los Juegos Binacionales (entre las provincias argentinas del centro-oeste y las regiones V, VI y VII de Chile), y el torneo de Rugby Zona Oeste, en el cual participó el primer equipo de la Universidad Católica de Chile. Si bien el deporte internacional se ubica dentro de la «vida internacional» y no de la «política internacional».

El análisis de los GPI permite descubrir, detrás del mega espectáculo deportivo, una densa trama de asociaciones civiles que, al formar redes con sus pares de países vecinos, llegaron a convertirse en agentes no estatales con capacidad de influir en las decisiones del Estado, en terrenos como la construcción de obras de infraestructura para mejorar las disponibilidades de integración física entre los países del sur de América. Y en el terreno cultural, estos eventos contribuyeron a un mayor conocimiento de los pueblos vecinos y a ponderar en términos positivos las perspectivas de integración regional.

Las redes organizacionales (lideradas por el Automóvil Club Argentino y sus pares de Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela), se articularon con las redes humanas (pilotos y acompañantes). Ambos movilizaron a los medios masivos de comunicación que, poco a poco, se involucraron en el proyecto hasta identificarse con sus valores. Desde esta mesa de tres patas, se interpeló al Estado, que lentamente se vio incorporado a participar de este proceso, ya con la presencia legitimadora de las autoridades oficiales (presidentes, gobernadores de provincia, alcaldes municipales, embajadores y cónsules), ya con el aporte de premios simbólicos, ya con medidas de gobierno tendientes a orientar inversiones en la construcción de carreteras internacionales.

Estos contactos oficiales permitían a las redes organizar los GPI, y de esta forma apelar a la movilización. La capacidad de convocatoria fue tan amplia, que se lograron los objetivos de afirmar la identidad de las instituciones organizadoras, legitimar sus reclamos, y así vez, influir en las políticas públicas. El objetivo de incidir en las políticas públicas, para lograr el mejoramiento de las carreteras implicaba

⁵ Pablo Lacoste, «Actores no estatales de frontera y relaciones internacionales. El caso de los Andes centrales argentino-chilenos», en *Estudios Transfronterizos*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Nacional Arturo Prat, año I, n° 1, 2003, pp. 77-130. ISSN 0717-9588.

ponerlas en foco ante la opinión pública. Ello exigía recorrerlas, instalar allí el escenario. Para ello aportaron las redes organizacionales, al definir las trazas. Pero también fueron decisivos los aportes de las redes humanas de pilotos, que muchas veces tenían que aventurarse por caminos en pésimas condiciones de tránsito, con serio riesgo para su seguridad física. Justamente en ese momento se generaba un fuerte debate público, sobre la necesidad del mejoramiento de las carreteras. Como la prensa seguía de cerca el desarrollo de las competencias, tomaba constancia de inmediato el estado de las rutas de cada país. De esta manera se ponía en foco el tema, muchas veces postergado en la agenda pública. En este sentido, a través de los GPI, las redes lograron su objetivo de incidir en las políticas públicas al impulsar el desarrollo vial del sur de América.

La integración física y cultural fue el espíritu subyacente en todo este proceso. Las redes organizacionales construyeron el mega escenario con este objetivo. Las redes humanas de pilotos, protagonistas principales del evento, realizaron y potenciaron el ideal integrador latente. Todo ello fue recogido y amplificado por la prensa, que transmitió las señales de solidaridad y confraternidad que construían los pilotos. Como resultado, un acto de generosidad de un piloto argentino por un chileno o viceversa, en una aislada curva de la montaña, comunicada a través de los medios, causaba un saludable impacto público. La acción de los medios, al difundir estos actos de solidaridad, se reflejaba casi instantáneamente, con la recepción que el público podía brindar a los corredores de los distintos países, portadores todos ellos de un singular mensaje de hermandad

Tenemos entonces cuatro actores con valores comunes: redes organizacionales, redes humanas, la prensa y el público. Todos ellos fueron protagonistas de esta apelación de la integración latinoamericana que constituyeron los GPI. Los medios fueron más allá de su tarea específica de informar, pues colaboraron hasta con ayuda material para los GPI. Y el público también asumió un papel protagónico: primero con su presencia en estos eventos; luego, al premiar los gestos de solidaridad de los pilotos; y en algunos casos, al arriesgar la vida para socorrer a los accidentados.

En estas competencias participaron ocho países. Siete de ellos fueron sedes de las distintas etapas de los GPI: Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. El restante, Uruguay, nunca pudo contar con un tramo de los GPI dentro de su territorio por la falta de puentes fluviales. Pero participó a través de sus pilotos. Los ocho países aportaron para la consecución de los fines previstos. Pero el liderazgo de la Argentina y Chile en estos GPI fue evidente: por ser Buenos Aires y Santiago las capitales más visitadas, por la acción de los Automóvil Club de ambos países, y por el brillo de sus deportistas. Puede decirse que sólo a partir del entendimiento de las redes organizacionales y humanas de Argentina y Chile, fue posible trasladar estas competencias al resto del continente sudamericano.

Los GPI también tuvieron un ciclo de ascenso, apogeo y decadencia. Este proceso se puede detectar por distintos indicadores. Al principio, en los 1930s las competencias eran cortas (5.000 km), la presencia de los funcionarios del Estado era media (Gobernadores y alcaldes) y la cantidad de pilotos, moderada. Luego, los GPI crecieron en todos los sentidos. En los '40, en vez de Gobernadores, participaban los Presidentes; la extensión de la ruta se alargó de 5.000 a 15.000 km; y el

número de pilotos casi triplicó el original, pasando de 60 a 140. En este proceso, los GPI fueron organizados por las estructuras nacionales del *Automóvil Club Argentino* y sus pares de los países participantes. Luego comenzó la declinación, y en los '60 se volvió a una competencia de 5.000 km, con 50 pilotos. Y ya no participaban los Presidentes sino algún gobernador. Incluso el ACA perdió interés, y sólo se involucraron en la organización sus filiales de provincia.

Es preciso señalar que la decadencia de los GPI tuvo también una causa física, material: estas competencias entraron en contradicción con las necesidades internas de los países en materia de transporte de cargas y personas. Con la multiplicación del parque automotor, se hizo cada vez más problemático el trabajo de cortar las rutas para afectarlas a competencias internacionales o nacionales. Además, las altas velocidades que alcanzaban los pilotos, no guardaban ninguna relación con las medidas de seguridad que se podían tomar dentro de las carreteras de uso civil y comercial. Los accidentes se fueron haciendo cada vez más impactantes, lo cual llevó a las autoridades a tomar medidas de restricción fuertes. Poco a poco, estas actividades fueron quedando prohibidas. El automovilismo fue quedando relegado a los circuitos especialmente diseñados para ello (autódromos cerrados) y al *rally*, que se efectuaría por carreteras de camino natural o de ripio⁶. De todos modos, ni las carreras en autódromos ni los rally lograrían nunca un nivel de convocatoria ni de movilización comparable a los legendarios GPI.

Llega el momento de observar la relación del deporte internacional con espacios ubicados fuera de la vida internacional, para llegar abiertamente a la política internacional, lo cual implica como pre-requisito ineludible, examinar la relación con la política interna. En este campo aparecen puntos de contacto de interés. En primer lugar es preciso destacar que si bien los GPI fueron obra de redes organizacionales (y no del Estado), sólo fue posible impulsarlos desde el espacio constitucional. No es casualidad que el país organizador, Argentina, sólo durante gobiernos constitucionales pudo realizar estos GPI. En los gobiernos de facto intermedios (1943-1946, 1955-1958 y 1962-1963) no se realizó ningún GPI. Tampoco es casualidad que el segundo país que más participó en los GPI haya sido Chile, que tuvo la mayor continuidad constitucional en América del Sur. Las seis veces que los coches del GPI recorrieron carreteras chilenas, imperaba en este país la Constitución Nacional. En este sentido, el momento actual resulta propicio para promover nuevas redes entre Argentina y Chile dada la plena vigencia del orden constitucional.

Otro elemento importante a destacar es que las actividades mencionadas sólo fueron posible por la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Son las ONG las que tienen capacidad de organizarse a ambos lados de la cordillera para poner en marcha actividades conjuntas; el papel del Estado es respaldar y promover.

Los Actores No Estatales son ONG que pertenecen a un país, y toman contacto con sus pares del otro lado de la cordillera, para alcanzar objetivos comunes. En este caso, el protagonismo estuvo en manos del Automóvil Club Argentino y el Automóvil Club de Chile. El acuerdo entre ambas instituciones generó el actor social que

⁶ El rally sería otro tipo de competencia, con modalidades totalmente diferentes en lo cultural, social y político. Escapa a los objetivos de este trabajo un análisis del rally. Pero hay que señalar que en el mismo, la base social no está constituida por obreros calificados, sino por las élites; y el ideal integracionista latinoamericano tampoco tendría mayor peso.

llevó a cabo la experiencia. Y el Estado cumplió su parte al aportar los fondos y el respaldo de sus medios institucionales y humanos: habilitó carreteras, prestó servicios de seguridad y marcó presencia simbólica a través de sus autoridades.

Los GPI murieron por su éxito. Lograron instalar en la agenda la necesidad de mejorar las carreteras y, cuando esto ocurrió, el volumen de tránsito era tan intenso, que se hizo imposible cortar los caminos para reanudar estas competencias. Fue, por tanto, una experiencia altamente exitosa.

CONCLUSIÓN

Ha habido exitosas experiencias de colaboración o integración cultural entre Argentina y Chile. Se han entregado dos casos que sirven como botones de muestra y pretenden exponer una suerte de método de trabajo.

La constitución de un espacio cultural unificado argentino-chileno, teniendo allí como agentes a múltiples instancias de la sociedad civil y de los aparatos estatales, debería potenciar fortalezas y eliminar algunas debilidades. Criterios clave para que ello ocurra son calidad, transparencia, democratización sensata de las decisiones, capacidad de diálogo, sentido de responsabilidad con nuestro pueblo.

Es clave por otra parte que exista estabilidad política, progreso económico sostenido, aunque sea moderado, y fluidez de las relaciones entre los países. De no ser así, el avance en materia cultural se verá detenido e incluso podrá retroceder. El mensaje hacia el Estado ha sido fundamentalmente el siguiente: para desarrollar las fuerzas productivas intelectuales y culturales, uno de cuyos motores es la colaboración internacional, es decisivo poner en movimiento las energías de los actores.

Se ha manejado la noción de «colaboración» por sobre la de «integración» para señalar la opción por asociar las fortalezas tratando de evitar la contaminación de las debilidades.

Se han formulado algunos objetivos y algunas tareas que se presumen como claves para desplegar este proceso de ampliación argentino-chileno. Por cierto esta ampliación debe revertirse en el mediano plazo (y para algunos ámbitos en el corto plazo) en un desarrollo de las fuerzas productivas intelectuales y culturales en toda la región. Obviamente habrá desequilibrios como en todo proceso.

Para permitir la medición de los avances, o retrocesos, debería confeccionarse un programa de trabajo así como un conjunto de indicadores que permitan fijar el nivel cero desde el cual se parte. Por cierto, esto ya no es materia de este trabajo.

ANEXO

Cuadro I Grandes Premios Internacionales en América del Sur (1935-1965)				
AÑO	PAISES	RECORRIDO	Long.	Pilotos
1935	Argentina Chile	Bs.As, Mza, Santiago, Temuco, Neuquén, B.Blanca, La Plata. Pasos: Cristo Redentor (CR) (4.000 m) y Pino Hachado (PH) (1850 m)	4.500 km	58
1936	Argentina Chile	Bs.As., Córdoba, Mza, Santiago, Temuco, Neuquén, Bariloche, Comodoro Rivadavia, B. Blanca, La Plata ; Pasos: CR y PH	7.000	117
1939	Argentina Chile	Bs.As., S. Rosa (LP), Mza, Stgo, Viña del Mar, Temuco, Neuquén, Bariloche, Esquel, Viedma, Tandil, La Plata. Pasos: CR y PH.	7.300 km	69
1940	Argentina Bolivia Perú	Bs.As., Tucumán, Jujuy, La Quiaca, Potosí, La Paz, Arequipa, Nazca, Lima y retorno a Bs. As.	9.500 km	92
1947	Argentina Chile	Bs.As., Mendoza, Santiago, La Serena, Copiapó, Tucumán, Resistencia, Santa Fe, Bs.As Pasos: CR y San Francisco (4.700 m).	5.400 km	98
1948	Argentina, Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela	I-Bs.As., Santa Fe, Córdoba, Stgo. Del Estero, Tucumán, Salta, La Quiaca, Potosí, La Paz, Lima, Guayaquil, Quito, Cali, Bogotá, Caracas II-Lima, Tacna, La Serena, Santiago, Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Bs.As. Paso: CR.	15.000 km	138
1965	Argentina Chile	Mar del Plata, Tandil, Azul, Venado Tuerto, Mendoza, Viña del Mar, Mendoza, Venado Tuerto, Azul, Necochea, Mar del Plata. Paso: CR	4.200 km	51

Fuente: Elaboración propia a partir de El Mercurio (Santiago), La Nación (Buenos Aires) y Los Andes (Mendoza).

Comentario

PROF. IRIS VITTINI*

LA PROPUESTA QUE HACEN LOS AUTORES de este artículo para ir «a la progresiva constitución de un espacio cultural único chileno-argentino como una forma de desarrollar fuerzas productivas culturales de los países, tanto en el plano de la creación como en el de la extensión», me merece algunas reflexiones que deseo compartir.

En la historia de nuestras relaciones, Chile y Argentina siempre han enfatizado la amistad y la paz entre nuestros pueblos, comparten una de las fronteras más extensas del mundo y nunca han tenido un conflicto bélico.

Cuando a fines de diciembre de 1978, estuvieron a las puertas de la guerra, la mediación papal revirtió el conflicto con la suscripción del Tratado de Paz y Amistad en 1984. Su Santidad Juan Pablo II, supo interpretar fielmente el sentimiento de dos pueblos hermanos que no deseaban la guerra y que han estado unidos desde la independencia por sus héroes O'Higgins y San Martín.

* Académica del Instituto de Estudios Internacionales.

El Tratado de Paz y Amistad ha contribuido a fortalecer la amistad y el entendimiento entre ambos países. Ha pavimentado el camino de la integración y la cooperación que hemos visto proyectarse en el Mercosur y en la Comunidad Andina.

La nueva etapa en las relaciones de ambos gobiernos que se inicia en 1990, con la Declaración de los Presidentes de Chile, Patricio Aylwin y Argentina, Carlos Saúl Menem, en un marco de democracia plena y considerando los vínculos de paz y amistad del tratado de 1984 permite que además de la integración física, económica y energética entre ambos países se creara una Comisión Parlamentaria Conjunta y se inicia el estudio de políticas y estrategias en el ámbito de la seguridad y defensa. Ambos mandatarios están de acuerdo en mantener la paz y seguridad en el continente respetando los acuerdos internacionales vigentes como el Tratado de Tlatelolco sobre eliminación de armas de destrucción masiva. Posteriormente los Presidentes de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Carlos Menem de Argentina, declaran avanzar en el establecimiento de condiciones de seguridad para hacer de América Latina una zona de paz en el cabal respeto a la democracia y los derechos humanos.

En el Mercosur, dos años después, se incluye el compromiso democrático en la Declaración Presidencial que suscriben los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay en la localidad de Potrero de los Funes, Provincia de San Luis, Argentina, (25 de junio, 1996).

El Protocolo de Ushuaia que suscriben los países miembros del Mercosur, Chile y Bolivia, vendrá a ratificar el compromiso democrático (Ushuaia, Argentina, 24 de julio, 1998). Además, en el Mercosur se suscribe una «Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz» en la XIV Cumbre de Presidentes del Mercosur (24 de julio, 1998).

En esa ocasión, declaran en primer lugar, estar «Convencidos de que la paz constituye el principal deseo de nuestros pueblos, conforma la base del desarrollo de la humanidad y representa la condición primordial para la existencia y continuidad del Mercosur».

En la Comunidad Andina, el XII Consejo Presidencial Andino en julio de 2001, suscribió el Acta de Carabobo para promover la vigencia del orden democrático y el Estado de Derecho en la región andina, como asimismo, «impulsar la más amplia participación de los ciudadanos en una sociedad más justa y democrática que asegure la vigencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (N°6 del Acta de Carabobo). Posteriormente, los países andinos suscribieron en Guayaquil, Ecuador (26 de julio, 2002), la Carta Andina para la Promoción y protección de los Derechos Humanos.

Los temas de Seguridad, que han logrado un gran consenso entre Chile y Argentina, se observa su proyección en la «Carta Andina para la Paz y Seguridad, limitaciones y control de los gastos destinados a la Defensa Externa», como un paso trascendental para la construcción de una Política Común de Seguridad Andina (PCSA).

En el Mercosur Educativo y Cultural, observamos como se ha proyectado esta cooperación que iniciaran Chile y Argentina. En efecto, nuestros países, aprobaron el 7 de julio de 1994, un «Acuerdo de Reconocimiento y homologación de certificados de Estudio y Egreso de Instituciones Educativas a Nivel Básico o Primario y Secundario o Medio», que se cita como uno de los logros de la integración y cooperación en la Declaración Conjunta de Presidentes, el 26 de agosto de 1994.

Esta experiencia de Chile y Argentina, facilitó el estudio y posterior suscripción de los Protocolos Educativos y el Plan de Acción del Mercosur para el año 2000 (Decisión 6/95).

El Mercosur Cultural no ha avanzado al ritmo del Mercosur Educativo, según Gregorio Recondo, que publicó en 1997, «La Dimensión Cultural de la Integración», al respecto existen dos explicaciones: o la cultura no interesada suficientemente en la construcción del Mercosur o en los ámbitos oficiales se desconocía el tipo de acciones que deberán emprenderse para promover la integración; el citado autor, se inclina por esta segunda hipótesis.

La Reunión Especializada sobre cultura se creó el 30 de octubre de 1992 en Brasilia y en el «Memorando de Entendimiento» que adoptaron (Chile y Bolivia) asisten como observadores), se expresa en primer lugar «que la cultura constituye la base fundamental del desarrollo social y de las transformaciones en el campo de la producción así como el sustento de la consolidación democrática de los pueblos de la región y que cumple un papel decisivo en el rescate de los sectores más postergados de sus países, especialmente de los jóvenes, las mujeres y las etnias históricamente discriminadas y desfavorecidas».

Reconocen la importancia económica que ha adquirido la cultura en el mundo actual, por constituir un sector que moviliza un número considerable de trabajadores y de inversiones. El desarrollo de la industrias culturales del Mercosur y la valorización de todas las expresiones culturales, debe comprometer a los Estados Parte a trabajar conjuntamente con las instituciones educativas, particularmente universidades, con instituciones representativas de la iniciativa privada y con organizaciones no gubernamentales que trabajan por la cultura.

Posteriormente el Consejo del Mercado Común, mediante la Decisión 2/95, procedió a crear la Reunión de Ministros de Cultura y la 1ª Reunión que se llevó a efecto en Canela, Brasil, en febrero de 1996.

Son muchas las iniciativas que se han ido implementando desde esa época, pero no podríamos extendernos, en cambio, si deseamos destacar el tema de la integración fronteriza que ha tenido mucha importancia en la integración física entre Chile y Argentina. Esta es una de las materias muy relacionadas con el intercambio cultural de nuestros países, además será un tema relevante a medida que se avance en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) que impulsa especialmente el Presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva.

La integración física que han logrado Chile y Argentina con la Aprobación del Plan Maestro de Pasos Fronterizos, se proyectó en el Mercosur, en el Acuerdo de Complementación Económica que celebró Chile con Mercosur, el 25 de junio de 1996. Este acuerdo incluye un protocolo de Integración Física que otorga prioridad a los pasos fronterizos que habrán sido aprobados previamente por Chile y Argentina.

Estos nos permite demostrar, que la cooperación y la integración entre Chile y Argentina se ha proyectado a nivel regional. Toda iniciativa bilateral especialmente en materia de política cultural debe considerar su proyección en el proceso de integración de América Latina.

Como lo señalara el Secretario General de ALADI, Didier Opertti con motivo de asumir su cargo (18 de marzo, 2005), «ha llegado a expresarse, que la integración

constituye una de las perspectivas posibles al desafío de la globalización o mundialización».

En el futuro, Chile como país miembro fundador del Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica tecnológica y cultural, conjuntamente con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, podría influir para que Argentina ingrese como miembro de este vigoroso proceso de integración, siguiendo el ejemplo de Panamá, España, Cuba, Uruguay, Paraguay y recientemente México.

Esta podría ser una contribución de la Política Cultural de Chile y Argentina.

RESEÑA HISTÓRICA DE LOS CONFLICTOS POR EL AGUA ENTRE CHILE Y ARGENTINA. CAUSAS Y MECANISMOS DE RESOLUCIÓN*

■ *Cristián Faundes Sánchez*¹

INTRODUCCIÓN

La investigación que da origen al presente artículo pretende identificar los conflictos que han enfrentado a Chile y Argentina por el agua dulce. También se determinan sus causas y se indaga respecto de los esfuerzos bilaterales por construir un cuerpo legal tendiente a la formación de una gestión compartida de los recursos hídricos transfronterizos que se distribuyen en un total de 40 cuencas hídricas².

Hasta el momento no se registran enfrentamientos bélicos por la disputa de recursos hídricos, sin embargo en la década del sesenta ocurre un incidente con resultado de muerte en Laguna del Desierto. En este contexto, es necesario destacar que las relaciones específicas de dos naciones por temas del agua, están determinadas por sus relaciones mutuas en términos generales. Lo anterior se explica porque la capacidad institucional bilateral juega un rol clave en la potencialidad de conflictos por el agua. En la medida en que los estados desarrollan herramientas que permiten moderar divergencias, éstas se solucionan antes que escalen a los niveles políticos más altos, o incluso a la violencia bélica. Entonces, la capacidad institucional bilateral actúa como un factor moderador, capaz de contener los cambios drásticos que puedan romper los equilibrios en una cuenca compartida. De este modo se concluye que «aumenta la posibilidad e intensidad de una disputa en la medida en que la tasa de cambio de una cuenca exceda la capacidad institucional para absorber ese cambio»³.

Entre la serie de indicadores de potencialidad de conflictos por el agua que han generado los académicos especializados en guerras por recursos, específicamente

* Capítulo elaborado a partir de una presentación efectuada en las Terceras Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales, Valparaíso - Viña del Mar, noviembre, 2005.

¹ Magíster en Ciencias Militares, mención Conflicto y Negociación Internacional por la Academia de Guerra del Ejército. Periodista, Licenciado en Información Social por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Graduado del Programa Estrategia y Políticas de Defensa del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Estados Unidos. Actualmente se desempeña como investigador en la Academia de Guerra del Ejército de Chile <cgfaundes@gmail.com>.

² Según información no oficial de la Dirección General de Aguas, al mes de agosto de 2005.

³ Wolf, Aaron T., Yoffe, Shira B. y Giordano, Mark, «International Waters: Indicators for Identifying Basins at Risk», Documento SC-2003/WS/58, UNESCO, IHP (Programa Hidrológico Internacional), World Water Assessment Programme. Proyecto: «Desde Potencial Conflicto a Cooperación Potencial (PCCP): Agua para la Paz», 2003, p. 16.

por el agua dulce, destacan los que han identificado Wolf, Yoffe y Giordano⁴, a decir⁵:

- *internacionalización de cuencas*
- *desarrollo unilateral de proyectos en una cuenca internacional en ausencia de instituciones bilaterales de administración de recursos hídricos.*

Ambos han sido identificados como los indicadores más fidedignos de conflictos por el agua dulce, debido a que están relacionados con la ocurrencia de cambios extremadamente rápidos, respectivamente en el ámbito institucional, y en el sistema físico.

La *internacionalización de cuencas* surge como consecuencia de un cambio de fronteras. El caso más claro tiene su origen en el proceso de desmembramiento de un imperio, que puede provocar que alguna cuenca hídrica que antes pertenecía a un sólo estado, termine siendo compartida por dos o más naciones.

El *desarrollo unilateral de proyectos en una cuenca internacional en ausencia de instituciones bilaterales de administración de recursos hídricos* combina dos situaciones, la utilización de aguas por parte de un país que se encuentra «aguas arriba», sea mediante canalización o construcción de represas o centrales eléctricas; y la carencia de acuerdos de administración de aguas compartidas.

En el presente estudio se postula que estas causas de conflicto se expresan en la relación entre Chile y Argentina. La descolonización trae consigo el inicio de una larga disputa fronteriza que se manifiesta en la búsqueda de objetivos geopolíticos, como una mayor extensión territorial, y una cualidad bioceánica, y por lo tanto atañe en forma implícita una disputa en torno al rol de los recursos hídricos. En 1963 este problema se hace explícito en el caso que es llevado después al arbitraje conocido como del Palena.

En la medida en que se consolida la frontera común cobra relevancia la necesidad de estructurar un cuerpo legal tendiente a la formación de un cuerpo jurídico para la gestión de los recursos hídricos que comparten Chile y Argentina. El año 1991 se celebra un acuerdo sobre la base de esta necesidad, pero es probable que en forma creciente se manifieste esta carencia como un problema dadas las crecientes necesidades de energía y crecimiento de la población.

ANTECEDENTES

El Tratado de Límites de 1881 conjuga dos criterios para la delimitación de la frontera, la tesis de las cumbres más altas, apoyada por Argentina, y la divisoria de aguas, sustentada por Chile.

En el acto de demarcación de la frontera, las comisiones de límites observan que la línea dibujada por el criterio orográfico no coincide con la línea hidrográfica. El

⁴ Hasta el año 2005, la investigación con mayor rigor metodológico en la materia es la de Wolf, Yoffe y Giordano, por este motivo sus resultados son los que tienen mejores fundamentos en la actualidad.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

Protocolo Adicional al Tratado de 1881, firmado en 1893, tiene el objeto de unificar criterios para trazar la frontera al establecer que Argentina no pretendería punto alguno hacia el Pacífico y Chile no pretendería punto alguno hacia el Atlántico, con los ajustes que el propio Protocolo contempla. De este modo, queda sentado un principio de alcance geopolítico para la zona al norte del estrecho de Magallanes.

Sin embargo, los acuerdos suscritos no fueron suficientes para evitar tensiones que tuvieron puntos álgidos en 1898 y 1902, que se expresan, primero en una carrera armamentista, y luego en una paz armada. Debido a las dificultades para lograr un acuerdo, ambas naciones solicitan un arbitraje para delimitar la línea de frontera en cuatro áreas⁶.

En este contexto, los recursos hídricos propiamente tales, no cobran relevancia sino hasta el Fallo Arbitral de 1902, emitido por el Rey Eduardo VII del Reino Unido, como árbitro entre la República Argentina y la República de Chile. En el proceso de estudio, los peritos británicos constatan en terreno que las líneas orográfica e hidrográfica eran inconciliables, por lo tanto recomiendan determinar la línea fronteriza dentro de los límites definidos por las pretensiones extremas de ambas partes⁷. A partir de esta decisión, Chile y Argentina comparten una serie de recursos hídricos, que son cortados por la línea fronteriza. Entre ellos destacan los lagos General Carrera / Buenos Aires, Cochrane / Pueyrredón, O'Higgins / San Martín; además de los ríos de la cuenca Valdivia-Huahum, Puelo, Futaleufú, Figueroa, entre otros.

CONFLICTO DE PALENA

A petición de Argentina y Chile, el Árbitro y su Tribunal envían en el año 1903 una Comisión Demarcadora con el objetivo de fijar en el suelo el curso del límite fijado por el Laudo de 1902. En el ejercicio de esa tarea los demarcadores erigen hitos en determinados puntos con representantes técnicos de Argentina y Chile, «actuando con facultades de árbitros finales»⁸, a fin de que la sentencia emitida en 1902 definiera en forma exacta e indiscutible el curso del límite.

La controversia de Palena se circunscribe al límite entre los hitos 16 y 17; particularmente en dos aspectos, en determinar cuál es el verdadero río Encuentro, y cuál era la intención del Árbitro en 1902.

Ya en marzo de 1903 el Ingeniero Frey escribe al Perito Moreno dando cuenta de su inconformidad con el posicionamiento del hito 16, a partir de lo cual se envía una expedición dirigida por Eilert Sundt, explorador noruego, auxiliar de la Comisión Argentina de Límites.

Hasta la travesía del nórdico, se entendía que las Lagunas del Engaño (al norte

⁶ El Paso de San Francisco, Lago Lacar, desde el Paso de Pérez Rosales hasta el Lago Viedma, y la Región del Estuario de Última Esperanza.

⁷ Macnaghten *et al.*, *Informe del Arbitraje Chileno-Argentino*. Presentado por la Comisión Arbitral Británica al Rey Eduardo VII del Reino Unido. Entregado en el Foreign Office de Londres el 19 de noviembre de 1902, párrafo 16.

⁸ Barros, José Miguel, *Palena: un río, un arbitraje*, Santillana del Pacífico Ediciones, Santiago, 1984, p. 316.

del Lago Palena / General Paz), alimentaban el río Engaño para desembocar en el río Encuentro, tributario del río Palena (en cuya confluencia se ubica el hito 16). Según el Fallo, se dibujaba la línea de frontera desde el hito 16, pasando por el Cerro de la Virgen hasta las nacientes del río Encuentro. Pero la travesía de Sundt demuestra que aunque el hito estaba bien colocado en la confluencia del río Encuentro y el río Palena, da cuenta de una falla en la cartografía arbitral de 1902: las aguas que provenían de las Lagunas del Engaño y que vertían hacia el río Engaño, seguían su curso hasta el río el Salto; por lo tanto no existía una continuidad para establecer la línea limítrofe entre las Lagunas del Engaño y el hito 16.

En noviembre de 1903, el ingeniero Frey observa las consecuencias del hallazgo, que marcarían la disputa por la línea limítrofe hasta 1966: «Todas estas divergencias provienen de que el mapa no concuerda con la topografía verdadera del terreno. Si no se admite al río el Salto como río Encuentro, será necesario que los dos gobiernos se pongan de acuerdo para determinar dónde debe pasar el límite entre el río Encuentro y el Cerro de la Virgen, o si no, esperar un nuevo plano del árbitro, ajustándose a la verdadera topografía del terreno»⁹.

Aunque Argentina no emplea las instancias de apelación a la materialización de los hitos, discute sobre la demarcación británica respecto del hito 16, por más de cuarenta años. A juicio del Embajador José Miguel Barros¹⁰ la conducta argentina cambia a partir de la «revisión» del hito por los Delegados demarcadores de Chile y Argentina, quienes lo declaran en buen estado de conservación y le dan coordenadas, al cabo de lo cual suscriben el «acta de revisión»¹¹ el 5 de marzo de 1947.

Resuelto el problema del hito, aún quedaba por definir la forma en que debería unirse el Cerro de la Virgen con las nacientes del Encuentro y el modo de resolver el problema jurídico que derivaba del error de la cartografía de 1902.

A juicio de Barros, «Sólo después de 1945, la Comisión Argentina de Límites y la Gendarmería trataron de dar fundamento a una interpretación del Laudo, sea recurriendo a un incremento de las actividades de los Gendarmes, sea mediante mapas que introducían cambios de toponimia, trasladando el nombre «Encuentro» a un curso de aguas que venía desde el sur y, finalmente, convirtiendo al verdadero Encuentro en un afluente que concluyó por llamarse «Falso Engaño»^{12, 13}.

Por medio de estos cambios, Argentina pretendía las nacientes del río Encuentro y del río Engaño. La Comisión Mixta de Límites se crea en 1941, y empieza a

⁹ Carta del ingeniero Frey a Zacarías Sánchez, Director de la Oficina de Límites de Buenos Aires, fechada el 9 de noviembre de 1903. *Ibid.*, p.137.

¹⁰ Experto en límites, se desempeñó como Agente de Chile en los arbitrajes de Palena (1965-1967) y el Beagle (1971-1978)

¹¹ La disconformidad de la posición del hito se refleja en la lista suscrita en 1914 por las oficinas técnicas en que el hito 16 aparecía sin coordenadas; un mapa oficial argentino publicado en 1920 expresaba que el hito 16 no existía; en 1945 se expresaban dudas acerca de la demarcación sobre la base que el río Encuentro del Laudo de 1902 era en realidad el río del Salto. *Ibid.*, p. 196.

¹² *Ibid.*, p. 331.

¹³ Destaca la hoja topográfica VII-3 levantada entre 1952 y 1953 por la Comisión Mixta Chileno-Argentina, con trabajo aerofotogramétrico de operadores técnicos argentinos, con la ejecución final del Instituto Geográfico Militar de Argentina. Ver Barros, pp. 212 a 214.

trabajar en la zona entre los hitos 16 y 17 en 1944, sin embargo no logra zanjar el diferendo aunque se establecen acuerdos en los extremos de la traza.

Los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile concuerdan mediante una Declaración Conjunta emitida en Santiago el 6 de noviembre de 1964 que la controversia por el Palena fuese resuelta por el gobierno del Reino Unido conforme las disposiciones del Tratado de Arbitraje. Finalmente el Laudo de 1966 deja las nacientes del río Engaño en territorio argentino y casi la totalidad del río Encuentro en territorio chileno. (Ver Gráfico 1- Diagrama del sector entre los hitos 16 y 17).

GRÁFICO 1. DIAGRAMA DEL SECTOR ENTRE LOS HITOS 16 Y 17

En el diagrama adjunto al Laudo de 1966 se observan las líneas pretendidas por Argentina (por la izquierda uniendo al río Encuentro con el río Engaño hacia el Cerro de la Virgen) y Chile (a la derecha incorporando las nacientes del río Encuentro y del río Engaño). La tercera traza al centro es la del Laudo de 1966 que desde el punto «A» sube a las nacientes del río Encuentro, luego desde el punto «B» pasa al punto «J» en el Cerro de la Virgen, y desde allí al hito 17. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Caso Fronterizo Zona de Palena Argentina-Chile, Santiago, 1966.

LAS FUENTES DE LA LAGUNA DEL DESIERTO

Una imagen aérea captada en 1947 por la Fuerza Aérea de Estados Unidos que muestra con mayor detalle la zona al sur del lago O'Higgins-San Martín, y la interpretación de la línea fronteriza definida en el arbitraje de 1902 constituyen parte del origen del problema. La nueva información que se va conociendo después del Laudo, desemboca en un diferendo que tensiona las relaciones, especialmente por la muerte del Teniente de Carabineros, Hernán Merino, abatido por gendarmes argentinos en 1965, mientras patrulla la zona cumpliendo una misión profesional. En el presente estudio se estima que el incidente, atribuido a un problema de delimitación y dominio territorial, tiene su origen en el interés de Argentina por asegurar las fuentes de agua en su territorio.

No hubo acuerdos entre Chile y Argentina hasta la Declaración Presidencial de 1991, en que los gobiernos de Patricio Aylwin y Carlos Menem deciden someter el diferendo a un arbitraje. El Tribunal Arbitral se constituye el 16 de diciembre de 1992 en el Palacio de Itamaraty, en Río de Janeiro, y sanciona el caso en octubre de 1995.

Argentina tradicionalmente había defendido la tesis de las cumbres más altas en los diferendos limítrofes con Chile, sin embargo ante el tribunal arbitral, defendió la tesis de la divisoria de aguas, y privilegió la tesis tendiente a asegurar la Laguna del Desierto cuyas aguas vierten al Atlántico. Este último argumento es el que primó finalmente, y todo el territorio en disputa fue reconocido como argentino.

EL CONFLICTO POR LAS FUENTES DEL RÍO SANTA CRUZ

El último diferendo limítrofe con Argentina, y tal vez el más claro exponente respecto de los intereses argentinos por asegurar recursos hídricos, es el acuerdo de Campos de Hielo de 1998.

Inicialmente la disputa por Campos de Hielo queda solucionada por la denominada «poligonal», plasmada como Anexo N° 1 de la Declaración Presidencial sobre Límites de 1991. Sin embargo, se posterga la ratificación de este acuerdo en los respectivos congresos. Posteriormente Argentina y Chile celebran el «Protocolo del 96», que tampoco tiene éxito.

Uno de los escollos era el control de algunas fuentes de recursos hídricos, que se expresa en el Artículo III del Acuerdo entre Chile y Argentina para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, texto final de la negociación, publicado en 1999. Argentina había observado la posibilidad que el río Santa Cruz quedara bajo control chileno, ya que sus nacientes se encuentran en sectores de Campo de Hielo Sur, que fluyen hacia el río la Leona que a su vez recibe los afluentes del Lago Viedma y del Lago Argentino, ambos alimentados por el derretimiento de glaciares de Campo de Hielo. La motivación de la negociación se refleja en el Artículo III del acuerdo que establece lo siguiente:

En el marco del presente Acuerdo las Partes declaran que todas las aguas que fluyen hacia y desaguan por el río Santa Cruz serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República Argentina. Asimismo, serán

consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República de Chile las aguas que fluyen hacia los fiordos oceánicos¹⁴.

Como resultado, ambas naciones comparten y reconocen sus derechos sobre las aguas del río Santa Cruz y hacia los fiordos oceánicos. A partir del acuerdo se entiende que la frontera está delimitada, ya que existe un criterio para trazar la línea de frontera, sin embargo no ha sido posible efectuar la demarcación debido a que la zona es de difícil acceso. Como consecuencia, Chile y Argentina acordaron dibujar en sus mapas un rectángulo que indica la zona sin demarcación, sin embargo desde el 2005, entidades de Argentina han publicado cartografía atribuyéndose la soberanía de la zona, abriendo nuevamente el conflicto.

HIDROELÉCTRICA DE FUTALEUFÚ

La construcción de la Central Hidroeléctrica argentina de Futaleufú¹⁵, inaugurada en 1995, corresponde a otro de los indicadores específicos de mayor riesgo de conflicto, a decir, *desarrollo unilateral de proyectos en cuencas con ausencia de instituciones transfronterizas*.

En efecto, el proyecto inquietaba a la Cancillería de Chile, debido a que el río Futaleufú es un curso sucesivo que fluye desde territorio argentino al chileno, por lo tanto, la construcción de una central hidroeléctrica, supone el control del principal tributario del río Yelcho, que desemboca en el Pacífico.

Destaca, la perspectiva con que el tema fuera abordado por la Cancillería, en especial la DIFROL¹⁶, en cuanto a la coordinación con los operadores de la represa y el gobierno argentino. En el hecho funciona un sistema de aviso previo a las medidas que puedan significar mayor liberación de agua hacia Chile, o restricción de las mismas. Es un antecedente para buscar otros acuerdos necesarios para la administración de recursos hídricos compartidos con Argentina. En este sentido, se aboga por la creación de mecanismos de prevención de conflictos en el marco de una gestión de recursos hídricos compartidos.

Cabe tomar en cuenta que mientras no exista un instrumento bilateral que regule la administración de aguas entre Chile y Argentina por el recurso Futaleufú, no existe garantía de que se evite que Argentina modifique el caudal de escurrimiento, lo que puede ocasionar un cambio drástico en la disponibilidad de agua en territorio chileno, y por lo tanto se constituye en potencial fuente de conflicto.

Desde otro punto de vista, es necesario tener en cuenta que el caudal de este río es de 9.500 millones de metros cúbicos anuales, que en términos objetivos es considerable, incluso mayor que todo el caudal que corre en el 30% del territorio

¹⁴ Acuerdo entre Chile y Argentina para precisar el recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet. Promulgado el 15 de julio de 1999.

¹⁵ La central fue inaugurada con una potencia de 448 Mega Watts de energía que alimentan instalaciones industriales con líneas de alta tensión que llegan hasta Puerto Madryn, en la Provincia de Chubut.

¹⁶ La Dirección de Fronteras y Límites de la Cancillería de Chile tiene a su cargo los temas relacionados con los recursos hídricos compartidos.

trasandino donde se emplazan las cuencas endorreicas, que alcanzan los 6.000 millones de metros cúbicos de derrame anual. Con estos volúmenes de agua, la tasa de cambio tendría que ser demasiado alta como para afectar el suministro en el lado chileno.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS

Por medio del último caso de conflicto, se demuestra que el término de los diferendos limítrofes, zanjado en 1998 con el acuerdo de Campo de Hielo, no es suficiente para cerrar las posibilidades de conflictos por el agua entre Chile y Argentina. Por otra parte, la construcción de la Central Hidroeléctrica de Futaleufú, reflejó una nueva expresión de los problemas bilaterales por el agua, cual es el manejo de los recursos compartidos y los aprovechamientos económicos.

El esfuerzo por establecer acuerdos de administración o gestión de recursos hídricos compartidos, respetando lo que corresponde a cada país en su sector, constituye desde la teoría del conflicto, una forma de generar mecanismos de prevención. Para conseguir este objetivo, Chile trabaja con instituciones de Argentina, conforme al cuerpo legal instituido. En conjunto han establecido un Grupo de Trabajo sobre Recursos Hídricos Compartidos.

CUERPO LEGAL

Específicamente respecto del agua, Chile y Argentina han elaborado instrumentos internacionales para el aprovechamiento y la administración de los recursos hídricos compartidos. Los principales textos suscritos por ambas naciones para tales fines son el Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas del 26 de junio de 1971, el Tratado sobre Medio Ambiente del 2 de agosto de 1991, y el Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos del 2 de agosto de 1991.

El Acta de Santiago establece reglas generales para regular en forma plena la utilización de los recursos hidrológicos compartidos entre Chile y Argentina. Aunque el Acta no es un tratado internacional, es necesario tener en cuenta algunas de sus disposiciones¹⁷:

1.- La utilización de aguas fluviales y lacustres se hará siempre en forma equitativa y razonable.

(...)

3.- En los tramos contiguos de los ríos internacionales, cualquier aprovechamiento de las aguas deberá ser precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños.

4.- Las Partes se reconocen mutuamente el derecho de utilizar, dentro de sus respectivos territorios, las aguas de sus lagos comunes y ríos internacionales de curso sucesivo, en razón de sus necesidades y siempre que no cauce perjuicio sensible a la otra.

5.- Cuando un Estado se proponga realizar el aprovechamiento de un lago

¹⁷ Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas. Firmada el 26 de junio de 1971. Santiago, Chile.

común o río sucesivo, facilitará previamente al otro el proyecto de la obra, el programa de operación y los demás datos que permitan determinar los efectos que dicha obra producirá en el territorio del Estado vecino.

6.- La Parte requerida deberá comunicar, dentro de un plazo razonable que en todo caso no excederá los cinco meses, si hay aspectos del proyecto o del programa de operación que puedan causarle perjuicio sensible. En tal caso, indicará las razones técnicas y cálculos en que se funde y las sugerencias de modificación del proyecto o del programa de operación notificados, destinadas a evitar aquel perjuicio.

7.- Los diferendos que por esta razón se suscitaren serán sometidos a la decisión de una Comisión Técnica Mixta. En caso de desacuerdo entre los técnicos, éstos elevarán informe a los Gobiernos expresando sus puntos de vista. Los Gobiernos tratarán de encontrar una solución por la vía diplomática o por otro medio que escojan de común acuerdo, procurando siempre llegar a una solución amistosa y equitativa.

Posteriormente, en el Tratado de Paz y Amistad de 1984, Chile y Argentina asumen el compromiso de favorecer el desarrollo de proyectos conjuntos para el uso de los recursos naturales.

En el Tratado sobre el Medio Ambiente de 1991, ambos países convienen en la conservación y el uso equilibrado de los recursos naturales, establecen el principio de la responsabilidad ambiental compartida, la concertación internacional y la protección del recurso agua, y fijan normas para la prevención de catástrofes ecológicas.

En el Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos de 1991, ambas naciones manifiestan su adhesión al concepto de manejo integral de las cuencas, formulan el propósito de regir el uso de los recursos hídricos compartidos mediante la elaboración de Planes Generales de Utilización para cada cuenca, y reconocen los usos actuales de los países sobre tales recursos. Lo anterior se expresa particularmente en los artículos 1 y 5 del citado texto¹⁸:

ARTÍCULO 1

Las Partes convienen en que las acciones y programas relativas al aprovechamiento de recursos hídricos compartidos se emprenderán conforme al concepto de manejo integral de la cuencas hidrográficas.

El aprovechamiento de los recursos hídricos en el territorio de una de las Partes, pertenecientes a una cuenca común, no deberá causar perjuicios a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al medio ambiente.

ARTÍCULO 5

Las acciones y programas de aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos se efectuarán en forma coordinada o conjunta a través de planes generales de utilización.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS

Con el fin de identificar los recursos hídricos compartidos y llevar acuerdos específicos a la práctica, el 03 de julio de 1996 inicia sus funciones el Grupo de Trabajo sobre Recursos Hídricos Compartidos en Santiago, Chile.

¹⁸ Protocolo Específico Adicional Sobre Recursos Hídricos Compartidos. Firmado entre Chile y Argentina en Buenos Aires, 2 de agosto, 1991.

Esta instancia es creada en el marco del Protocolo Adicional Específico sobre Recursos Hídricos Compartidos al Tratado de Medio Ambiente, y en el ámbito de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física y de la Subcomisión de Medio Ambiente. Lo integran, por parte de Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Aguas y por la Comisión Nacional de Medio Ambiente. Por parte de Argentina, lo integran el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal.

Entre sus principales objetivos, está el establecimiento de Planes Generales de Utilización de los Recursos Hídricos Compartidos, la elaboración común de Planes de Contingencia para enfrentar catástrofes o accidentes que afecten a las cuencas compartidas y la creación de un procedimiento de información recíproca sobre las obras actuales de aprovechamiento de recursos hídricos compartidos y de los que se constituyan en el futuro, de acuerdo con las respectivas legislaciones internas¹⁹.

El Grupo de Trabajo acordó elaborar en una primera etapa los planes Generales de Utilización de cinco cuencas priorizadas, las que se definen de común acuerdo. Estas cuencas son: río Huahum -Valdivia; río Grande de Tierra del Fuego; Zapaleri; Puelo y Futaleufú. Asimismo, para la elaboración de las fichas temáticas de estas cuencas, se acordó iniciar estos trabajos eligiendo como cuencas pilotos las del río Huahum -Valdivia y del río Grande de Tierra del Fuego.

Hacia 1999, este grupo había elaborado un sistema de información sobre recursos hídricos compartidos y recursos naturales asociados en cada país, mapas temáticos conjuntos de las cinco cuencas prioritarias como resultado de la integración de bancos de datos, y avances en la definición de la estructura de los Planes Generales de Utilización, instrumentos de gestión que deben establecer las pautas para un aprovechamiento del agua óptimo y armónico.

La información de las cuencas compartidas constituye la base para la elaboración de los Planes Generales de Utilización. Dado el avance en la recolección de datos, y la integración de la información, los Presidentes de Chile y Argentina hacen referencia, en la Declaración Presidencial del año 2003, a que el Grupo de Trabajo sobre Recursos Hídricos, constituyera un Comité de Gestión de Cuencas para una de las Cuencas priorizadas, aún cuando no se había establecido como una prioridad de los trabajos del Grupo y tampoco se había planteado como una meta. Posteriormente, en la Declaración Presidencial Conjunta del 14 de marzo de 2005, los mandatarios de Chile y Argentina manifiestan su complacencia por los importantes avances logrados durante el año 2004 en el ámbito de los recursos hídricos compartidos y encomiendan la definición de una agenda de corto plazo para acelerar las tareas del Grupo de Trabajo sobre Recursos Hídricos Compartidos y del Grupo de Expertos, a fin de constituir los Subgrupos Binacionales de Expertos para las cuencas piloto Huahum-Valdivia y Río Grande de Tierra del Fuego.

El desarrollo de las tareas del Grupo de Trabajo podría llevar a la posibilidad de buscar cooperación internacional para efectuar el trabajo pendiente y acelerar los

¹⁹ Espinoza, Marcela, «Recursos Hídricos de la Zona Fronteriza - Tratamiento del Tema de los Recursos Hídricos Compartidos entre Chile y Argentina», presentado en el III encuentro de las Aguas: «Agua, vida y Desarrollo», 24 al 26 de octubre de 2001, Santiago, Chile.

procesos de levantamiento de información, debido a la necesidad de contar con experiencia suficiente, más presupuesto y mayor dedicación de personal a la tarea.

BALANCE FINAL RESPECTO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS

La historia de conflictos por el agua entre Chile y Argentina permite identificar dos causas estructurales de conflictos:

- Fronteras en disputa, desde la época de la independencia.
- Carencia de un marco desarrollado para los recursos compartidos.

Como causa intermedia, se observa la búsqueda por el control de fuentes de recursos hídricos. Se desconoce si existió una estrategia o política al respecto, pero sí se observa una continuidad en los casos reseñados respecto del Palena (1963), Laguna del Desierto (punto álgido en 1965 con muerte a Teniente Merino), y el río Santa Cruz (segunda mitad de la década de los noventa).

La central hidroeléctrica de Futaleufú plantea un problema para Chile, debido a la inexistencia de reglas más precisas respecto de los recursos hídricos y su gestión. La situación se salva por medio de la creación de un mecanismo específico de coordinación y de información que permita controlar un conflicto de intereses. A mitad de la década de los noventa estaba en pleno desarrollo la integración chileno-argentina, por lo tanto la voluntad era muy favorable al establecimiento de arreglos bilaterales.

Se descubre otro factor de conflicto a nivel estructural en los recursos hídricos caudalosos, como fuentes de valor estratégico, por cuanto pueden dar un aporte significativo al desarrollo por medio de la generación de energía hidroeléctrica. Si lo anterior se conjuga con necesidades energéticas y una política de utilización, supone construcción de infraestructura, que se ubica en el nivel inmediato de las causas de conflicto. (Ver Tabla 1)

El problema de la administración de recursos queda planteado, lo que da origen a un extenso trabajo bilateral tendiente al establecimiento de mecanismos para la gestión de recursos hídricos compartidos, en las cuencas priorizadas. El objetivo implica un trabajo extenso, especialmente respecto del levantamiento de información. De hecho, ya existen mapas temáticos conjuntos en las cuencas priorizadas de trabajo, pero aún queda pendiente lo más importante. Aún después de más de diez años de auspicioso trabajo por una gestión compartida de recursos, hay que destacar que el trabajo no ha concluido.

De todos modos, se debe tomar en cuenta que los conflictos por el agua entre Chile y Argentina no han derivado en conflictos bélicos, se han solucionado, hasta el momento, por la vía pacífica, por medio de mecanismos clásicos de resolución de conflictos, como el arbitraje, mediación y negociación. Sin embargo es necesario considerar que hace falta desarrollar mecanismos específicos de prevención.

Tabla 1. Causas conflictos por el agua y mecanismos de resolución Chile - Argentina

Nivel de conflicto	Estructural		Intermedio		Inmediato (eventos identificados como potenciales gatillantes)	
	Causas Conflicto	Mecanismos de resolución	Causas Conflicto	Mecanismos de resolución	Causas Conflicto	Mecanismos de resolución
Causas específicas conflictos por el agua	Internacionalización de cuencas	Búsqueda de acuerdos y definición de la frontera (1999)	Control fuentes de origen	-Palena arbitraje 1966 -Laguna del Desierto arbitraje 1995 -Río Santa Cruz negociación 1998		
	Carencia mecanismos como planes generales de utilización y gestión integral convenida para recursos hídricos compartidos	PENDIENTE. Se elaboran Planes Generales de Utilización. Grupo trabajo recursos hídricos compartidos			Cualquier tipo de utilización de recursos.	
	Existencia de ríos caudalosos y necesidades energéticas		Pol. Dillo hidroeléctrico		Constr. Central Futaleufú	Establec. Mecanismo coordinación

Fuente: elaboración del autor.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Barros, José Miguel, *Palena: un río, un arbitraje*, Santillana del Pacífico Ediciones (Vols. I y II), Santiago, 1984.
- Espinoza, Marcela. «Recursos Hídricos de la Zona Fronteriza - Tratamiento del Tema de los Recursos Hídricos Compartidos entre Chile y Argentina», presentado en el III encuentro de las Aguas: «Agua, Vida y Desarrollo», 24 al 26 de octubre, 2001. Santiago, Chile. Fuente: <CGIAB. http://www.aguabolivia.org/situacionaguaX/IIIEncAguas/contenido/trabajos_azul/TC-204.htm>.
- Faundes Sánchez, Cristián, «La Escasez de Agua como Factor de Conflictos entre Chile y los Países Vecinos», tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Militares mención Conflicto y Negociación Internacional, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Santiago, 2005.
- Fuentes, Claudio, *Chile-Argentina. El proceso de construir confianza*, FLACSO, Chile. Nueva Serie FLACSO. Santiago, 1996.
- Gaviño, Marcelo, *La gestión de los recursos hídricos compartidos entre la Argentina y Chile: avances logrados 1993-1999*. Grupo de Trabajo Argentino-Chileno sobre Recursos Hídricos Compartidos. Subsecretaría de Recursos Hídricos. República Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1999.
- Hagmeier-Gaverus, Gerd y Weissmann, Mikael, *Early Warning Indicators for Preventive Policy*, SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute, marzo, 2003.
- Illanes Fernández, Javier. *El arbitraje de Laguna del Desierto*, Santiago, RIL Editores, 2003.
- Klare, Michael T., *Guerras por los Recursos*, Barcelona, Ediciones Urano, 2003.
- LeBlanc, Steven A. *Constant Battles. The Myth of the Peaceful, Noble Savage*, Nueva York, St. Martin's Press, abril, 2003.
- Lundin, Henrik, «Crisis and conflict prevention with an Internet based early warning system», tesis elaborada para Royal Institute of Technology (KTH), Suecia, agosto de 2004.
- Martínez de Murguía, Beatriz, *Mediación y resolución de conflictos*, México, Paidós, 1999.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Caso Fronterizo Zona de Palena Argentina - Chile*, Santiago, 1966.
- Mugetti, A., Brieva, C. et al., *Patagonian Shelf, GIWA Regional assessment 38*, Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente, Universidad de Kalmar, Kalmar, Suecia, 2004.
- Munk Ravnborg, Helle (editora), *Water and Conflict. Conflict Prevention and Mitigation in Water Resources Management*, DIIS Report 2004: 2, Danish Institute for International Studies.
- Salazar, Carlos, «Planes Directores para la Gestión de los Recursos Hídricos en Chile», presentado en el III encuentro de las Aguas. Agua, Vida y Desarrollo. Santiago, Chile. Octubre, 2001. http://www.aguabolivia.org/situacionaguaX/IIIEncAguas/contenido/trabajos_naranja/TC-85.htm.
- Sardesai, Shonali y Wam, Per, «El Marco del Análisis de Conflicto», en *Social Development Notes. Conflict Prevention & Reconstruction*, N° 5, Unidad de Prevención de Conflicto y Reconstrucción en el Departamento de Desarrollo Social de la Red de Desarrollo Ambientalmente y Socialmente Sustentable del Banco Mundial, octubre 2002.
- Tamas, Pal, «Water Resource Scarcity and Conflict: Review of Applicable Indicators and Systems of Reference», Documento SC-2003/WS/49. UNESCO, IHP (Programa Hidrológico Internacional), World Water Assessment Programme. Proyecto: «Desde Potencial Conflicto a Cooperación Potencial (PCCP): Agua para la Paz», 2003, http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/indicators_reference.html.
- Transboundary Freshwater Dispute Database, *South America: International River Basin Register*, Departamento de Geociencias de la Universidad Estatal de Oregon, Estados Unidos, Agosto, 2002 <http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/register/tables/IRB_southamerica.html>.
- Wolf, Aaron T., Yoffe, Shira B. y Giordano, Mark, «International Waters: Indicators for Identifying

Basins at Risk». Documento SC-2003/WS/58. UNESCO, IHP (Programa Hidrológico Internacional), World Water Assessment Programme. Proyecto: «Desde Potencial Conflicto a Cooperación Potencial (PCCP): Agua para la Paz». 2003. http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/basins_risk.html

DOCUMENTOS OFICIALES

- Acta de Santiago Sobre Cuencas Hidrológicas. Firmada entre Chile y Argentina el 26 de junio de 1971 en Santiago, Chile.
- Acuerdo entre Chile y Argentina para precisar el recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet. Promulgado en Chile el 15 de julio de 1999.
- Consejo Hídrico Federal. Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. Buenos Aires. 08 de agosto, 2003.
- Declaración Conjunta Presidencial Chileno – Argentina. 29 de agosto, 1990.
- Declaración Presidencial Conjunta de Argentina y Chile sobre Fomento de la Confianza y Seguridad. Ushuaia, República Argentina. 16 de febrero de 1999.
- Discurso de S.E. el Presidente de la República, D. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ante la Asamblea Legislativa del Honorable Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires, Argentina. 25 de abril de 1996.
- Macnaghten, et. al. Informe del Arbitraje Chileno – Argentino. Presentado por la comisión arbitral británica al Rey Eduardo VII del Reino Unido. Entregado en el Foreign Office de Londres el 19 de noviembre de 1902.
- Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Aguas. «Política Nacional de Recursos Hídricos». Santiago, Chile. Diciembre, 1999.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. «Política Exterior Vecinal del Gobierno del Presidente Aylwin 1990 – 1994». Santiago, Chile. 1994.
- Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina. Suscrito en la Ciudad del Vaticano. 29 de noviembre, 1984.
- Tratado entre Chile y Argentina sobre Medio Ambiente y sus Protocolos Específicos Adicionales sobre Protección del Medio Ambiente Antártico y Recursos Hídricos Compartidos. Firmado en Buenos Aires, Argentina. 2 de agosto, 1991.

CRISIS DEL GAS, CHILE-ARGENTINA. ¿HACIA LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA ENERGÉTICA COMÚN?

■ *Solange Ahumada Jorquera**

ASPECTOS GENERALES

La decisión unilateral del presidente Néstor Kirchner de disminuir las cuotas de exportación de gas hacia Chile por parte de las empresas productoras de este hidrocarburo, en marzo del 2004, fue el primer indicador de qué algo estaba sucediendo al interior del mercado energético en el país trasandino. De esta forma, un problema de política interna comienza a condicionar algunos aspectos de la política exterior argentina, en particular en lo que se refiere a la reactivación de este tema en la agenda bilateral con sus países vecinos.

Desde una perspectiva analítica la crisis energética que Argentina comienza a experimentar desde el 2003 y que se agudiza en el primer trimestre del 2004, deja en evidencia la dependencia que tiene Chile respecto a la importación de altas cuotas de gas natural. Del mismo modo, muestra la fragilidad del Protocolo Gasífero firmado en 1991 y modificado posteriormente en 1995, del momento que no responde ni respalda a las expectativas y exigencias de las partes, frente al incumplimiento del proveedor de responder a un acuerdo internacional bilateral. Este, garantizaba el suministro del a través de un compromiso contraído bajo el alero de la ALADI, organización que ambas naciones reconocen y suscriben. En el caso de Argentina, es a través del Decreto 415/91, que valida a esta entidad como ente internacional con autoridad para velar el cumplimiento de los acuerdos comerciales y económicos suscritos.

Aun cuando durante la década de los '90, el mercado del gas a nivel internacional resultó ser una alternativa económicamente mucho más rentable, al momento de iniciar la diversificación de la matriz energética chilena, aparentemente hubo una excesiva confianza de parte del gobierno y actores privados de Chile en el cumplimiento de los diversos acuerdos firmados con Argentina. En la tradición jurídica y en la lógica de la apertura comercial chilena, el avance de estas relaciones bilaterales se sustentaba en el «imperio del derecho internacional y la integración económica como la mejor manera de asegurar el comercio libre y garantizado.»¹

Si esta alternativa era mucho más económica y –en teoría– más confiable que la energía hidroeléctrica para Chile, entonces por qué pensar hace una década en los problemas que presentaría esta relación comercial. De hecho el propio gobierno a

* Periodista. Magíster en Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

¹ Ver más al respecto en «Se esfuman el gas y la confianza» documento disponible en página de internet: www.granvalparaiso.cl. Texto consultado el 21 de septiembre de 2004.

través de declaraciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía, Luis Sánchez Castellón (2004), justifica la incorporación del gas natural a los procesos productivos chilenos:

...la decisión de una política durante los noventa, siempre estuvo pensada a mediano y largo plazo. (...) Sin desconocer la riqueza hídrica de nuestro país, que por cierto continúa siendo la principal en materia eléctrica (alrededor del 60% de nuestro parque es generado por hidroelectricidad) la mirada de los noventa hizo necesario apostar a la incorporación de otro insumo, que permitiera aminorar la dependencia, entregara mayor competitividad y algo más relevante, significara costos más bajos, factores todos que representaban al unísono el tratamiento que el país quería darle a su política energética. La llegada del gas natural a Chile, producida en 1997, fue la coronación de esa necesidad en política energética².

Incluso, en aspectos de rentabilidad esta decisión es la más adecuada, tal como lo asegura el académico de la Universidad de Chile Jaime Parada, «el Gobierno no se equivoca en términos económicos ya que los estudios señalan que la reconversión a gas le permitió ahorrar a Chile durante el período 1997-2003, US\$ 2.000.000.000 en menor costo por el uso de las alternativas carbón y petróleo y US\$ 4000.000.000 más por generación»³.

Junto a estos antecedentes se debe considerar además, que al ingresar el gas natural como un importante elemento de la matriz energética, la dependencia por la energía hidroeléctrica, cambia hacia este componente. No por nada, durante los primeros años de la presente década, el 37 por ciento de la generación eléctrica en Chile tiene como base este hidrocarburo. Ello sin considerar, por ejemplo, las auspiciosas proyecciones que realizaba a principios del 2000 la Comisión Nacional de Energía, que contemplaba, entre el periodo 2004-2015 la construcción de siete nuevas centrales, todas ellas a base de gas natural.

No obstante, la situación anterior cambia completamente en marzo del 2004, cuando el gobierno trasandino a través de la Resolución 265/2004, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, decide iniciar los cortes de suministro de gas a Chile. Un resumen de este documento contempla algunas disposiciones como: ‘Adóptense medidas de prevención a efectos de evitar una crisis de abastecimiento interno de gas natural y sus consecuencias sobre el abastecimiento mayorista eléctrico. Suspensión de la exportación de excedentes de gas natural que resulten útiles para el consumo interno. Programa de Racionalización de Exportaciones de Gas y el uso de la capacidad de transporte’.

Estas medidas son adoptadas en el contexto de una fuerte crisis energética y de efectos encontrados en la coyuntura política doméstica del país vecino.

Es así como el gobierno de Néstor Kirchner –de manera unilateral– decide reducir las exportaciones de gas natural hacia Chile, medida que desde el punto de vista jurídico, atenta directamente contra los principios establecidos por el Protocolo de Integración Gasífera de 1995. Es aquí donde surge todo un planteamiento del dere-

² Luis Sánchez Castellón. «La política energética y la crisis del gas». Documento disponible en sitio web: www.chile21.cl.

³ Jaime Parada. «La política Energética en Chile: ¿Qué hay de regulación?», documento disponible en www.ciudadania.uchile.cl/agendapublica.

cho internacional, que avala la posición y las exigencias de Chile, frente a los compromisos adquiridos.

De esta manera, a partir del 1 de abril (2004) Argentina reduce cerca de un 14% las exportaciones a gas a Chile, lo que se traduce en 2, 3 millones de m³ por día⁴. Mientras que a fines de ese mes, se suma un recorte adicional de 950.000 metros cúbicos. Sin embargo y según un informe de la Asociación de Distribuidores de Gas Natural de Chile publicado en enero del 2005 en su página web «la crítica situación alcanzó su punto cúlmine en el mes de mayo, cuando las restricciones llegaron al 50% (...) Adicionalmente, el gobierno argentino dispuso un impuesto del 20% a las exportaciones hacia Chile, alza que se traspasó principalmente a los clientes industriales, al tiempo que suspendió los permisos de exportación, quedando algunos productores que tenían permisos otorgados –pero sin uso–».

Estos cortes de gas, en especial la reducción de las cuotas de exportación, que se repetirán durante el resto del 2004-2005 y en menor medida durante el primer semestre del 2006, hacen necesario replantear los posibles escenarios de análisis, frente a un problema que al parecer no tendría soluciones a corto plazo, pero sobre todo plantear algunas interrogantes con el fin de guiar este estudio e identificar elementos que permitan saber si la crisis del gas ¿significó para Chile un verdadero riesgo en sus relaciones bilaterales con Argentina?; o si ¿existe en el país trasandino una definida política energética frente al tema del gas y su utilización como elemento de integración?.

Desde un punto de vista de análisis de política exterior y tomando como factor importante la inclusión de la personalidad del líder en la definición de una política energética y su inserción en la agenda de relaciones bilaterales, cuyo sustento teórico es abordado por James Rosenau en *Pre-teorías y teorías de política exterior*⁵, permitiría profundizar esta dimensión, la que ha sido estudiada pocas veces como parte de un componente de política exterior y su influencia en las relaciones entre Estados.

En este sentido, es preciso señalar que este ensayo en primeros términos aborda primeramente lo que corresponde a la tesis jurídica expuesta desde la perspectiva chilena frente al incumplimiento de un tratado internacional, que aun cuando no tiene gran peso al momento de establecer medidas de presión hacia Argentina, deja en evidencia la excesiva confianza en instrumentos legales, que tras presentarse una crisis interna, poco pueden hacer. Esto principalmente, porque a diferencia de la postura de Chile que intenta mantener el respeto por los acuerdos internacionales y por sobre todo la aplicación del derecho internacional, la historia ha demostrado que sus países vecinos, no siempre presentan esta misma disposición.

Es así, como queda claro que el espíritu de confianza generado durante los '90 y ese 'aire' de integración permitieron que Chile se arriesgara a invertir en un mercado energético, que a simple vista se presentaba como una alternativa barata, confiable y

⁴ Información disponible en Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas y Desarrollo Sostenible, sección Noticias: 'Argentina Reduce Exportación de Gas natural 2,3 MM3/D', con fecha 01/04/2004. Documento disponible en www.biblioteca.unmsm.edu.pe.

⁵ James Rosenau, *Preteorías y Teorías sobre política exterior*, Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos. John Vázquez, edición compilada. Editorial Limusa. México 1994.

sobre toda segura, en términos de abastecimiento, principalmente, por las políticas establecidas por el gobierno de Carlos Menem que garantizaban a través de los procesos de privatización el compromiso de exportación de gas natural, según las cuotas establecidas entre los propios privados sin una mayor intervención del Estado.

MARCO JURÍDICO

Argentina al momento de decidir la reducción de las cuotas de exportación de gas, incurre en incumplimientos de acuerdos internacionales y en particular del Protocolo de 1995, que estipula medidas regulación y sobre todo el principio de no discriminación⁶, el cual especifica que ante situaciones de restricción o escasez, los Estados deben mantener la proporcionalidad existente en condiciones normales.

Frente a ello, la primera medida es analizar qué dice el Acuerdo de Complementación Económica N° 16 y que incluye entre sus partes al mencionado Protocolo N° 2 o de Integración Gasífera de 1995. En cuanto a sus objetivos, éste señala el compromiso de facilitar, expandir y diversificar el intercambio comercial; promover las inversiones recíprocas y fomentar la iniciativa empresarial; y facilitar el desarrollo de proyectos en común, entre otros aspectos. Además se explica que la integración económica es un instrumento esencial para el desarrollo de los países de América Latina, lo que permite potenciar la capacidad para poder competir en los mercados mundiales y foros internacionales, dejando en claro que este acuerdo establecerá los mecanismos efectivos y estables para lograr tal meta de negociación. También se asegura la plena y responsable participación de los empresarios privados en el desarrollo de este Acuerdo, tanto en el comercio y en la inversión entre ambos países.

En relación a lo anterior, se entiende que el Protocolo N° 2 (sustituido en 1995) al estar incluido en el Acuerdo, sea considerado como parte constituyente de este instrumento jurídico, lo que permitirá comprender el tratado interno por medio de su objetivos, su interpretación y su contexto legal.

Al analizar los reclamos de Chile por el incumpliendo de parte de Argentina desde la perspectiva jurídica, éste último queda demostrado en varios de sus artículos, pues aunque el poder de decisión de este mercado se deje en manos de los empresarios vinculados al sector gasífero, también debe existir la confianza de que este instrumento legal será respetado a través de la firma y compromiso adquirido por parte de ambos Presidentes, cumpliendo las normativas vigentes. La intervención gubernamental en este ambiente contractual, garantiza la solidez y transparencia que ofrece este acuerdo bilateral, pero no se involucrará en la determinación de la compraventa de gas, quedando todo en manos de los empresarios tal como lo expresa el documento. En lo concerniente al contexto jurídico, lo que se busca es extender lo establecido en el Acuerdo N°16 de 1991 –que tiene intereses económicos más amplios- al área económica más específica sobre el gas, para aclarar cualquier duda sobre este mercado.

⁶ Artículo 7, Protocolo Gasífero de 1995. Vale decir que éste es uno de los artículos que componen la tesis jurídica utilizada por parte del gobierno chileno para apelar hacia Argentina, tras iniciarse los cortes de gas en marzo del 2004.

Con respecto a las obligaciones adquiridas por ambos países, existe un acuerdo entre ellos sobre las restricciones y garantías que tienen las empresas del sector gasífero. El artículo N° 1 del Protocolo de 1995 dice por ejemplo que ‘cada parte fomentará y alentará un régimen jurídico que permita a las personas naturales o físicas y jurídicas, la libre comercialización, exportación, importación y transporte de gas natural entre Argentina y Chile’.

Esto significa que los Gobiernos involucrados no pondrán restricciones y así también eliminarán aquellas legales ‘sobre la base de sus reservas y sus disponibilidades (art2). Igualmente cada parte dará la autorización necesaria para la construcción, operación y explotación del o los gasoductos (art. 4)’.

Por otra parte, el artículo 7 explica que en los casos de fuerza mayor o fortuitos que afecten temporalmente elementos de infraestructura no son componentes de discriminación. En otras palabras se indica que: ‘... debiéndose en todos los casos mantener la proporcionalidad existente en condiciones normales’. Aquí se establece además que los organismos encargados de observar el cumplimiento de ello son la Secretaría de Energía de la República de Argentina y la Comisión Nacional de Energía de la República de Chile.

En tanto, el artículo 10 se menciona que ‘las partes se comprometen a proporcionar a su contraparte toda la información sobre las autorizaciones, licencias y concesiones solicitadas y otorgadas. (...) Del mismo modo, se proporcionará toda la información sobre el mercado del gas natural que sea necesaria para el análisis del comportamiento del mercado interno del gas natural’.

En lo concerniente a las controversias, el artículo 11 indica que éstas deben resolverse por medio de la negociación entre las organizaciones ya mencionadas como observadores. Como última medida se menciona la intervención del arbitraje para resolver cualquier controversia.

Ahora bien, la fecha que entró en vigor no es especificada en el Protocolo Gasífero de 1995, pero sí este documento establece que es sustitutivo del protocolo N° 2 que forma parte del ACE 16, firmado el 2 de agosto de 1991 y que entró en vigencia tras la firma y el compromiso adquirido por los mandatarios de ambos países.

El argumento jurídico de la postura chilena no sólo se enfoca al incumplimiento del Protocolo de 1995, sino que también invoca la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969. El preámbulo y el artículo 26 exponen la base de todo el derecho internacional la buena fe por la que todos los tratados deben regirse. Es la norma *pacta sunt servando* que guía este principio de «cumple lo pactado», universalmente reconocida y que podemos decir dirige los tratados internacionales.

Tomando en consideración lo anterior, se puede afirmar que en el caso de la decisión de Kirchner de iniciar los cortes de gas a Chile, con la justificación de abastecer primero el mercado interno, aparte de ir en contra del artículo 7, del Protocolo Gasífero, también atenta contra la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, pues cuando ambos Estados celebraron este acuerdo Argentina aceptó la reserva hecha por Chile sobre el artículo 62 donde no se puede usar el «cambio fundamental en las circunstancias» para la terminación o suspensión de un tratado.

Otro punto, que ha destacado entre las diferencias de ambos países ha sido la posición del Presidente argentino de culpar a las empresas por el recorte en el sumi-

nistro de gas a Chile, a pesar de la intervención directa del Gobierno en esta decisión. Esto viola el artículo 5 del Protocolo, ya que en él se especifica que los ‘volúmenes involucrados serán negociados por los vendedores y compradores del sector gasífero’, hecho que no se respetó.

Esta intervención ilegítima del Estado argentino se evidencia claramente con la resolución 265 que suspendió la exportación de gas por razones de consumo interno. La invocación de la ley interna (Ley de Hidrocarburos) por sobre el acuerdo internacional, es otro argumento que entra en conflicto con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Con respecto a ella, tanto Chile y Argentina acordaron la misma observancia de los tratados internacionales y en el artículo 27, explica que ‘no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado’. Incluso la propia Constitución argentina el artículo 31, reconoce que ‘las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación’. Se entiende entonces que lo estipulado en los acuerdos internacionales esté al menos en el mismo nivel que las leyes internas.

Pero quizás el punto más controversial en esta disputa, es el relacionado con lo sostenido desde el gobierno argentino, según el cual, nunca hubo ratificación del Protocolo Gasífero de 1995. En este sentido se debe apelar a lo estipulado en el ACE 16, donde se especifica que «el presente acuerdo tendrá una duración indefinida. Entrará en vigor a partir del momento de su firma, junto con los protocolos y anexos que forman parte integrante del mismo»⁷. Ni el Protocolo, ni el ACE 16 mencionan que entrarán en vigor bajo reserva de aceptación o ratificación, lo cual sería la costumbre jurídica para formar un acuerdo con esta intención. Al ser el Protocolo Gasífero de 1995 un documento sustituto del anterior, adquiere las garantías del original, de otra forma no se entendería que este instrumento haya velado por el mercado del gas y en especial la exportación de éste a Chile, por 8 años sin mayores contratiempos.

Pero si se mantiene el tema de la «no ratificación», ya desde el comienzo de la vigencia de este Acuerdo en 1995, Argentina nunca expresó que había un error en el Tratado ni en el proceso interno de ratificación, con la finalidad de igualarlo con el anterior. Aquí también el Derecho Internacional juega a favor de Chile, el artículo 12 de la Convención especifica que ‘el consentimiento de un estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma de un representante (...) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto’. Así lo dispone también el artículo 25, del ACE 16 firmado en 1991.

Si Argentina pone en duda que la firma de los representantes sólo se aplica al acuerdo de 1991, y no a los protocolos y documentos anexos, se puede invocar el artículo 24 del Derecho de los Tratados que dice ‘a falta de tal disposición o acuerdo, el Tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los estados negociadores en obligarse por el tratado’. De tal modo que no se puede negar que el Protocolo haya estado en vigor desde el comienzo de la relación de libre comercio de gas en 1995.

Mientras que el artículo 18, de la Convención de Viena se explica que un Estado no debe ‘frustrar el objetivo y el fin de un tratado’. La libre comercialización de gas

⁷ Artículo 25, ACE 16.

por tanto tiempo, sin ratificar el Protocolo, pero con la firma y aceptación de lo establecido de sus representantes, estaría en conflicto con este principio. Más aún si la propia Constitución de Argentina en el artículo 99 da poder al Ejecutivo de concluir y firmar tratados ‘concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y naciones extranjeras’.

Finalmente, el artículo 30 del Derecho de los Tratados deja más claro la legalidad del Protocolo, pues éste señala que ‘los Estados partes en Tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinarán (...) cuando un tratado se especifique que está subordinado a un tratado anterior (...) cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior’, esto incluye al Protocolo Gasífero N° 2 y su sustitutivo de 1995, en el marco de lo establecido en el ACE 16.

RELACIONES BILATERALES CON CHILE. GAS COMO ELEMENTO DE INTEGRACIÓN

Es evidente que durante la década de los noventa la figura de Carlos Menem, en lo que concierne a las relaciones bilaterales con Chile, resulta ser un factor importante al momento de desarrollar un agenda en común, y por sobre todo favorecer al proceso de integración y cooperación entre ambas naciones, en los ámbitos, cultural, económico, político y físico.

En este sentido, el planteamiento de su política exterior tras asumir su gobierno en 1989, significa un cambio radical en las prioridades que Argentina evidencia en el plano internacional. «El nuevo orden mundial emergente después de la Guerra Fría, fue considerado por el gobierno argentino como un sistema unipolar en que Estados Unidos figuraban como la única potencia hegemónica. (...) El alineamiento político con los Estados Unidos se convirtió en una de las características más ostensibles, y también más criticadas, de la nueva política exterior del gobierno de Menem»⁸.

A la vez da prioridad a sus países vecinos de América del Sur, particularmente a Chile y Brasil; como también mira hacia a Europa y Japón. Sin embargo, su mayor desafío es plantearse un fuerte cambio económico ligado a objetivos políticos definidos que permitan mejorar las condiciones internas del país y eso transmitirlo hacia el exterior, reflejando la imagen de una nueva Argentina, que facilite su reinserción en el plano internacional y la confianza de los inversionistas extranjeros.

Este cambio que experimenta Argentina tras asumir Carlos Menem, o al menos el que se intenta reflejar hacia el exterior, puede ser analizado desde la perspectiva de la conducta internacional que evidencia esta nación en ese plano, con la finalidad de identificar algunos actores y situaciones que favorecen a este proceso.

Desde una perspectiva más ideológica comienza a primar el concepto de *realis-*

⁸ Rivka T. van Deijk «Hacia una Asociación Integracional entre el Mercosur y la Unión Europea. La Política Exterior de Argentina», 2002. Tesina de Licenciatura en Estudios Europeos, Universidad de Ámsterdam. Julio 2002. Documento disponible en www.geocities.com/rivka_van_deijk.

mo periférico acuñado por Carlos Escudé⁹, el cual pasa a convertirse en la base teórica para la reconstrucción de la diplomacia argentina orientada por Guido Di Tella, y que indirectamente permite visualizar algunos aspectos del líder e identificar éstos dentro de las variables de idiosincrasia, que influyen en el comportamiento externo de Argentina, como actor internacional.

Los principales puntos de esta tendencia se abocan a calificar a Argentina como un estado débil, otorgando un mayor grado de importancia al término de ciudadano-centricidad de la política exterior, así como también el abandonar la posición hostil con las potencias occidentales. En el caso del país trasandino, la adopción de esta nueva postura de estado débil frente al sistema interestatal, se vincula principalmente a que como nación no se puede competir por el poder político-militar, sin que esto signifique un costo altísimo para los ciudadanos. En tanto «la ciudadano-centricidad de la política exterior sigue la premisa que en una democracia liberal la función principal de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos. Por ello, el desarrollo económico es la definición del mismo interés nacional sobre todo en un país en vías de desarrollo»¹⁰. Tomando esta tendencia, la política exterior argentina, al igual que las políticas públicas adoptadas durante el primer gobierno de Menem, estarían supeditadas a la implementación de una reforma estructural económica. Mientras, que el cambio de actitud hostil frente a las grandes potencias, sería un factor importante para alcanzar los insumos necesarios para el desarrollo sostenible.

Según Carlos Escudé, la política exterior del gobierno no intenta luchar contra molinos de viento, por el contrario «se adapta a los objetivos de la superpotencia dominante en esta región del mundo. Acepta pragmáticamente que la Argentina necesita más de los Estados Unidos que éstos de la Argentina. (...) Por primera vez, un gobierno argentino ha reconocido implícitamente que una gran potencia difiere cualitativamente de un Estado como el nuestro en que una gran potencia tiene intereses políticos globales, mientras nosotros no los tenemos»¹¹.

Frente a este punto, Escudé otorga el crédito al propio Presidente argentino en relación a plantearse esta nueva postura frente al orden internacional. Hecho que permite diferenciarlo incluso dentro de su propio partido, pues al decidir el planteamiento de su política exterior abandona una posición histórica del peronismo frente a Estados Unidos, en beneficio de los intereses de la nación, e incluso destaca el posicionamiento que Argentina logra frente a algunas potencias económicas. «No sorprende, por ende, que la política exterior del paradójico Menem haya recibido un fuerte aliento desde los grandes centros de poder de Occidente»¹²

Al analizar hasta ahora lo planteado por Carlos Escudé, podría afirmarse que gran parte del éxito o fracaso de la política exterior desarrollada a través de esta

⁹ Carlos Escudé, *El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del Primer Gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Colección Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina 1985.

¹⁰ Rivka T. van Deijk, *op. cit.*

¹¹ Carlos Escudé, «La Política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito», *Revista América Latina*, volumen 8, número 27, FLACSO Programa Argentina, enero-marzo 1991. p. 397

¹² *Ibid.*, p. 397.

cosmovisión ideológica –realismo periférico–, se debe a la figura de Carlos Menem y su estilo de gobierno, que marca una diferencia con sus antecesores, y que establece una línea distinta dentro del peronismo.

Este patrón de política exterior, toma como base la mejora de las condiciones internas, donde el ideal de justicia social aparece como una real premisa para este gobierno. No obstante, a pesar de esa tendencia y deseo de buscar un mayor bienestar al pueblo argentino, este «modelo de política exterior tuvo su correlato en la política interior con la aceptación lisa y llana de medidas funcionales a los intereses dominantes en el sistema económico y financiero internacional, de políticas ‘amistositas’ para los mercados con el objeto de atraer flujos de inversión»¹³.

En lo que concierne al planteamiento de las relaciones con los países vecinos, éstas en el caso de Chile, se establecieron bajo el marco de un proceso integracionista, donde el factor histórico sobre el tema limítrofe, jugó un rol importante. Teniendo este punto solucionado, los demás asuntos en materia de relaciones bilaterales, son abordados desde una perspectiva de integración en común.

Esta disposición de Argentina, dista bastante de la desarrollada hacia Brasil durante los primeros años del gobierno de Menem. Al ser este país vecino mucho más grande y con un liderazgo casi natural en la región, la integración que se plantea se funda principalmente en los aspectos económicos a través del Mercosur, dejando de lado los aspectos culturales y sociales, y principalmente el político.

Las características de la política exterior desarrollada por Carlos Menem durante su gobierno, definidas a través de la perspectiva del realismo periférico (al menos durante su primer periodo), permite distinguir cómo los rasgos de personalidad del líder sobresalen al momento de tomar decisiones –particularmente en este caso– frente a las relaciones bilaterales con Chile y su alineamiento irrestricto con Estados Unidos. En lo concerniente al tema del gas, esta variable se refleja muy bien en cómo se crea un mecanismo de confianza en este mercado, tanto para los inversionistas como para el gobierno chileno en sí, dando todas las facilidades para establecer acuerdos en torno a este tema, garantizando a los privados la seguridad del mercado y la factibilidad de ser una opción bastante rentable, a pesar de que el precio era casi tres veces mayor al interno.

Es la modificación del Protocolo N° 2 y su posterior firma en 1995 el que permite aumentar las confianzas entre ambos países, frente a este tema. Al especificarse por ejemplo que «cada parte fomentará y alentará un régimen jurídico que permita (...) la libre comercialización, exportación, importación y transporte de gas natural»¹⁴. O que «las partes garantizan la eliminación de restricciones legales, reglamentaria y administrativas a la exportación y transporte de gas natural»¹⁵. Ese es el espíritu que prevalece entre Chile y Argentina, pues aun cuando es un negocio entre privados, el presidente Carlos Menem lo convierte en un tema de política exterior, al incluirlo como un partícipe más dentro de este proceso de creciente integración.

Es tanto el valor que se le otorga a la exportación de gas argentino hacia Chile,

¹³ Ramón Alberto Aranda, «La Política Exterior de Argentina: De Menem a Kirchner». Publicación de Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano. IDELA/UNT. Noviembre 2004, Argentina, p. 9. Documento consultado en www.idela.org.ar/contenidos

¹⁴ Artículo 1 del Protocolo Gasífero de 1995.

¹⁵ Artículo 3. *Ibid.*

que es el propio mandatario quién reconoce que aún aunque se trate de una iniciativa privada, es un nuevo paso que afianza la integración económica, social y cultural entre ambos países. Tal como lo expresa en la inauguración del gasoducto de Mendoza a Santiago en 1997, «hace dos décadas el aislamiento entre los países se acentuaba, hoy podemos decir que la cordillera es un paso abierto»¹⁶.

El discurso integracionista es algo imperante dentro de todo el gobierno de Menem. Es por ello que su visión neoliberal de mercado se complementa con esa postura, al observar que los diferentes acuerdos comerciales que representan un paso más dentro de este acercamiento de complementación económica, lo que evidentemente favorece un mejor uso de la infraestructura, el intercambio comercial, el movimiento de personas y el turismo, entre ambas naciones.

Aun cuando, esta investigación no se refiere a la política interna desarrollada por Carlos Menem, es necesario dejar en claro el alto grado de personalismo que caracterizó su gobierno. Tal como lo describen Ferreira y Goretti en su texto 'Cuando el Presidente Governa Solo', aunque el artículo hace referencia a la excesiva utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), este comportamiento indirectamente se refleja en su actuar en el plano internacional y permite apreciar su capacidad para utilizar los instrumentos que le entregaba la Constitución para llevar a cabo su plan de gobierno con una autonomía e independencia, hasta ese momento nunca vista. Incluso entre los DNU, hubo algunos vinculados con el contexto internacional, principalmente relacionados a la apertura del comercio exterior y exportaciones con otras naciones.

Ambos autores destacan su estilo para enfrentar la difícil crisis económica de 1989, que provoca la salida temprana de Raúl Alfonsín. «La llegada de Carlos Menem a la Presidencia marcó un cambio trascendental en las formas de tomar decisiones gubernamentales. (...) Menem vislumbró tempranamente la oportunidad que le brindaba el contexto para desarrollar una política de confrontación con el Poder Legislativo en nombre de la decisión urgente. Prefirió gobernar discrecionalmente antes que someter su autoridad a un Congreso, (...) se sustrajeron del control democrático toda vez que fue posible, confrontando o ignorando a los otros poderes»¹⁷.

El mencionar este aspecto permite identificar las diversas facultades con las que se encontró al momento de asumir su mandato y el marcado grado de personalismo de su gobierno, el que también se reflejó en materia internacional, a través de la perspectiva del realismo periférico.

Estas mismas facultades entregadas por la Constitución Argentina, le permiten firmar diferentes Acuerdos Internacionales, y entre ellos el Protocolo Gasífero de 1995 con Chile y donde queda establecido que este documento es sustituto del suscrito en 1991 bajo el alero de la ALADI. Lo que es avalado, además por el Decreto 415 de 1991, que garantiza la entrada en vigencia de los acuerdos establecidos en bajo este ente internacional.

¹⁶ Ver más en *La Nación Line*. Archivo «Comenzó el envío del gas a Chile», viernes 8 de agosto de 1997, www.lanacion.com.ar.

¹⁷ Delia Ferreira y Mateo Goretti, «Cuando el Presidente Governa Solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional», *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, abril- junio 1996, Vol. 36, N° 141, p. 472.

GAS COMO TEMA DE DISCUSIÓN

En el caso de Néstor Kirchner, no cabe duda que la definición de la personalidad del líder ha destacado en particular por la manera como ha planteado su política exterior, supeditándola a situaciones internas. En este sentido, la utilización de elementos populistas y «sentimentalistas» en situaciones puntuales permiten identificar su comportamiento externo, proceder que podido apreciarse en especial frente al desarrollo de la crisis del gas.

Con respecto al tema del gas propiamente tal, Kirchner decidió recortar los suministros de gas hacia Chile, sin considerar los acuerdos internacionales establecidos, dejando en claro desde sus primeras declaraciones que esta situación no era su culpa, sino más bien de los privados. Este hecho llevó a un desencuentro entre las autoridades del gobierno trasandino y de Soledad Alvear, Canciller chilena en 2004, quien en más de una ocasión debió suspender reuniones con su similar argentino, para solicitar explicaciones y el análisis de una salida viable a este problema. Durante este mismo periodo, Kirchner acepta firmar con Bolivia un acuerdo, para que este país le exporte gas, con la cláusula de que no pasara ‘ni una molécula’ a territorio chileno, lo cual fue aceptado sin mayores problemas y públicamente. Con este gesto, se demuestra, la importancia que da el Presidente trasandino a solucionar su situación interna, antes de comprometer asuntos de política exterior.

Ricardo López Murphy describe muy bien el actuar de este mandatario argentino. «Hemos creado, productos del populismo y de la demagogia doméstica, un conflicto incalificable con nuestros vecinos; si hubo algo que la democracia argentina hizo bien (...) fue normalizar la relación con nuestros vecinos. (...) Debo confesar, me he sentido profundamente ofendido con los argumentos que usaba el gobierno argentino para reducir el suministro de gas a Chile. Por ejemplo (...) el decir ‘mire al protocolo no sé si lo hemos validado, así que no corre’. Es como si yo le dijera a mi acreedor, mire el pagaré que le firmado no está sellado»¹⁸

A la luz de la gran cantidad de antecedentes que surgen del accionar del Presidente de Argentina, un punto interesante a destacar y que sobresale es cómo el actuar de Néstor Kirchner desde que asume su mandato, en lo que concierne a una definición de su política exterior es supeditada a establecer - primeramente- la legitimación de su gobierno, tras haber accedido con menos del 25% de los votos a la presidencia. Las fuertes recriminaciones a los organismos financieros internacionales, el apoyo a Cuba y la decisión de desistir de realizar ejercicios militares en conjunto con Estados Unidos, fueron de cierta manera gestos de desafío contra el país del Norte¹⁹, los cuales aunque no pasaron a mayores, dieron claras señales de la postura frente al contexto internacional, y de su cierto alejamiento del cerrado alineamiento establecido antes por Menem. La realización de una campaña publicitaria para respaldar el no pago la deuda externa, en el verano del 2004, fue una manera de ganarse el apoyo popular y dejar en evidencia el abuso –desde su pers-

¹⁸ Ricardo López Murphy, extracto de discurso de en el inicio del ciclo de charlas mensuales sobre realidad nacional en Club del Progreso, 12 de mayo de 2004. Ver más en www.recrearargentina.org.

¹⁹ Estos hechos principalmente se observan a los primeros meses del presidente trasandino.

pectiva— por parte de los organismos internacionales frente a la nación trasandina. Su posición, fue la de desconocer todo lo acordado frente a este tema, y de no aceptar las condiciones de los organismos internacionales.

Esta actitud también ha sido patente en la forma de relacionarse con las multinacionales, las cuales en su mayoría se encuentran en sectores regulados, en especial el de servicios, y que han debido enfrentar duras condiciones económicas *post default*²⁰. En este sentido, el Presidente Kirchner se ha manifestado con mano dura al momento de establecer las negociaciones tarifarias que buscan el aumento de los precios y toma como premisa buscar el bienestar de su pueblo, al entender que la labor del primer mandatario es velar por los asuntos internos de su país. Tal como lo establece el artículo 99, inciso 1 de la Constitución que dice que el Presidente ‘es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración del país’²¹.

Al invocar la ley interna cuando desconoce el Protocolo Gasífero y aún siendo un acto ilegítimo, según su propia constitución de acuerdo al artículo 31, Kirchner se basa principalmente en lo establecido tanto por la Ley 17.319 (Hidrocarburos) y la Ley 24.706 (Gas), las que en su contenido garantizan el abastecimiento del mercado interno, por sobre las exportaciones, y es aquí donde la decisión del Ejecutivo cobra una destacada participación, en lo que concierne al resguardo de lo establecido.

Es así como el Presidente argentino ante el tema del gas, apela por ejemplo a lo establecido al artículo 3 de la Ley 17.319 que dice que ‘el poder Ejecutivo nacional fijará la política nacional con respecto a las actividades mencionadas en el artículo 2, teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad’. Hecho que también queda reflejado en el inciso 8 del artículo 6²², el cual dice que ‘la comercialización y distribución de hidrocarburos gaseosos estará sometida a las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo’. Sin embargo, es en el artículo 98²³ el cual entrega facultades al Presidente para actuar a discreción frente al tema cuando lo estime conveniente. ‘Compete al Poder Ejecutivo nacional, en forma privativa, la decisión sobre las siguientes materias (...) b.- Otorgar permisos y concesiones, prorrogar sus plazos y autorizar sus cesiones; c.- Estipular soluciones arbitrales y designar árbitros; d.- Anular Concursos (...)’

Lo que resulta incomprensible es que Kirchner, al desconocer lo acordado en el Protocolo Gasífero, deja de manifiesto una exclusión a lo establecido en el Derecho de los Tratados y por ende a la aplicación del derecho internacional, en lo que involucra la participación de dos Estados. Sin embargo, la propia Constitución reconoce esta instancia en el artículo 31 ya mencionado, pero de manera particular en el caso referente a las Islas Malvinas donde se apela a los principios establecidos por el propio Derecho Internacional, los mismos que fueron pasados a llevar tras el desconocimiento de la legitimidad del Protocolo de 1995, sustitutivo del N° 2 de 1991, firmado en el marco del ACE 16 y del alero de la ALADI.

²⁰ Luis Fromin, «Kirchner discrimina entre empresas locales y extranjeras», *La Tercera*, sección Negocios, 20 de marzo de 2005, p. 50.

²¹ Constitución Argentina.

²² Ley de Hidrocarburos 17.319.

²³ *Ibid.*

CRISIS ENERGÉTICA EN ARGENTINA

Mucho se ha escrito a este lado de la cordillera sobre las consecuencias para Chile de la crisis energética que vive Argentina. Así como, también de la política energética nacional que ha sido deficiente al momento de enfrentar esta situación. Incluso más, este tema ha permitido que salgan a la luz una serie de fuertes críticas al actual sistema eléctrico y su dependencia con el gas, así como a la ley que regula este sector.

No obstante, un punto importante a destacar son las voces de alerta que han surgido desde Argentina, y qué pasa realmente en este mercado. Según el ingeniero argentino José Repar²⁴ «en la década de los '90 se supuso que el sector privado siempre iba a ampliar las reservas de gas y construir gasoductos necesarios para transportar esa mayor oferta. En la práctica se limitaron a explotar lo existente y a corto plazo». Esta afirmación demuestra cómo funcionó este mercado durante la anterior década, oportunidad donde 'entraron al juego grandes corporaciones petroleras'.

Al hacer un diagnóstico de la situación que presenta Argentina se puede decir que en este sector se observan algunas características, tomando en cuenta la política energética que siguió el Estado durante los '90, utilizando como base un informe preparado por Jorge Fiannacca²⁵:

1.- Primero una fuerte concentración oligopólica privada, consolidada y verticalmente integrada. De acuerdo a un informe de FLACSO Argentina (2004) sólo cuatro grupos multinacionales controlan el 85% de la extracción de gas, ellos son: Repsol, Total, Panamerican y Petrobras. A su vez ésta última empresa tiene participación en Transportadora de gas del Sur (TGS), mientras que Repsol en Transportadora de Gas del Norte (TGN).

Asimismo, Repsol es una de las principales exportadoras de gas hacia usinas térmicas de Chile. Teniendo además, a su cargo el gasoducto de 30 kilómetros que une Tarija (Bolivia) y Campos Durán (Argentina), lo que deja en evidencia que el acuerdo establecido por Mesa y Kirchner en la compra de gas boliviano, fue meramente una transacción intra-empresas y no un intercambio comercial entre dos naciones

El informe de FLACSO-Argentina destaca también, que las principales extractoras y distribuidoras de gas participan también en otros eslabones que constituyen los procesos productivos de los sectores petrolero y eléctrico, y viceversa. Dejando a Argentina sumida en verdadero oligopolio transnacional en materia energética.

2.- Otra característica es la inexistencia de una planificación en la materia, con una evidente visión cortoplacista. Al dejar el Estado en manos de las empresas privadas este mercado, se desligó de establecer una planificación adecuada en lo

²⁴ José Repar es ingeniero electromecánico de la Universidad Nacional de Buenos Aires y es especialista en temas de gas, de hecho ha sido integrante de comisiones de investigación para la Secretaría de Energía en Argentina, la Cámara de Diputados y el Senado. Entre 1996 y 2001 fue vicepresidente de ENARGAS.

²⁵ Ver más al respecto en «Crisis Energética Argentina», documento disponible en www.personales.ciudad.com.ar/danotxoa/crisisenergia.

concerniente a los suministros en especial en el ámbito interno. En este punto la investigación de FLACSO clarificó que el sector gasífero fue eximido del régimen de retenciones a las exportaciones. Teniendo además como garantía no liquidar en Argentina, el 70% de las ganancias obtenidas, quedando sólo el 30 por ciento restante en el país. Esto explicaría las restricciones al consumo interno, provocadas por este oligopolio que han visto aumentadas sus exportaciones de manera creciente. En el periodo 1998-2003 la producción se expandió el 36%, pero las exportaciones aumentaron 12 veces²⁶.

3.- También se destaca una ausencia de toda actividad exploratoria, con la consecuente reducción del horizonte de las reservas de este hidrocarburo. Pues de los auspiciosos pronósticos a comienzos de los '90 que indicaban el agotamiento de las reservas en unos 35 años, se pasó a 12 años aproximadamente.

De acuerdo al investigador Ricardo De Dicco, «el agotamiento total de las reservas probadas de petróleo y gas natural de Argentina llegará, al ritmo actual de producción, en los años 2012 y 2016, respectivamente, debido a los relevantes incrementos en la extracción irracional de ambos hidrocarburos y a la escasa inversión de capital de riesgo (...) Habida cuenta de la escasez (...) que Argentina tendrá (...), no sólo significará una verdadera crisis estructural, sino que además debe señalarse su peligrosidad también en el sentido de que el país se quedará sin estos recursos (...) antes que los países industrializados»²⁷.

4.- Falta de inversión, referida principalmente a la inexistente inversión en capital de riesgo, de manera particular en el área de la exploración; así como la nula implementación de infraestructura en las redes de distribución para el transporte y consumo interno. Según el mencionado informe de FLACSO, las empresas que conforman el oligopolio, aun cuando estaban obligadas a expandir estas redes locales, prefirieron dar prioridad a invertir en el desarrollo de los gasoductos operativos para el negocio exportador. Es así como se construyeron siete ductos para Chile, uno hacia Brasil y otro a Uruguay.

Tras las privatizaciones de Yacimiento Petrolíferos Fiscales (YPF) y de Gas del Estado en el primer periodo de gobierno de Menem, Argentina se convirtió en exportador de hidrocarburos. Así, las inversiones en infraestructura crecieron en función de la nueva demanda externa, pero las obras destinadas al mercado interno se frenaron completamente. De hecho las transnacionales utilizaron al máximo la obra ya existente, dejada por las industrias del estado. El último gasoducto que se construyó para abastecer al mercado nacional data de 1988 y fue responsabilidad de la empresa estatal.

²⁶ Víctor Ego Ducrot, «Lo que no se dice sobre la crisis energética argentina», Documento disponible en www.redvoltage.net/article882.

²⁷ Ver más en «Agotamiento del petróleo y gas natural en Argentina», agosto de 2004. Documento elaborado por el investigador Ricardo De Dicco integrante del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador y colaborador del Info-Moreno y del Instituto de Energía e Infraestructura de la Fundación Arturo Íllia. Artículo consultado en www.salvador.edu.ar/csoc/idicso.

5.- Una total ausencia de control estatal y eventual complicidad, en lo concerniente a la explotación privada. Esto se traduce en una marcada falta de control por parte del Estado sobre los datos reales de producción, exploración y exportación, entregados por las empresas integrantes de este oligopolio. Es decir, no hubo objeción ante las declaraciones juradas que presentaban estas firmas sobre las cuotas de extracción establecidas por ley, así como las destinadas a la exportación, etc.

6.- Otro punto que destaca en este mercado es el fuerte efecto regresivo en la estructura de distribución del ingreso de la población por parte de las políticas tarifarias aplicadas, es decir tarifas mucho más altas para los sectores más pobres. Un dato interesante a considerar es que más del 35 por ciento de la población argentina no tiene acceso a la provisión de gas natural, por lo que debe consumir gas envasado o en garrafas. Cuyo valor resulta muy superior al anterior, siendo además este producto el que ha evidenciado una mayor alza en su precio durante los últimos 10 años.

7.- La falta de normativas legales que establezcan retenciones a las exportaciones de gas, es otro antecedente a considerar. Dictada la Ley de Emergencia Económica en el 2001, que pone en marcha el plan de convertibilidad, estableció de manera muy generalizada los derechos a las exportaciones de hidrocarburos, hecho que fue precisado posteriormente con el Decreto 310 de 2002, el que establecía que las retenciones sólo afectarían a las exportaciones de petróleo crudo y de las naftas. Mientras que el gas natural, no se menciona, dejando prácticamente exento a este recurso no renovable de todo tipo de impuesto.

8.- La intrínseca relación que vincula a la crisis energética –en especial en plano gasífero- con la persistente demanda de actualización tarifaria. Este punto resulta ser muy importante al momento de realizar un análisis de los componentes que gatillaron la crisis energética en Argentina, y que afectó directamente a Chile.

El tema de la regulación del precio del gas a nivel de consumo interno entre el gobierno argentino y las empresas de este sector, es evidentemente un problema bastante enmarañado, si se piensa que el Estado dejó de ser partícipe directo en esta área al momento de privatizar YPF y Gas del Estado, las que ahora son parte de un verdadero oligopolio a manos de grandes transnacionales. Más cuando las empresas reclaman que la decisión de congelar los precios, tras el proceso de pesificación elaborado con la finalidad de terminar la paridad dólar / peso que había sido impuesto durante el gobierno de Menem, trajo para ellos sólo pérdidas a nivel interno.

Por otra parte, se debe precisar que el conflicto de intereses entre las empresas del sector gasífero y el Estado, comenzó a evidenciarse con mayor fuerza en momentos que se iniciaba la discusión de los nuevos precios para este hidrocarburo, entre los productores de gas y la Secretaría de Energía según lo establecido en el Decreto 181/2004. Oportunidad donde se presentó la decisión de reducir la cuota de exportaciones de gas a Chile.

Sean ciertas o no estas hipótesis, la crisis energética sí existe²⁸. La verdad es que

²⁸ Ver más en Roberto Kosulj, «Crisis de la industria del gas en Argentina» en Serie Recursos

en Argentina la mayor preocupación es cómo salir de ella y no profundizarla aún más. En este sentido, el economista e investigador de FLACSO Argentina, Martín Shorr²⁹, admite que el problema es un asunto estructural ligado a que no hay una clara política energética. Asimismo, destaca que la tesis de que si se mejora el precio interno resuelve la coyuntura, es incorrecto.

Se debe entender, que el esquema de explotación de hidrocarburos orientado al mercado externo se fue perfilando también como una consecuencia de la política existente de precios. Un ejemplo de ello es el caso del petróleo es que aun cuando la producción de un barril le cuesta a las empresas unos cuatro o cinco dólares, los argentinos llegan a pagar por este mismo 30, 40 o incluso 50 dólares, precio que impera en el mercado internacional.

Este es el panorama que vive el mercado energético –y particularmente gasífero– argentino, el cual evidentemente se encuentra en manos de unas cuantas empresas todas ellas dependientes de grandes multinacionales con capitales franceses, españoles, ingleses, brasileños principalmente y que en la década de los noventa, significó millonarias ganancias. «De acuerdo con información estadística oficial, por la venta de las empresas eléctricas, petroleras, gaseras y petroquímicas propiedad del Estado, el gobierno de Carlos Saúl Menem obtuvo alrededor de 7 mil 300 millones de dólares; hoy las trasnacionales que participan en el sector reportan utilidades cercanas a 5 mil millones anuales y los argentinos sufren los embates y chantajes del capital foráneo que controla y explota esa riqueza»³⁰.

Aun cuando, el gobierno de Kirchner culpe directamente a la administración de Menem y su política neoliberal, período donde se llevaron a cabo la privatización de una gran cantidad de empresas estatales –entre ellas de servicios– lo cierto es que la crisis energética no puede ser atribuida a la poca previsión de un solo gobierno, sino más bien a negligencia presentada en este sector, donde al igual que en otros sectores, se evidencian actos ilícitos, contratos ilegítimos, etc.

Si sólo se invocara la Ley 17.319 de Hidrocarburos por sobre los contratos establecidos con las empresas pertenecientes al sector energético, muchas de las concesiones establecidas para la explotación de estos recursos caerían en actos ilegítimos. Un solo ejemplo, el artículo 31 especifica que ‘todo concesionario de explotación está obligado a efectuar, dentro de plazos razonables, las inversiones que sean necesarias para la ejecución de los trabajos que exija el desarrollo de toda la superficie abarcada por la concesión, con arreglo a las más racionales y eficientes técnicas y en correspondencia con la característica y magnitud de las reservas comprobadas, asegurando la máxima producción de hidrocarburos compatible con la explotación adecuada y económica del yacimiento y la observancia de criterios que

Naturales e Infraestructura. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago, marzo de 2005

²⁹ Entrevista realizada a Martín Shorr en *El Periodista* con fecha 6 de mayo de 2004. Ver más al respecto en «A la vaca la dejaron sin leche» nota adjunta a la principal publicada en www.elperiodista.cl/newtenberg/1631/article-61866.

³⁰ Ver más al respecto en «Energía-Argentina: Afán exportador deja la casa sin gas», escrito por Marcela Valente, 2 de abril de 2004. Documento publicado en www.tierramerica.net. También revisar Mario Osava en «Energía –América del Sur: Gas de Integración y Dependencia», documento disponible en ww.tierramerica.net/2004/0471/noticias.

garanticen una conveniente conservación de las reservas'. Esto a la larga no se cumplió, pues no hubo inversión concreta en las redes internas, se utilizaron las que ya estaban antes de los procesos de privatización, y además no hubo una previsión del agotamiento de las reservas, con la respectiva inyección de capital de riesgo para este proceso.

Por su parte, Gustavo Callejas³¹ director del Instituto de Energía de la Fundación Illia (2004) afirma que los contratos establecidos con los productores de gas y petróleo infringen la actual Ley de Hidrocarburos. «Son todos concesionarios de áreas que recibieron sobre la base de una reconversión de contratos de obras y servicios aprobada por Dromi con los tres famosos decretos desreguladores de Menem, que son violatorios de la Ley de Hidrocarburos. Silenzi de Stagni y Alconada Aramburu, que eran especialistas en el tema energético, decían en un artículo que nuestra ley de Hidrocarburos 'fulmina con la nulidad absoluta a aquellos que obtienen concesiones de producción o permisos de exploración sin cumplir los requisitos de la ley'. La mayoría de los que hoy producen lo hacen en esas condiciones. Repsol YPF tiene las áreas prorrogadas por un decreto de Cavallo (el 1.108/93) que es ilegítimo». ³²

Callejas también agrega en relación a YPF, que la ley de privatización de esta empresa establece que las áreas asignadas por el Estado Nacional a la YPF estatal pasaron a convertirse en concesiones de producción, que es un término contractual que establece la ley, pero no dice que las prorrogaran en su vencimiento, lo que se hizo por decreto, refiriéndose al decreto 1.108/93. Hecho que –según Callejas– viola la Ley de Hidrocarburos.

En este mismo sentido, aparentemente también se infringió el artículo N° 34 de la Ley de Hidrocarburos el cual dice que «ninguna persona física o jurídica podrá ser simultáneamente titular de más de cinco concesiones de explotación ya sea directa o indirectamente y cualquiera sea su origen», a modo de ejemplo sólo Repsol YPF es titular de 85 concesiones, mientras que Petrobras es titular de 32 concesiones en territorio argentino.

Ahora bien, si tomamos estos antecedentes se entiende en parte el por qué Kirchner invocara la ley interna para apelar de los cortes de los suministros de gas para Chile, pues según lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos estipula que 'el Poder Ejecutivo fijará la política nacional con respecto a las actividades mencionadas (...), teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad'. Mientras que el inciso 5 del artículo 6 menciona que 'el

³¹ Callejas es además integrante del Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora –MORENO–. Ver más al respecto en «La crisis energética y las Pymes», entrevista realizada por Leonardo Longhi y Javier Alonso, el 15/03/04 y publicada en: www.apyme1.com.ar/acciones/gremiales/04_gus_colleja.asp. Documento consultado el 10/04/2005.

³² Callejas también agrega en relación a YPF, que la ley de privatización de esta empresa establece que las áreas asignadas por el Estado Nacional a la YPF estatal pasaron a convertirse en concesiones de producción, que es un término contractual que establece la ley, pero no dice que las prorrogaran en su vencimiento, lo que se hizo por decreto, refiriéndose al decreto 1.108/93. Hecho que –según Callejas– viola la Ley de Hidrocarburos.

Poder Ejecutivo permitirá la exportación de hidrocarburos o derivados no requeridos para la adecuada satisfacción de las necesidades internas (...) y podrá fijar en tal situación, los criterios que regirán las operaciones en el mercado interno, a fin de posibilitar una racional y equitativa participación en él a todos los productores del país’.

Sin embargo, hay que tener en cuenta el contexto de esta Ley. En primer lugar, no se debe olvidar que ésta pasó a quedar casi obsoleta durante los ’90, pues tras el período de privatizaciones, la mayoría de las disposiciones establecidas se acomodaron a las circunstancias y al proceso que en ese momento se vivía en Argentina. Vale decir, una estructuración económica que significó en más de una ocasión el dictamen de Decretos por parte del Ejecutivo, para legalizar las decisiones tomadas, todo dentro de un proceso de fuertes reformas estructurales. Además, hay que considerar que la Ley 17.319 data de 1967, cuando el tema de los hidrocarburos estaba casi en su totalidad en manos del Estado con participación de muy pocos privados, cuando se veía a estos recursos como un bien estratégico y no como una mercadería comercializable, o un ‘commodity’.

Durante los ’90 la norma que reguló el mercado de este recurso fue la Ley de Gas Natural – N° 24.706– promulgada en 1992, la cual dispuso la privatización de Gas del Estado y la creación de un marco regulatorio, quedando de esta forma la industria dividida en tres segmentos: producción, transporte y distribución.

Esta ley tuvo como finalidad entre otras regulaciones; proteger los intereses del público consumidor de gas; promover mercados competitivos; regular la venta, el transporte y la distribución del gas natural; asegurar una producción suficiente para satisfacer las necesidades internas; establecer un régimen tarifario equitativo congruente con las normas internacionales vigentes en países con condiciones similares de mercado; asegurar las inversiones a largo plazo; promover la protección del medio y el eficaz transporte, almacenamiento, suministro y uso del gas natural. A fin de alcanzar dichos objetivos, la Ley de Gas Natural estableció que una empresa distribuidora no debía hacer diferencias entre los clientes y debía ofrecer acceso abierto a todos los usuarios a cualquier capacidad disponible en el sistema de distribución.

No obstante, tal como lo establece la Ley de Hidrocarburos, la nueva Ley N° 24.706 también dejó en claro la preocupación por el mercado interno. Según su artículo 3° «las exportaciones de gas deberán (...) ser autorizadas por el Poder Ejecutivo Nacional (...) en la medida que no se afecte el abastecimiento interno».

En tanto, durante lo ’90 también surge con el fin de supervisar las actividades comerciales privadas referentes a la industria del gas natural desde el Estado ENARGAS –Ente Nacional Regulador del Gas–, quien vela entre otras cosas por el cumplimiento de la Ley de Gas Natural, su marco regulatorio y las condiciones contractuales aplicables a las empresas dedicadas a este negocio. No obstante, esta fiscalización al parecer no fue tan exhaustiva tras el proceso de privatizaciones y tampoco en la concesión de los permisos de explotación y exploración.

En otro ámbito, cabe resaltar el Plan Energético Nacional 2004-2008 elaborado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en conjunto con la Secretaría de Energía. Dicho plan, que comenzó a desarrollarse desde el primer semestre del 2004, contempla acuerdos bilaterales con Venezuela, Bolivia

y Brasil con la finalidad de comprar Fuel Oil, gas y electricidad respectivamente, acciones que se concretaron durante ese año y que han continuado su proceso. Asimismo este programa de gestión contempla como principal objetivo la garantía del abastecimiento interno a través del cumplimiento de lo establecido por las leyes 17.319 (de Hidrocarburos) y 24.706 (de Gas), autorizándose sólo las exportaciones que no comprometan el abastecimiento del mercado interno.

CONSIDERACIONES FINALES

Hasta ahora lo único claro en lo que concierne al gas es que las condiciones cambiaron, pues tras pasar de un periodo bastante promisorio para el mercado del gas entre Chile y Argentina durante la segunda mitad de los '90, propiciados por el espíritu de integración imperante en ese momento –además de las garantías que ofrecía el gobierno de Menem–, actualmente la realidad es otra, donde los cortes de suministro son el tema en juego.

Si antes se privilegió el mercado externo gracias a las garantías que ofrecía un sistema neoliberal de mercado, hoy en Argentina se busca regularizar las condiciones internas, a través de una fuerte intervención del Estado y de la aplicación concreta de lo que establece las leyes que regulan este sector. Aun cuando las relaciones bilaterales no fueron afectadas en demasía, sí hubo un deterioro en la generación de confianzas desde el lado chileno, particularmente en lo concerniente al desconocimiento que hizo Argentina y en particular el Presidente Néstor Kirchner frente al Protocolo Gasífero de 1995, además de las últimas señales (agosto, 2006) desde el otro lado de la cordillera, en torno por ejemplo al alza a 5,1 dólares el millón de BTU, pese a un acuerdo pre-establecido con la Presidenta Michelle Bachelet unos días antes en Córdoba, donde se había acordado que dicho valor no superaría los 4 dólares.

En el caso de la figura del líder de decisión, este factor ha sido estudiado muy poco, particularmente en el caso de las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina. A pesar de todo lo que se ha escrito sobre las características de Carlos Menem como un líder carismático y con una fuerte influencia en lo que concierne a política exterior y su establecimiento de vínculos con otros estados, poco se ha analizado acerca de su relación con Chile y su visión en el marco del establecimiento de alianzas estratégicas. A pesar de todos sus detractores no cabe duda que su personalidad influyó en la creación de este 'clima' de confianza entre ambos países en esta área, y sobre todo en que lo establecido bajo acuerdos internacionales (tanto comerciales, económicos u otros) sería respetado, dentro de un marco de consideración entre países amigos y aliados.

El problema es que esa 'amistad' no necesariamente garantizaba la realización de gestos políticos de buena voluntad, tal como se esperaba de Kirchner al momento de iniciarse la crisis del gas con Chile y durante todo lo que ha implicado este proceso.

Lo cierto, es que lo sucedido con el tema del gas particularmente es una lección a aprender para Chile, en el sentido de no caer en la generación de excesiva confianza que impida ver más allá del 'lucrativo' negocio que podría alcanzarse, sino por el contrario estar preparados ante las eventualidades y hechos fortuitos, que en el caso de las relaciones bilaterales con nuestro vecinos, no es nada nuevo.

No obstante, por sobre esta crisis y todo el tema del gas, que aún está muy vigente en la agenda bilateral entre ambas naciones, es necesario precisar que la incorporación de Bolivia en este necesario, hace prever una nueva estrategia, considerando los aspectos geopolíticos que hay en juego. Aun cuando una acción conjunta entre Chile y Argentina en la búsqueda de aumentar las exportaciones de gas a través de Bolivia, pueda resultar un panorama poco probable, es una opción que no puede descartarse. Por el contrario se debe sumar a las diversas acciones que ha realizado el gobierno chileno, en la diversificación de la matriz energética, entre ellas el proyecto de compra internacional de gas licuado de Enap, que debería comenzar a ejecutarse desde fines del 2008.

LA RELACIÓN ENTRE CHILE Y ARGENTINA. LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

■ *Pedro Orueta Cuevas**
*Jorge Bittner Scholz***
*Héctor Villagra Massera****

INTRODUCCIÓN

El contexto internacional se caracteriza como un escenario complejo donde hay en curso un proceso de globalización que, sin embargo, no erradica la diversidad nacional ni implica uniformidad de posiciones y propósitos entre los estados, de tal manera que el Estado Nación se mantiene como la unidad central, aunque no única, del orden internacional. En tal sentido resulta necesario preservar la identidad nacional y que tanto la situación geográfica relativa que ocupa cada Estado, junto con sus intereses nacionales, seguirá siendo una referencia importante para las respectivas políticas de Defensa.

En tal sentido nuestro país ha enfrentado con decisión y creatividad los desafíos del tiempo presente, definiendo su política exterior bajo el referente de América Latina, pues es el ámbito natural en el cual ejerce su acción internacional, con el convencimiento de que un regionalismo abierto al resto del orbe es una respuesta adecuada a la globalización.

En ese orden de ideas, destaca lo expresado por el ex Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Cristián Barros al señalar que «después del Tratado de Paz

* Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, Licenciado en Ciencias Militares, profesor de Academia en las Asignaturas de Historia Militar y Estrategia y Geografía Militar y Geopolítica, Magister en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión estratégica. Actualmente se desempeña como Agregado Militar a la Embajada de Chile en Montevideo, Uruguay.

** Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, Licenciado en Ciencias Militares, profesor de Academia en la Asignatura de Organización y Personal, Magister en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Magister en Seguridad y Defensa en la Escuela Superior de Guerra de Colombia, Diplomado en Administración de Recursos Humanos en la Universidad Bernardo O'Higgins. Actualmente se desempeña como Comandante del Regimiento de Artillería N° 8 «San Carlos de Ancud».

*** Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, Licenciado en Ciencias Militares, profesor de Academia en las Asignaturas de Geografía Militar y Geopolítica y Organización y Personal, Magister en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Magister en Política de Defensa, Diplomado en Relaciones Internacionales en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

y Amistad entre Chile y Argentina, en 1984, y de los acuerdos entre los Presidentes de Argentina y Brasil, en 1985, la situación geopolítica en el Cono Sur varió sustancialmente, convirtiéndose en aliados a viejos adversarios y poniendo a los temas de la integración como los más importantes de la agenda»¹.

En este ámbito, Barros agregó además que «las Fuerzas Armadas cumplen un papel destacado y muchas veces más allá de lo que se puede realizar en otros niveles, concretando reuniones periódicas de los Estados Mayores, fomentando medidas de confianza mutua e implementando ejercicios conjuntos, iniciativas que han sido capaces de facilitar el encuentro y disminuir posibles tensiones»².

Conforme a lo expresado, cabe destacar los enormes progresos que se han dado en el campo de la defensa y la seguridad donde se pasó primero de la desconfianza al diálogo y luego a una creciente cooperación. Este es un proceso donde los avances fueron sustantivos y que parece tener una dinámica propia, con el impulso y la constancia sostenidos por actores civiles y militares de ambos lados de la cordillera.

A. VISIÓN DE LOS OBJETIVOS O INTERESES NACIONALES.

Los objetivos o intereses nacionales, como metas de bien común que se fijan los Estados, interpretan las aspiraciones ciudadanas, proyectándose al interior y exterior del país, minimizando las amenazas y riesgos que pudieran ocasionarse en sintonía con los otros factores del Poder Nacional.

I. OBJETIVOS NACIONALES DE CHILE

Antes de establecer los objetivos nacionales, es necesario mencionar los principios que orientan el ordenamiento jurídico y político de Chile, los que se encuentran consignados en la Constitución Política de la República, en su Capítulo I, sobre las «Bases de la Institucionalidad», y que expresan la continuidad de la tradición republicana del Estado nacional.

a. Principios básicos del Estado

Estos principios señalan que en Chile existe un amplio reconocimiento de la persona humana, su dignidad y derechos, así como de las comunidades en que aquélla se desarrolla, partiendo por la familia. El pleno respeto de los derechos de las personas impone al Estado las finalidades que se recogen a continuación:

- Estar al servicio de la persona humana y promover el bien común.

¹ Barros, «Seguridad y Defensa Nacional en la Política Exterior de Chile», en la inauguración del Año Lectivo de la Academia de Guerra, 2004.

² *Ibid.*

- Respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.
- Proteger a la familia, núcleo fundamental de la sociedad, y propender a su fortalecimiento.
- Proteger a la población.
- Promover la integración armónica de todos los sectores de la nación.
- Contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

De la dignidad e igualdad inherente a todas las personas se deducen también objetivos socio económicos prioritarios para el país, tales como la cohesión e integración social y la superación de la pobreza.

Chile es una República democrática, tal como se establece en el artículo 4° de su Constitución Política, donde imperan el Estado de Derecho y la vigencia de los principios de supremacía constitucional, de legalidad, de tutela judicial y de control de los actos de la administración del Estado. En este contexto democrático y pluralista, el Estado asegura el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional y el ejercicio pleno de las libertades individuales.

b. Objetivos nacionales³

El Estado de Chile persigue fines generales que se encuentran expresados en la normativa constitucional, la que, a su vez, es el resultado de la experiencia histórica y del acervo político cultural del pueblo chileno. De tales fines se desprenden metas que, por lo mismo, se pueden considerar fundadamente como aspiraciones de las grandes mayorías nacionales.

Estas metas orientan y dan coherencia a la actividad global del Estado, incluida la defensa. En este ámbito específico, donde se las conoce como objetivos nacionales permanentes, estas metas, que se detallan a continuación, conforman la base a partir de la cual es posible el ejercicio de la función de planificación:

- La preservación de la nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.
- La mantención de su independencia política.
- La mantención de su soberanía.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La proyección internacional.
- La mantención de buenas relaciones internacionales.

Los objetivos nacionales permanentes se inscriben dentro de la tradición constitucional chilena y corresponde a cada Gobierno, a partir de sus propios postula-

³ *Libro de la Defensa Nacional de Chile, op. cit.*, p. 22.

dos, impulsar una agenda pública que los materialice. En otras palabras, los objetivos nacionales permanentes se actualizan y adquieren concreción en decisiones, instrumentos y acciones que expresan la voluntad política de las instituciones democráticas chilenas.

Los gobiernos elaboran estos objetivos actuales (o políticos) del país para una extensión variable de tiempo, pero en general lo hacen apuntando a un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios períodos.

Como es natural, será más fácil lograr el compromiso ciudadano con la defensa y la seguridad del país mientras mayor conciencia y consenso exista respecto de las metas por alcanzar.

2. INTERESES NACIONALES DE ARGENTINA⁴

Antes de establecer los intereses nacionales a los que debe atender la Defensa Nacional, es conveniente resaltar los valores que la sustentan, atentos al carácter moral que la Defensa posee.

a. Los valores a sustentar

Podemos afirmar que, como sustrato de los intereses a los que la Defensa contribuye a sustentar, prevalecen los valores básicos de la sociedad argentina, especialmente la preservación y fortalecimiento de la democracia; los derechos y libertades fundamentales y el bienestar de la población, ideas capitales también incluidas en nuestra Constitución.

Como el ser humano proyecta su acción en base a fines, es en la vida en sociedad donde encuentra el ambiente adecuado para desarrollar las capacidades que le permitan el logro de las diversas aspiraciones que busca continuamente.

Como esos fines son variados y múltiples, la convivencia en libertad requiere de un cierto orden que favorezca su logro: ese es el orden social justo, esto es, ajustado a las características que debieran ser propias de la conducta humana.

Es así que dicha convivencia requiere del imperio de la justicia, pero ese concepto debe ser social, es decir, que preservando los valores personales del hombre (la vida, la libertad, la dignidad, la subsistencia, etc.) supedita los intereses individuales en función del bien común de la sociedad en la cual convive.

Con ese propósito, la sociedad establece una serie de normas que intentan compatibilizar la diversidad de aspiraciones personales, mediante un ordenamiento justo de la vida social.

Cuando este esquema, así establecido, prevalece en el marco de un sistema democrático, se obtiene también la paz social, sin embargo, para dotarlo de la capacidad coercitiva que le es necesaria, se requiere contar con el monopolio de la fuerza organizada por parte del Estado.

⁴ Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina, «*Intereses Nacionales*», Ministerio de Defensa Nacional, Parte II, Cap. V. (1999), pp. 41-43.

Las Fuerzas Armadas –cuyos hombres y mujeres provienen de esa sociedad– además de tener por objetivos inmediatos y específicos el proveer a la defensa común y garantizar de modo permanente, la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación, también contribuyen al sustento, a través del respeto a estos valores básicos, de ese bien común al cual sirven como objetivo ulterior.

Estos valores fundamentales también son válidos en el campo internacional, desde la perspectiva argentina. La vigencia de sistemas democráticos y un clima de paz con justicia que posibilite el desarrollo del bienestar de las demás sociedades, constituyen aspiraciones junto con el establecimiento de relaciones estrechas de amistad, cooperación e integración, en especial con los vecinos de la región.

A la consolidación de todo este conjunto de valores, tanto internos de nuestra sociedad como en su proyección internacional, contribuye la Política de Defensa, en la medida que lo requieren los límites propios de su campo de acción específico.

b. Los intereses vitales

Son aquellos que afectan sensiblemente a la Nación misma y a su población, adquiriendo, por lo tanto, un alto grado de inmutabilidad.

Es por ello que están establecidos por los máximos representantes del pueblo de la Nación, esto es, por el Congreso a través de la Ley de Defensa Nacional. Sin embargo debe tenerse en cuenta que por las implicancias de los intereses vitales, en situaciones críticas para la seguridad de la Nación éstos sólo adquirirán su real carácter de vitales cuando cuenten con el sustento mayoritario de la sociedad, que aporte la convicción de preservarlos frente a una agresión.

De esta referencia legal se infiere que los intereses vitales son:

- La soberanía e independencia de la Nación argentina.
- Su integridad territorial.
- Su capacidad de autodeterminación.
- La protección de la vida y la libertad de sus habitantes.

Como puede verse, estos intereses, que son autoexplicativos, hacen a la existencia misma de la Nación argentina, lo cual indica el grado de atención y prioridad con que el Estado debe garantizarlos, y, en consecuencia, la medida en que son considerados en las definiciones políticas de su Defensa Nacional.

3. FACTORES DE COINCIDENCIA EN LOS OBJETIVOS NACIONALES DE CHILE Y ARGENTINA

En términos generales podemos constatar diversos aspectos centrales encarnados en los principios básicos que guían el accionar externo de ambos Estados.

En este sentido, podemos verificar que existen puntos de convergencia que permiten establecer principios esenciales para la inauguración y el reforzamiento de

mecanismos de integración política, económica y político-militar. Los principales puntos de afinidad están dados por:

a. El mutuo reconocimiento estatal de la primacía de principios básicos de respeto a la dignidad humana, y por extensión a los procesos políticos de participación universal y democrática en los asuntos públicos. En tal sentido, ambos Estados reconocen al régimen político democrático como el único sistema capaz de garantizar el mantenimiento de un Estado de Derecho.

b. Chile y Argentina comparten la necesidad de mantener buenas relaciones, acrecentando los grados de confianza en los ámbitos políticos y político estratégicos. Para ello buscan el establecimiento de relaciones estrechas de amistad, cooperación e integración, en especial con los vecinos de la región, puesto que el desarrollo de ellos redundará, sin duda, en el de ambos países.

c. Existe coincidencia entre Chile y Argentina respecto al mantenimiento de su soberanía e independencia nacional, la integridad territorial y la independencia política o autodeterminación, constituyendo objetivos vitales que concitan un gran consenso en la sociedad a la cual pertenecen, lo que permite el logro del compromiso ciudadano con la defensa y seguridad de los respectivos países.

d. Ambos gobiernos elaboran estos objetivos para una extensión variable de tiempo, pero en general lo hacen apuntando a un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios períodos, toda vez que afectan sensiblemente a la Nación misma y a su población, adquiriendo, por lo tanto, un alto grado de inmutabilidad. Ello permite asegurar que cuentan con la estabilidad y legitimización necesaria para que no sean modificados conforme a la contingencia política que se viva.

Los objetivos nacionales de ambos países están constituidos por innumerables puntos de convergencia, los que deben continuar siendo explotados, con el fin de hacer evolucionar la coincidencia de principios hacia la concreción de políticas de cooperación e integración comunes y concertadas.

B. LA POLÍTICA DE DEFENSA, UNA HERRAMIENTA EN BENEFICIO DE LA RELACIÓN BILATERAL

I. LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA DE CHILE Y SU INCIDENCIA EN LAS RELACIONES BILATERALES. DISUASIÓN, COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

a. La Política de Defensa de Chile

Al analizar los objetivos nacionales de Chile, podemos señalar que éstos excluyen reivindicaciones territoriales en el entorno vecinal marcando una clara vocación pacífica.

Coherentemente con ello, Chile respalda sus objetivos nacionales con una Política de Defensa cuyo propósito es cautelar los intereses nacionales mediante una

actitud defensiva, aunque en el plano político estratégico opte, sin contradecirse, por una modalidad disuasiva»⁵.

En tal sentido, si revisamos la política de defensa de Chile podemos señalar que es clara, concreta y sin ambigüedades ya que, junto con buscar la preservación de los objetivos nacionales permanentes, propende, entre otras materias, a generar espacios mayores de confianza mutua a nivel regional y vecinal.

Chile valora la paz como un bien vital, manifestando su voluntad de participar en operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por las Naciones Unidas, considerando a la mantención y a la promoción de la paz mundial como objetivos de su Política de Defensa. Asimismo, se valoraron los procesos de integración impulsados desde los inicios de la década de los 90 y se hizo hincapié en la promoción de la confianza en las relaciones entre los Estados como fundamento político de tales procesos.

Los Ejes centrales de la Política de Defensa Nacional están orientados a «amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales, y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial»⁶. Pero también es claro que, en un sentido integral y moderno, entre los factores que inciden en la propia seguridad nacional se cuenta la estabilidad y seguridad internacionales.

De lo anterior se desprende que los pilares fundamentales en los cuales se apoya la Política de Defensa, para cumplir con los fines señalados en el párrafo anterior, son: la modernización de las instituciones del sector de la Defensa –comprendidas las Fuerzas Armadas–, el incentivo a la cooperación en la región en materia de Defensa y seguridad, así como la contribución a la paz y la seguridad en el mundo.

Tanto la cooperación en la región como la contribución a la paz y seguridad mundial tienen por marco las orientaciones establecidas por la política exterior de Chile y los fundamentos de su Política de Defensa.

La Política de Defensa de Chile ha establecido modalidades genéricas de empleo de los medios de la Defensa. Estos modos, entre otros, son los que a continuación se detallan:⁷

1) *Disuasión*: Chile mantiene la actitud defensiva como la orientación fundamental de su Política de Defensa, así como su carácter disuasivo en el plano político estratégico. Debe precisarse que la modalidad disuasiva se refiere a la disuasión convencional, ya que Chile mantiene vigentes sus compromisos internacionales en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva.

2) *Cooperación*: Especialmente desde la última década del siglo XX, el Estado de Chile ha incorporado en su Política de Defensa la cooperación bilateral y multilateral en materias de Defensa y seguridad, en el marco de los procesos de integración que impulsa, y de la participación activa en la mantención y construcción de la paz y estabilidad internacionales, y en su imposición, bajo ciertas condiciones.

⁵ *Libro de la Defensa Nacional de Chile, op. cit.*, p. 83.

⁶ *Ibid.*, p. 84.

⁷ *Ibid.*, pp. 84-85.

Lo anterior no se contradice con el hecho de que nuestra Política de Defensa tenga una orientación fundamental defensiva y sea de carácter disuasivo en el plano político estratégico. Por el contrario, es la voluntad de Chile incrementar sus niveles actuales de cooperación internacional, en los distintos niveles o ámbitos (vecinal, regional-subregional, continental y mundial).

La cooperación no significa minimizar o cambiar las funciones y misiones que han venido desarrollando y cumpliendo las Fuerzas Armadas a través de su historia, sino que implica orientar parte de sus esfuerzos a colaborar en el impulso nacional hacia la integración.

b. Las relaciones vecinales a nivel Defensa

Consecuente con la determinante decisión de los gobiernos de Chile y Argentina de avanzar en la cooperación bilateral, la política internacional del sector defensa ha iniciado un especial esfuerzo para servir concretamente a la política exterior del Estado, concentrando su esfuerzo en la materialización de compromisos efectivos en el ámbito de la Defensa nacional, a través de los siguientes mecanismos existentes en este sector:

- La reunión del 2 + 2 de los Ministros de RR.EE. y de Defensa.
- Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG)
- Operaciones de Mantenimiento de Paz.
- Fortalecimiento de los Temas Antárticos.

Cabe destacar que la Política de Defensa de Chile constituye una herramienta efectiva que beneficia la relación bilateral con Argentina, especialmente si consideramos que ésta respalda los objetivos nacionales al excluir todo tipo de reivindicaciones territoriales. A ello se suma la modalidad político estratégica de empleo de los medios de la Defensa, que permite estabilizar las relaciones internacionales, persuadiendo a las partes de que recurran a la fuerza para imponer soluciones en caso de conflicto.

Finalmente, las relaciones bilaterales a nivel Defensa, en los aspectos políticos estratégicos, se concretan a través de los mecanismos de diálogo y concertación existentes entre los Ministerios de RR.EE. y de Defensa de ambos países, así como entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, logrando una efectiva cooperación bilateral, en materias de Defensa y Seguridad, en el marco de los procesos de integración, que contribuye significativamente a la mantención y construcción de la paz y estabilidad vecinal.

c. Incidencia de la disuasión en las relaciones bilaterales

Si consideramos que ambos países cuentan con una efectiva y creíble capacidad disuasiva, podremos entonces visualizar que la incidencia que ésta tiene en las relaciones bilaterales está dada, fundamentalmente, en su contribución a estabilizar

las relaciones bilaterales entre ambos países, persuadiendo a las partes de que recurran a la fuerza para imponer soluciones en caso de conflicto.

En un sentido más amplio, como lo es la seguridad, combinar y complementar la disuasión y la cooperación política a través de la diplomacia permite que se genere una estrecha vinculación entre la política de defensa y la política exterior de cada Estado, incidiendo en la materialización de compromisos efectivos, en el ámbito de la defensa, entre ambos países.

2. LA POLÍTICA DE DEFENSA DE ARGENTINA. ALCANCES Y EFECTOS EN SUS RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON CHILE.

*a. Bases de la Política de Defensa de Argentina*⁸

Los contenidos de los puntos siguientes configuran los principales soportes conceptuales sobre los cuales se apoya la Política de Defensa Nacional Argentina.

1) La conducción civil de la Defensa y de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas de la República Argentina se encuentran hoy subordinadas de modo consciente y espontáneo a los poderes políticos institucionales. Ello trasciende las simples formas y alcanza a la extraordinaria entrega mental y espiritual que brindaron los militares argentinos en favor de la democracia para lograr estos resultados.

El cambio ha sido estructural, pues implica claramente la conducción del Instrumento Militar por parte del poder político.

Esta conducción no es sólo formal, o sea porque la ley así lo exprese, sino real, de carácter cotidiano y se hace efectiva en la práctica en todos los aspectos del funcionamiento del Sistema de Defensa y su interrelación con las instituciones políticas del país.

Esto hace que las Fuerzas Armadas se encuentren integradas al funcionamiento habitual del Estado en los más diversos campos, a través de su aporte especializado en el nivel y funciones que les fija la ley.

Actualmente todas las grandes decisiones que hacen al desarrollo y conducción de las Fuerzas Armadas las dicta -con la contribución del asesoramiento militar- el poder político. Las leyes de Defensa Nacional, de Seguridad Interior y la reciente de Reestructuración de las Fuerzas Armadas son una evidencia objetiva de lo expresado.

2) El concepto integral de la Defensa y la inserción de las Fuerzas Armadas

En ciertos ámbitos existe una visión limitada del concepto de Defensa, de carácter reduccionista, que la enmarca exclusivamente en uno de sus campos componentes, el relativo al Instrumento Militar.

⁸ *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina, op. cit.*, pp. 47-49.

Es indiscutible que las Fuerzas Armadas constituyen los elementos integrantes sustantivos de la Defensa Nacional, configurando instituciones fundacionales del sistema, no sólo porque disponen de modo exclusivo y excluyente de las armas y del personal idóneo con capacidad de ejercer el poder del Estado en su ámbito de competencia, sino también por el contexto de su historia y tradiciones dentro del cual se desenvuelven, tan asociados a los aspectos propios del Estado Nación que según hemos visto, integran el campo de los intereses vitales del país.

Sin confundir política y estrategia de defensa con política y estrategia militar, puede afirmarse que la Defensa Nacional concierne a la Nación misma y es, por lo tanto, el resultado de la integración y la acción coordinada de todas sus fuerzas y capacidades, para la solución de los conflictos de origen externo que deba enfrentar y que por su carácter, tengan a las fuerzas militares como pivote central.

La Defensa Nacional se concreta entonces en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir y superar tales conflictos, tanto en la paz como en el supuesto extremo de la guerra, conduciendo todos los aspectos de la vida de la Nación durante la crisis, el hecho bélico y la consolidación posterior de la paz.

Es así que la Defensa es una función indelegable del Estado argentino y constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes.

En síntesis, la Defensa exige la participación vigilante, activa y constante de todo el espectro institucional, de la dirigencia y ciudadanía en general.

Todo ello ayuda a gestar una amplia base de consenso sobre estas temáticas y contribuyen a otorgarle a las políticas de esta área el carácter de política de Estado.

Esta política ha redundado así en una estabilidad de las decisiones en el tiempo, con mayores certidumbres para el desarrollo razonable del Instrumento Militar y un grado más elevado de previsibilidad y confiabilidad del país ante la comunidad internacional.

3) Política de Defensa y Política Exterior

La política de Defensa, en su más alto grado de abstracción, se encuentra a su vez estrechamente imbricada en muchas cuestiones con la política exterior, a la cual contribuye permanentemente y en muchos casos materializa.

Esta asociación, en el alto nivel de la política nacional, se pone en evidencia continuamente. Ejemplos emblemáticos lo constituyen la participación de fuerzas argentinas en la coalición internacional de la Guerra del Golfo en 1991, bajo mandato de la ONU, como también la operación de reinstalación de la democracia en Haití.

Otra muestra la brinda la amplia participación de tropas y unidades argentinas en las operaciones de paz bajo auspicio internacional, actividades que representan, en la práctica, el compromiso de la política exterior argentina con los esfuerzos internacionales por la paz y la estabilidad.

La vinculación e integración regionales se vieron favorecidas por el incremento de la confianza con los países vecinos, al que resultó instrumental el creciente intercambio e interrelación entre las respectivas áreas de defensa y militares.

b. Alcances y efectos en sus relaciones diplomáticas con Chile.

En tal sentido, y como una forma de ejemplarizar los alcances y efectos en sus relaciones diplomáticas con Chile, a continuación se transcribe algunas reflexiones del ex Ministro de Defensa de Argentina, Dr. José Pampero, con motivo de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, efectuada el 17 de noviembre del 2004 en la ciudad de Quito, Ecuador:

- «La Argentina trabaja codo a codo con los países de la subregión por la creación de un sistema de seguridad compartido que constituya un aporte significativo a la seguridad hemisférica».

- «Mecanismos de nivel político como las Reuniones de Ministros de Defensa de Sudamérica y del Mercosur Ampliado, las Reuniones 2+2, el Comité Permanente de Seguridad COMPERSEG con Chile, son ejemplos concretos de esta voluntad».

- «A ellos debemos sumarles una intensa agenda anual de ejercicios militares combinados y, por supuesto, la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de las Naciones Unidas, de las que Haití es el ejemplo más relevante por su contenido y proyección regional».

- «Para la Argentina es prioridad consolidar un ambiente de confianza en la subregión».

- «La Medición Estandarizada de gastos en defensa, los libros blancos y los permanentes contactos entre los ministros del área, son algunos de los mecanismos que incrementan la transparencia en las políticas de seguridad y defensa».

- «Nuestro objetivo es establecer una rutina de consulta entre los Estados vecinos. Los esfuerzos hechos en este sentido tienen su resultado: Mercosur es hoy una zona de paz y América Latina está libre de armas de destrucción masiva».

- «Estos procesos, que también se dan en el resto de América, nos están señalando el rumbo a seguir, es decir: alentar el desarrollo de prácticas y entidades a nivel subregional».

Lo expresado se reafirma aún más en una segunda y más reciente intervención del Dr. José Pampero, con motivo de la realización del seminario «diplomacia subregional: cooperación y seguridad en América del Sur», realizado el 6 de junio del 2005 en el Hotel Emperador, Ciudad de Buenos Aires:

- «Nuestra visión, creo que compartida por todos aquí, es que la problemática de la seguridad es multidimensional, polifacética y supera a la esfera exclusivamente militar».

- «Por eso coincidimos en que la diplomacia juega un rol central, ya sea a través de las decisiones de cada país en tanto que Estado Nación, como del trabajo cooperativo y concertado entre países de la subregión con un objetivo común».

- «Considero de todas formas que en esta subregión las coincidencias en la arquitectura de seguridad la hacen ampliamente compatible. Ésta es una ventaja sustantiva que debemos aprovechar para incentivar nuestras posiciones conjuntas».

- «Paralelamente no tenemos dudas de que para enfrentar los desafíos del siglo XXI, el concepto de seguridad cooperativa es el más apropiado».

- «La Seguridad Cooperativa desarrolla entre los socios un sistema de mecanismos generadores de un ambiente de confianza y conducentes a progresivas acciones combinadas. Es decir, consiste en mirar esta problemática desde una perspectiva integral asociada al resto de las acciones del Estado».
- «Es un modelo propio de los países democráticos, y busca el acuerdo pacífico de los conflictos evitando el uso de la fuerza. Por eso requiere de una significativa y constante tarea diplomática».
- «Creo que podemos afirmar que en líneas generales los resultados que hemos obtenido en nuestra subregión son muy auspiciosos».
- «La conflictividad interestatal que tanto nos dañó durante el siglo XX ha disminuido de forma muy significativa».

Lo señalado por el ex Ministro de Defensa de Argentina demuestra los alcances y efectos de la agenda de defensa de Argentina en las relaciones diplomáticas con Chile, especialmente a defender valores fundamentales como la consolidación de la paz, el sostenimiento de la democracia, la promoción y defensa de los derechos humanos, de la justicia social y el desarrollo integral, como también el fomento e implementación de los mecanismos e instituciones de cooperación en materia de defensa y seguridad, contribuyendo entre todos a la construcción de un entorno de mayor confianza y estabilidad regional y hemisférica.

Finalmente, queda reflejado a través de los múltiples foros regionales, sub regionales y bilaterales de los que nuestros países participan, y que sirven de espacios de consenso para la agenda del siglo XXI centrada en el desarrollo humano y la seguridad de nuestros pueblos, contribuyen por lo tanto a fortalecer las relaciones bilaterales, donde las políticas de Defensa de ambos países son coherentes y permiten fortalecer positivamente sus relaciones diplomáticas.

C. LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA COMO PARTE DE LAS RELACIONES MILITARES BILATERALES

I. INSTRUMENTOS DE RELACIÓN EN LA ACCIÓN INTERNACIONAL DEL SECTOR DEFENSA

Los principales instrumentos o mecanismos que dan una estructura institucional a la relación bilateral se desprenden de la Comisión Binacional sobre Cooperación Económica e Integración Física, creada en el año 1985 en el marco de lo dispuesto en el Tratado de 1984.

Estos mecanismos han permitido involucrar a todos los ministerios, direcciones y servicios competentes en el proceso de integración, así como a las instancias regionales públicas y privadas pertinentes.

a. La reunión del 2 + 2 (Denominada así por la participación simultánea de los Ministros de RR.EE. y de Defensa)

Bajo esta instancia se trataron temas directamente relacionados con el gas y las medidas de confianza mutua entre las fuerzas armadas. Se debe recordar que en el

primero de los temas existe un grupo técnico binacional ad hoc y respecto del segundo tema se acordó impulsar el acercamiento de las FFAA. a través del COMPERSEG.

b. Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG)

En este ámbito, además de la contribución al establecimiento de un ambiente de seguridad y confianza en la subregión, a través de, entre otras medidas, la elaboración de una metodología estandarizada para la medición de los gastos en defensa, en la XIV Reunión del COMPERSEG, realizada el año 2004, se llevó a cabo el compromiso de avanzar en los siguientes temas: Asuntos de alcance global, hemisféricos y regional, integración bilateral en Defensa, creación de un plan bilateral de trabajo, articulación de los mecanismos bilaterales de consulta y coordinación.

Sobre la base del citado compromiso, y siempre al amparo del COMPERSEG, en la primera semana de abril del presente año se desarrolló la «I Reunión de Coordinadores Generales del Memorándum de Entendimiento de Cooperación Técnica, Científica y de Desarrollo Logístico entre Chile y Argentina» (conocida también como «Reunión de Coordinadores Generales del MDE»). Este foro bilateral sesiona por primera vez conforme al acuerdo alcanzado con anterioridad en la XIV Reunión del COMPERSEG y siempre bajo la dirección del Subsecretario de Marina, en el caso chileno y del Director de Planificación Tecnológica e Industrial del Ministerio de Defensa, en el caso argentino.

La creación del citado subcomité busca concretar efectivamente las actividades de cooperación que ambos gobiernos están decididos a emprender a partir de los acuerdos específicos que se alcancen entre las fuerzas armadas de los respectivos países, y el objetivo del encuentro señalado (I Reunión de Coordinadores Generales del MDE), por lo tanto, fue iniciar las actividades destinadas a ese fin, de tal manera de poder presentar, en el corto plazo, convenios o alianzas entre las respectivas instituciones con claros logros para ambas partes.

Consecuente con ello, las autoridades responsables de los Coordinadores Generales del MDE, del nivel político de ambos países (Subsecretario de Marina, en el caso chileno, y Director de Planificación Tecnológica e Industrial del Ministerio de Defensa, en el caso argentino), materializaron la primera reunión entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 2005, ocasión en la que los delegados de las distintas instituciones de ambos países acordaron incorporar en sus respectivas agendas los temas de interés que podrían ser desarrollados en forma conjunta. En el caso de los ejércitos se establecieron sistemas de información geográfica en los cuales se podrá compatibilizar e integrar el intercambio de información en apoyo a sistemas de comando y control o de gestión de emergencias y sistemas de adiestramiento de grupos complejos para la gestión de situaciones de crisis, protección de sistemas informáticos, desarrollo de sistemas de gestión común para protección al medio ambiente y sobre raciones y complementos nutricionales.

Respecto de los temas agendados, se debe mencionar que en la declaración conjunta de esta I Reunión se estableció la posibilidad de modificarlos o alterarlos, como así también agregar nuevos temas de interés compartido.

c. Operaciones de Mantenimiento de Paz.

Chile y Argentina han destacado su compromiso con la paz internacional y los esfuerzos que Naciones Unidas desarrolla en este sentido. Una muestra real del compromiso asumido es la participación de Chile y Argentina en las operaciones de paz desde los inicios de éstas. Por ello, ambos países han reiterado su intención de continuar la cooperación con ONU, incrementando cualitativamente sus respectivas responsabilidades.

Chile participa con personal del Ejército y personal de la Armada dentro del contingente argentino en la misión de la ONU en Chipre, UNFICYP. El contingente incluye igualmente militares de Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

d. Temas Antárticos.

Argentina, junto a otros seis países incluido Chile, es reclamante de parte de territorio en la Antártica. También es parte consultiva del Tratado Antártico, al cual suscribe en 1959. En adelante, ha ratificado los demás instrumentos internacionales del Sistema Antártico, como son la Convención para la Conservación de la Foca, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos y el Protocolo para la Protección del Medio Ambiente Antártico (Protocolo de Madrid).

Esta ratificación de los instrumentos que regulan aspectos relativos a la protección de los recursos y del medio ambiente antártico ha derivado en una estrecha cooperación con nuestro país, lo que se ha traducido en acciones conjuntas de fortalecimiento de los mecanismos de protección de este medio y de sus ecosistemas dependientes y asociados.

Es por ello que el establecimiento de la Sede Permanente de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires, cuya primera reunión de trabajo se realizó en junio del año 2002, resulta ser el hecho de mayor trascendencia en los últimos años para el Sistema Antártico, proceso en el cual Chile participó desde 1992 en adelante, apoyando la candidatura del vecino país, a través de las sucesivas declaraciones presidenciales conjuntas.

Estas declaraciones conjuntas han expresado el propósito de fortalecer el Sistema del Tratado para potenciar el desarrollo de la ciencia y tecnología en el continente antártico, a través de la investigación conjunta en esta región. De este modo, el Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica, firmado en 1994, ha permitido a la fecha el desarrollo de labores científicas conjuntas, las que apoyadas por una eficiente cooperación de tipo logístico han fortalecido los lineamientos de cooperación bilateral en el ámbito del Sistema Antártico.

2. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

Las Medidas de Confianza entre las FF.AA. de nuestros países se han realizado en forma permanente desde hace muchas décadas. Sin embargo a partir del año 90 éstas han aumentado progresivamente. Ya en el año 1991 se efectúan una serie de

acciones bilaterales entre las Fuerzas Armadas de ambos países, con una serie de visitas y encuentros.

a. Medidas de Confianza Mutua entre los Ejércitos de Chile y Argentina durante el año 2001

Durante este período se realizaron ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas, conferencias bilaterales de inteligencia, intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento, reuniones de carácter profesional y de inteligencia entre comandantes de guarniciones y zonas navales fronterizas, invitaciones recíprocas a participar en efemérides históricas, actos de carácter protocolar, social, cultural, artísticos y deportivos, tanto en el ámbito nacional como fronterizo, intercambio de revistas y otras publicaciones militares, se establecieron facilidades de bienestar para el personal de ambos países. También se efectuaron seminarios, actividades y/o juegos de guerra que trascienden en el ámbito militar y que asociadas al cumplimiento de las misiones subsidiarias de las FF. AA. han contribuido al desarrollo y bienestar de ambos países.

b. Medidas de Confianza Mutua entre los Ejércitos de Chile y Argentina en el año 2002

Durante el año 2002 se acrecentaron las medidas de confianza mutua, firmándose un Acuerdo a nivel de Ministros de Defensa, el que establece intercambios relativos a docencia, instrucción, cooperación antártica y participación conjunta en operaciones de paz. En este sentido, a partir de abril de 2003 se estableció el envío de una unidad del Ejército a un batallón argentino desplegado en Chipre.

Asimismo, entre el 28 y 30 de octubre de 2002 se realizó el ejercicio «Araucaria» en forma combinada con el Ejército de Argentina, en el Centro de Entrenamiento Operativo Táctico de la Academia de Guerra, con el fin de entrenarse en el apoyo a la comunidad en caso de catástrofes en zonas fronterizas de ambos países.

Por último, se estableció un convenio de reciprocidad para intercambios de bienestar del personal en las instalaciones recreacionales de ambos ejércitos⁹.

c. Medidas de Confianza Mutua entre Chile y Argentina en 2003

El Comandante en Jefe del Ejército realizó una visita oficial a Argentina entre el 4 y el 7 de mayo de 2003, accediendo a una invitación formulada por el entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército de ese país, Teniente General Ricardo Guillermo Brinzoni, y cuyo propósito fue intercambiar experiencias comunes en procesos de modernización, como también estrechar lazos de cooperación, amistad y entendimiento entre ambos ejércitos¹⁰.

⁹ Ejército de Chile, *Memoria del Ejército de Chile año 2002*, p. 48.

¹⁰ Ejército de Chile, *Memoria del Ejército de Chile año 2003*, p. 60.

Desde el 1 al 5 de septiembre de 2003 se llevó a efecto en Argentina la IV Reunión Bilateral de Estados Mayores.

En el mes de octubre se desarrolló el ejercicio combinado de apoyo a la comunidad ante desastres naturales en zonas «Araucaria II».

También se participó en las reuniones de Comandantes en Jefe de Ejércitos del Mercosur, realizadas en junio de 2003 en Brasil y en diciembre de 2003 en Argentina, donde se abordaron temas de interés común y de seguridad hemisférica¹¹.

A estas actividades se sumaron nuevas reuniones de carácter profesional entre las guarniciones fronterizas, actividades de cooperación científico técnico en materias de interés común, se continuó con actividades y/o juegos de guerra, temas de cooperación antártica y cooperación en el ámbito de las operaciones militares de paz y ayuda humanitaria.

d. Medidas de confianza mutua entre Chile y Argentina en los años 2004 y 2005

Durante 2004, destaca la visita que efectuara a Chile el Jefe del Estado Mayor del Ejército de Argentina entre el 16 y 21 de agosto, con motivo del natalicio del Libertador Bernardo O'Higgins Riquelme. En esa ocasión, además, se desarrollaron una serie de actividades de carácter profesional, tendientes a dar a conocer aspectos relevantes de la modernización de nuestra Institución¹².

Entre el 10 y 18 de septiembre de 2004 se realizó en Bariloche, Argentina, la reunión de Comandantes en Jefe de los Ejércitos del Mercosur, y Estados Asociados, participando los jefes de los ejércitos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En la ocasión se evaluaron las acciones acordadas en la reunión efectuada en Río de Janeiro, en junio de 2003, y se delinearon los escenarios de cooperación futuros¹³.

En ese contexto, el 29 de noviembre de 2004 el Ejército recordó el vigésimo aniversario del Tratado de Paz y Amistad con Argentina

Entre el 8 y 12 de noviembre de 2004 se realizó el ejercicio combinado de operaciones de paz «Araucaria III», en Argentina. Este año se tiene previsto ejecutarse su nueva versión durante el mes de noviembre en Chile.

En agosto de 2005, los Ministros de Defensa, Jaime Ravinet y José Pampuro, participaron en una reunión para crear la primera unidad militar combinada permanente y con mando conjunto, entre ambos países. Esto implicará un profundo estudio para integrar doctrinas militares, crear infraestructura y definir la utilización de esta nueva fuerza en misiones de paz.

En el último tiempo se ha podido observar un notorio incremento de actividades. A las antes realizadas se suman encuentros de carácter protocolar, social, cultural y deportivos, tanto en el ámbito nacional como fronterizo. También se ha aumentado el intercambio entre ambos ejércitos en aspectos relacionados con cooperación científico

¹¹ *Ibid.*, p. 73.

¹² Ejército de Chile, *Memoria del Ejército de Chile. Año 2004*, pp. 86 y 87.

¹³ *Ibid.*, p. 105.

técnico en materias de interés mutuo. En esta fase además destaca la realización del ejercicio combinado de ayuda humanitaria «Solidaridad 2004».

3. HOMOLOGACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS PARA MEDIR EL GASTO EN DEFENSA

Luego de realizada la primera conferencia regional sobre «medidas de fomento de la confianza y seguridad», llevada a cabo por la Organización de Estados Americanos el 10 de noviembre de 1995, en Santiago, se han ido sucediendo una serie de acciones entre ambos países.

En 1998, ambos gobiernos solicitaron a la CEPAL la elaboración de un informe técnico relacionado con los gastos militares, dentro de un conjunto de medidas de transparencia y confianza mutua en que ambos Estados limítrofes se encuentran plenamente comprometidos.

Ello en el marco de un conjunto de iniciativas regionales relacionadas con la implementación de medidas que fomentadoras de la confianza y la seguridad como han sido las conferencias que, sobre el tema, se llevaron a cabo en Santiago de Chile en 1995 y en El Salvador en 1998. Asimismo también podemos mencionar el proceso de las Cumbres de las Américas iniciado en 1994 en Miami y de las reuniones del Grupo de Río.

El 16 de febrero de 1999 se firma la declaración de Ushuaia, y posteriormente se realiza el «Abrazo del Estrecho», en el cual los presidentes Eduardo Frei y Carlos Menen iniciaron una importante relación desde la que han surgido diversas ideas y proposiciones para testimoniar el compromiso político de los gobiernos de Argentina y Chile.

En ese contexto la CEPAL efectuó el estudio para establecer el mejor mecanismo para comparar los gastos militares, y de esta forma contribuir a la integración política, física y económica de estos países, sirviendo, también, como referente al resto de los países latinoamericanos.

El 28 agosto de 2001 los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina y de Chile, reunidos en la Cuarta Reunión de Consultas en Campo de Mayo, Buenos Aires, acordaron en un comunicado conjunto, tomar conocimiento del informe final del estudio solicitado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre «Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa», que propone a ambos países un procedimiento para homologar sus respectivos gastos en ese ámbito.

Al respecto, expresaron su conformidad a la propuesta de CEPAL y manifestaron su agradecimiento a dicha Comisión por el esfuerzo desplegado en la consecución de su tarea.

Además los Ministros valoraron debidamente la reafirmación de los Presidentes de la región en la Cumbre del Grupo de Río en el sentido de «fortalecer las medidas de confianza mutua y de cooperación en el ámbito de la Defensa», así como «que los gastos del sector se realicen con un máximo de transparencia y de pleno conocimiento público». Ello incluye, entre otros, «la búsqueda de fórmulas de homologación con sistemas de contabilidad» de los gastos militares.

En su discurso del 29 de Noviembre 2001 el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en la ceremonia inaugural de la «Presentación Pública y Reunión Intergubernamental sobre Metodología Estandarizada para Comparar Gastos de Defensa y su Aplicación en Argentina y Chile», efectuada en Santiago de Chile, establece que la CEPAL se siente muy honrada por la confianza depositada en la institución por los Gobiernos de Argentina y Chile para la realización de un estudio sobre una metodología estandarizada para comparar los gastos de defensa entre ambos países.

También resalta que la elaboración de la propuesta sobre una metodología estandarizada común para hacer comparables los gastos de defensa para Argentina y Chile es una expresión clara de este tipo de nuevas medidas que fomentan la confianza entre los países de la región.

El estudio permite comparar el gasto anual en actividades de Defensa, medido en monedas nacionales y en dólares, abarcando todos los rubros relevantes y presentados en una secuencia de tres distintas definiciones que van de los más restrictivo (gastos pagados en efectivo por los Ministerios de Defensa) a lo más completo o inclusivo. Para comprobar la utilidad del método, la homologación de Gastos de Defensa sugerida ha sido confrontada con datos de Argentina y Chile del trienio 1996-1998. Ambos países entregaron numerosos antecedentes y evaluaciones comparativas de gran interés desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo.

Establecer una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa de Chile y de Argentina es una tarea sumamente compleja y variada con serias dificultades técnicas, en cuanto a la comparación de la información estadística, tanto entre los países en cuestión como entre las fuentes externas sobre el tema¹⁴.

Las legítimas restricciones a la información sobre los costos e inversiones de defensa, las diferencias de criterio para entender el gasto de defensa, de aquel destinado a la seguridad pública, gastos que, además de ser de operación, se pueden analizar desde la perspectiva macroeconómica de la demanda agregada en consumo privado e inversión, diferencias en paridades de tipo de cambio, adquisiciones, gestión, gastos en personal y muchísimos otros parámetros, nos demuestran diferentes complejidades¹⁵.

El estudio encargado por Chile y Argentina a CEPAL se estima de gran utilidad, pero en este tipo de esfuerzos es necesario considerar diferencias y realidades distintas para permitir que sea una real herramienta de acercamiento que aumente las confianzas y no sea un elemento de desencuentros o perjudicial para los intereses del Estado de Chile. En este sentido el gasto en Defensa debe observarse en relación a parámetros tan variados como el territorio y su conformación geográfica, y la naturaleza de las amenazas, dentro de las cuales tenemos diversas de carácter emergentes, ante las que Chile y Argentina deben asegurar sus intereses nacionales, los que se encuentran no sólo en amplias zonas económicas, que generan los territorios continentales e insulares de ambos países, sino que también en su comercio exterior.

El mundo actual y sus variadas complejidades exige comprensión real sobre lo

¹⁴ Vera Novoa, Adolfo, «Dimensiones para Homologación del Gasto Militar», *Revista Escenarios Actuales*, CESIM, N° 1/(1999). p. 7.

¹⁵ *Ibid.*

que significa la seguridad integral como un bien nacional y también en relación a los desafíos de gran magnitud que enfrenta el área de Defensa.

D. REFLEXIONES FINALES

Hoy en día se puede evidenciar la existencia de diversos puntos de convergencia en objetivos e intereses entre ambos países, lo que ha ayudado a fortalecer la cooperación y la integración, lo cual se ve reflejado en diversas medidas tomadas en el marco de las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina, donde es necesario destacar que ambos países han firmado diversos acuerdos. Uno de ellos fue establecido en el Acta sobre Integración Física, firmada en Santiago el 26 de agosto de 1994, lo que facilita el acceso de los productos chilenos hacia los puertos del Atlántico y de los argentinos hacia la cuenca del Pacífico, además del desarrollo de otras zonas que poseen un indudable potencial. En este contexto se puede mencionar que ambos países continúan en la búsqueda de otros puntos de encuentro.

En ese contexto la publicación de las Políticas de Defensa de ambos países ha permitido transparentar las respectivas políticas ante la comunidad nacional e internacional, contribuyendo a estabilizar las relaciones exteriores entre ambos países y aumentar decididamente los niveles de cooperación bilateral.

Desde la resolución de todos los conflictos limítrofes, ambos países se empeñaron en construir un esquema operativo de medidas de confianza mutua, incrementaron la cooperación militar y realización de ejercicios conjuntos. Son particularmente destacables el diálogo y los consensos obtenidos en el marco de mecanismos permanentes, tales como la COMPERSEG y el esquema de las reuniones bilaterales conjuntas de las Cancillerías y los Ministerios de Defensa.

Esto ha tenido resultados concretos que se visualizan en el mayor dinamismo de los mecanismos de consulta y coordinación de posiciones entre los Ministerios de Defensa, así como la participación conjunta de las fuerzas armadas de ambos países en operaciones de paz como es el caso en Chipre y Haití.

Las definiciones emanadas del libro de la Defensa Nacional expresan claramente el interés de Chile por preservar la paz y resolver cualquier controversia de manera pacífica, utilizando los mecanismos jurídicos disponibles.

En tal sentido, la importancia de los vínculos con Argentina obliga a perseverar en el fortalecimiento de nuestra «Alianza Estratégica», representando hoy el nivel más alto de acercamiento que se puede tener con un Estado que comparte con Chile coincidencias sustantivas en los ámbitos político, económico, cultural y de seguridad.

En el ambiente existe la disposición de intensificar sustancialmente la integración, ampliando sus contenidos, reforzando los mecanismos de concertación y dotando de mayor certidumbre a las iniciativas que acuerden las dos naciones, aprovechando la nutrida agenda bilateral y la amplia red de acuerdos existentes, donde se destacan múltiples ejemplos de trabajo compartido entre Defensa y Relaciones Exteriores, los cuales pueden continuar aumentándose.

En síntesis, los lazos entre Chile y Argentina han exhibido un progresivo fortalecimiento con el curso de los años, destacándose en la actualidad un alto espíritu y renovadas instancias de comunicación y de cooperación entre los Altos Mandos de

las Fuerzas Armadas, como asimismo importantes avances en el proceso de la estructuración de una alianza estratégica que nos permitirá enfrentar conjuntamente los retos de la globalización y de la interdependencia»¹⁶.

NOTA: Este trabajo es personal. En ningún caso ni de ninguna manera representa la opinión institucional del Ejército de Chile ni de ninguna otra organización.

¹⁶ Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Lineamientos que el Gobierno ha resuelto para la acción internacional de Chile en el año 2005*.

BOLIVIA



UNA MIRADA A LAS RELACIONES BOLIVIA- CHILE - PERÚ

■ *Gustavo Fernández Saavedra**

EL ESTADO DE LAS RELACIONES

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

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

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

Son frecuentes las denuncias sobre fricciones en las fronteras y sobre la imposición de trabas al comercio fronterizo. Los pasajeros bolivianos que aterrizan en Arica se ofenden por la fumigación de la aeronave por los servicios de salud chilenos. Dos jóvenes chilenos fueron procesados por pintar grafittis en los muros del Cusco. Los inmigrantes chilenos y bolivianos en Chile y los peruanos en Bolivia son objeto de discriminación y malos tratos, de manera ostensible y sistemática. Bolivia y Perú se opusieron a la candidatura de José Miguel Insulza a la Secretaría General de la OEA y no permitieron que su nombramiento se aprobara por consenso.

El armamentismo es una de las manifestaciones de ese ambiente de inestabilidad. Es demasiado alto. En los datos del Stockholm International Peace Research Institute, Chile gastó en armas, el año 2003, el 3.5% del PIB, Brasil el 1.6%, Perú 1.3%, Argentina 1.4%, México 0.5%¹. Según la misma fuente, el gasto militar de

* Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, ex Cónsul General en Santiago de Chile. Asesor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Organización de Estados Americanos. Autor de numerosas publicaciones.

¹ Stockholm International Peace Research Institute, www.sipri.org.

Chile, de 2.5 billones de dólares, ese mismo año, equivale a 157 dólares por habitante, muy por encima de Colombia, que gasta 78 dólares por habitante y de Brasil que alcanza a 43 dólares. El gasto militar de Bolivia, por debajo del promedio regional, es inexpresivo, pero eso se debe a sus restricciones presupuestarias.

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

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

La experiencia reciente sobre la posible instalación de una planta de licuefacción de gas natural boliviano, para su exportación al mercado de California, muestra el punto al que puede llegar la animosidad recíproca. Los gobiernos de ambos países negociaron un régimen aparentemente favorable a ambos: una Zona Económica Especial, en la que se aplicaba la ley boliviana, incluía una terminal marítima construida y operada por una empresa boliviana, con grandes inversiones y perspectivas sumamente interesantes. La ciudadanía boliviana y más tarde el propio Gobierno condicionaron la viabilidad del proyecto a la previa solución de la demanda de reintegración marítima soberana. El Perú hizo todo lo que estuvo a su alcance para evitar que la idea prosperara, ofreciendo ventajas que olvidó tan pronto murió la perspectiva. Una declaración inoportuna –«tenemos paz, pero no amistad»– desencadenó una confrontación verbal que terminó en la explosión de malhumor presidencial en la Cumbre de Monterrey de 2003. Como medio de presión adicional, el gobierno boliviano llamó a un referendo en el que se consagró el principio de que no habrían oferta de gas ni negociaciones comerciales si es que no se atendía la demanda marítima y, más tarde, se proclamó la fórmula de «ni una molécula de gas para Chile, sin mar».

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

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

LOS PROBLEMAS CRÍTICOS

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

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

El primero, el más grave, el nudo central, la mediterraneidad de Bolivia.

El otro, ahora explícito, la delimitación de áreas marítimas entre Perú y Chile.

LA MEDITERRANEIDAD DE BOLIVIA

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

Hay muchas razones que justifican esa posición. Unas encuentran su raíz en la historia. Otras, más actuales, tienen que ver con el desarrollo.

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

Dentro de cada país hay regiones relativamente inaccesibles, aisladas de las facilidades de transporte, que sufren las consecuencias económicas y sociales de los altos costos de la distancia de los principales mercados y que están alejados de los rápidos cambios intelectuales y tecnológicos de este tiempo. Los países mediterráneos tienen este problema, pero en una dimensión mucho más significativa, ya que, por una parte, deben cuidar y proteger su propia soberanía y, por otra, para resolver sus necesidades de tránsito, están obligados a negociar con otros estados, que tienen sus propios objetivos nacionales». Debido a esas circunstancias, continúa el informe de Naciones Unidas, «el problema de la mediterraneidad es también, fundamentalmente, un problema de desarrollo. Sólo cinco de los países mediterráneos del mundo son países desarrollados. Los restantes 21 están en las categorías de más bajos ingresos y 15 de ellos son los más atrasados del mundo².

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

Ese estudio de UNCTAD contiene un minucioso análisis técnico de las consecuencias de la mediterraneidad en el desarrollo de un país. Pero, si ese análisis se considerara incompleto, el ejemplo dramático de las negociaciones entre Bosnia y

² UNCTAD/ST/LDC/5, *Land-locked developing countries: their characteristics and special development problems*, 11 July, 1985.

Croacia, para poner fin a la guerra de la ex Yugoslavia, puso en evidencia la enorme trascendencia de la salida soberana al mar. La República de Bosnia prefirió el martirio de una guerra sin esperanza antes que aceptar las condiciones que le imponían Croacia y Serbia, para limitar su acceso al Adriático.

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

- La pérdida de la cualidad marítima, es decir, de la condición de país ribereño del Océano Pacífico.
- La pérdida de gravitación política, económica, cultural, de Bolivia en el mar, que impidió –impide– que Bolivia cumpla el papel de país de articulación, de equilibrio y de vinculación entre varias cuencas, afecta el equilibrio regional y crea inestabilidad en esta parte del continente.
- La pérdida de recursos naturales (salitre, azufre, cobre) y de los recursos pesqueros del mar territorial.
- La pérdida del acceso a las rutas marítimas y la desarticulación del sistema de transportes y comunicaciones con el mar, que colocaron al país en dependencia de los planes de las naciones costeras.
- La deformación de la pauta de desarrollo económico, que condujo a una economía de autosustento, con escasa apertura a las corrientes mundiales de capital y tecnología.
- La aplicación de una política exterior pendular, dependiente de la conducta y objetivos nacionales de otras potencias regionales.

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

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

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

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

LA DELIMITACIÓN DE TERRITORIO MARÍTIMO

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

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

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

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

En la opinión de Chile, con esa ley, Perú «desconoce unilateralmente los tratados de delimitación marítima entre ambos países», que aplicó, sin observación, por más de 50 años. Significa la pérdida de 30.000 km² de mar de dominio chileno e implica el cambio de hito de forma unilateral. Desde su punto de vista, ese instrumento «no es aceptable y carece de todo efecto jurídico para el gobierno chileno». Desencadena «hechos y circunstancias que nadie desea y que son irritantes para un camino de avance y aproximación, que tanto bien y beneficio lleva a las dos naciones». Esas expresiones figuran en la declaración pública y en la Nota Diplomática de 28 de octubre de 2005, expedidas en Santiago.

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

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

Parlamentarios y personeros del Gobierno del Perú han declarado repetidamente que no existe Tratado de Límite Marítimo entre Perú y Chile y que la Convención de 1954 tiene «carácter subsidiario y sectorial, sobre la actividad pesquera en la zona, con espacios para ambos, pero sólo para actividades de pesquería, no de otro orden». José Miguel Bákula escribe que la Zona Especial a la que se refiere ese

documento, es un «mecanismo destinado a restar trascendencia a los incidentes y facilitar su trámite, con un evidente carácter precario, por cuanto estaba fuera de las definiciones de las respectivas legislaciones», cuya finalidad exclusiva era «separar las faenas de pesca entre los dos países»³.

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

La discrepancia no tiene arreglo fácil. El Congreso peruano aprobó la ley y el Ejecutivo la promulgó. Chile desconoce su efecto jurídico y queda una zona controvertida de más de 30.000 km² de mar. Como se trata de posiciones de principio, ninguno de los gobiernos puede dar paso atrás. Y siempre está presente el riesgo de situaciones de hecho, provocadas o casuales, por la presencia de naves peruanas en territorio que Chile considera de su dominio, o a la inversa. El camino diplomático será accidentado. Chile y Perú saben de estas cosas.

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

EL JUEGO DIPLOMÁTICO

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

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

La declaración de María Teresa Infante, Directora Nacional de Fronteras y Límites de la Cancillería de Chile⁴, a *El Mercurio* de Santiago, se inscribe en esa lógica. Atribuye la posición del gobierno peruano en el asunto de la delimitación del territorio marítimo, a la intención de impedir una solución boliviano-chilena del tema de la reintegración marítima. El «Perú nunca va a aceptar cualquier arreglo de Chile y Bolivia en esa Zona», afirma.

Un entendimiento bilateral –boliviano-chileno o boliviano-peruano– siempre despertará las sospechas del tercero. Esa fue, recientemente, la experiencia del pro-

³ Juan Miguel Bákula, *Perú: entre la utopía y la realidad*, Tomo II, pág. 1147.

⁴ *El Mercurio*, 1 de noviembre 2005.

yecto del puerto de exportación de LNG boliviano. Algunos pensaron que Bolivia y Chile podían cerrar un entendimiento de proyección histórica en esa materia, sin el conocimiento del Perú⁵. Si les sirve de consuelo, no estuvieron solos en el error. En el mismo punto tropezaron muchos otros políticos bolivianos y chilenos. Y lo mismo ocurrirá en el caso de un arreglo chileno-peruano en el ahora postergado anillo energético o en el diferendo sobre los límites marítimos. Se interpretará en Bolivia como el cierre definitivo de sus posibilidades de acceso soberano al mar.

El Perú –ya se ha visto– no fue un factor positivo en la solución de la demanda de reintegración marítima de Bolivia, por Arica, por razones no necesariamente comprensibles. Don Gustavo Medeiros dice a propósito, «ya sabemos que en 1929, prefirió entregar Arica a Chile antes que aceptar cualquier arreglo favorable a Bolivia. Pero, no solo esto, sino que mediante un protocolo secreto, se comprometió, justamente con Chile, a no dar paso a ninguna demanda o aspiración de Bolivia sobre los territorios materia del convenio. Lo evidente es que el Perú nunca vió con agrado la participación de Bolivia en el arreglo de Tacna y Arica»⁶.

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

Sin embargo, no está todavía en paz. Apenas concluyó el largo proceso de negociación del Acta de Ejecución del Tratado de 1929, ha replanteado una controversia territorial, a propósito de la fijación de límites marítimos. Otra vez hay un «asunto pendiente» entre Chile y Perú. Chile lo negará, pero el problema está ahí.

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

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

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

⁵ Ver Pérez Yoma, «Una misión: las trampas de la relación boliviano-chilena. Cayetano Llobet». *La Prensa*, 17 de abril 2005.

⁶ Gustavo Medeiros, *op. cit.*

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

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

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

Por cierto, no son sólo los gobiernos los que apoyan la demanda boliviana. La opinión pública latinoamericana ha expresado siempre su proximidad a la posición de mi país. Pero ése no es un fenómeno reciente. Mario Barros apunta «la guerra del Pacífico había dejado a Chile en el sitio más destacado del mundo americano. Pero no ganamos con ello las simpatías de nadie. En las grandes masas de opinión (y en la intelectualidad del continente), Chile se perpetuó como un país militarista cuyos anhelos territoriales no se pararían en Tarapacá, Antofagasta, Tacna y Arica⁷.

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

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

Desde luego, los bolivianos conocen la complejidad del problema y su extrema sensibilidad política. Saben que se requerirá inteligencia, tiempo y suerte para desamarrar este nudo gordiano, que no se puede cortar por la fuerza. Pero creen que el objetivo debe quedar claro desde el principio. Que el proceso debe comenzar con la declaración explícita de la disposición de Chile a otorgar a Bolivia una salida soberana al Pacífico. Ir más allá de fórmulas ambiguas, como las de «negociaciones sin exclusión». Una declaración que abra la puerta del proceso negociador y ponga en

⁷ Mario Barros, *Historia Diplomática de Chile*, pág. 439.

marcha mecanismos trinacionales de integración y cooperación económica, comercial, cultural y política que, a su vez, mejoren el ambiente de confianza para la negociación política. Es una acción que se debe desarrollar en etapas, en las que negociación política y cooperación económica se complementen y refuercen recíprocamente.

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

LA SOLUCIÓN POLÍTICA

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

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

Gustavo Medeiros resume su pensamiento y el de muchos bolivianos en pocas palabras: «Arica, he ahí el verdadero problema de reintegración marítima»⁸.

Bolivia buscó Arica desde siempre. En la fase formativa del estado nacional, trató de reconstruir la unidad del macizo andino, al que alude Jaime Mendoza, que incluye los territorios altiplánicos y los flancos y vertientes de los ramales andinos (entre los que se encontraban los de la costa de Moquegua y Arica). Fallaron los intentos de los diputados de la Asamblea Constituyente⁹, los de Ballivián, los de Linares. El Tratado por el que el Perú cedía la lonja de costas que corrían entre los

⁸ Gustavo Medeiros Q., «Jaime Mendoza y la política internacional de Bolivia», en *Raíces de la doctrina internacional de Bolivia*, pág. 45 y siguientes.

⁹ «Sus esfuerzos, valimiento y poderoso influjo con el Bajo Perú, para que la línea divisoria de uno y otro Estado se fije de modo que, tirándola del Desaguadero a la Costa, Arica venga a quedar en el territorio de esta República, que harás las indemnizaciones necesarias», Jorge Gumucio Granier, Charaña, pág. 70.

paralelos 19 y 21, firmado por Ortiz de Zeballos, fue rechazado por Santa Cruz, con expresión de la que habría de arrepentirse más tarde: «que el Perú ceda Arica a Bolivia es una loca proposición»¹⁰. Como dice con claridad meridiana Juan Miguel Bákula¹¹, «la aspiración de obtener del Perú la cesión voluntaria de ese territorio era un imposible absoluto».

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

En esa lógica se firmó el Tratado y el protocolo adicional de 18 de mayo de 1895, en el que se condicionaba la cesión del litoral a la entrega por Chile de una salida al mar, unida al altiplano por ferrocarril y en el que ese país se comprometía, además, en caso de perder Tacna y Arica, a comprarlas para cederlas a Bolivia. Por eso, en 1926, se respondió con esperanza prematura a la propuesta del Secretario de Estado Kellog, que sugería la cesión de las provincias de Tacna y Arica, en forma plena y perpetua a Bolivia, como medio para resolver los problemas de la guerra del Pacífico.

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

Todos los intentos posteriores siguieron esa orientación. Las Notas Reversales de 1950, las negociaciones de Charaña, las varias conversaciones que sostuvieron Presidentes y Cancilleres de Chile y Bolivia en la segunda parte del siglo veinte¹².

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

Como cabía esperar, Perú se opuso siempre a la entrega de Arica a Bolivia. En su momento reiteró la irrenunciable demanda de reintegrar las provincias «cautivas» al conjunto nacional del que nadie consideraba que habían sido segregadas sino, a

¹⁰ Jorge Gumucio, *op. cit.*, p. 80.

¹¹ Juan Miguel Bákula, *op. cit.*

¹² Jorge Gumucio, en Charaña, y Juan Miguel Bákula, en Perú, *Utopía y realidad*, describen esas experiencias, desde sus perspectivas nacionales.

lo sumo y por una violencia inaceptable, separadas transitoriamente. En las palabras de Bákula, «suponer que el Perú se había batido cuatro años con tan cruento y doloroso esfuerzo para que Bolivia obtuviera una recompensa, resultaba una consecuencia».

Por su parte, el Canciller Arturo García Salazar subrayó (30 de abril 1919) de manera contundente: «el Perú jamás consentirá en hacer dejación de sus derechos sobre esos territorios, que no está dispuesto a cederlos a ningún precio». En 1926, cuando todavía disputaba el dominio de Arica, se vio «en el duro trance de desestimar la propuesta del Honorable señor Secretario de Estado Kellogs», que mencionamos líneas arriba. Y en 1976, cuando llegó a sus manos la consulta que le remitió el Gobierno de Chile con los resultados de la negociación que había avanzado con Bolivia desde el abrazo de Charaña, respondió con un nuevo planteamiento¹³ –un área portuaria trinacional entre el casco norte de Arica y la línea de la Concordia, así como entre el Océano Pacífico y la Carretera Panamericana–, que no fue aceptado por Chile.

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

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

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

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

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

¹³ «El Canciller de la Puente pretendía lograr lo que el Presidente Leguía no pudo: poner simbólicamente un pie en la heredad de Bolognesi», Jorge Gumucio, *op. cit.*, p. 194.

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

Arica es el punto nodal de la solución del conflicto histórico entre Chile, Perú y Bolivia. Allí confluyen historia, sentimiento e intereses.

La agenda de la negociación incluye, por lo menos, los siguientes temas:

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

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

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

Chile encontrará seguridad, paz y, ahora sí, amistad. Perú afirmará los vínculos históricos entre Arica y Tacna y su presencia en el puerto de Arica. Bolivia volverá al mar.

Y, de esa manera, se habrá cerrado, por fin, la Guerra del Pacífico.

EL MARCO DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN

El proyecto trinacional

La solución política que ha sido descrita en párrafos precedentes debe complementarse con un acuerdo de cooperación trinacional. Sus elementos principales fueron puestos a consideración del Gobierno de Chile¹⁴ al comenzar el año 2000. Se trata de un programa de desarrollo trinacional, que incluye el Norte de Chile, el Sur

¹⁴ El planteamiento se consultó también con el Perú, que adelantó su interés (Pérez de Cuéllar, Trazegnies). En Chile, personalidades políticas como Gabriel Valdés, Sergio Bitar, Ricardo Lagos, expresaron su apoyo. La Cancillería chilena (Heraldo Muñoz), sin embargo, tenía reservas y reafirmó la tesis que toda conversación con Bolivia debía ser bilateral.

del Perú y el Occidente de Bolivia, que contribuya a reconstruir el espacio económico y cultural que esas regiones conforman, cuya constitución fuera interrumpida por la guerra del Pacífico¹⁵.

Se trata de una mega región de cerca de 700 mil kilómetros cuadrados y cinco millones de habitantes, que incluye ciudades tan importantes como La Paz, Oruro y Potosí en Bolivia, Arequipa, Puno y Tacna en el Perú y Arica, Iquique y Antofagasta en Chile. Pese a su potencial minero, turístico y su emplazamiento estratégico en el Pacífico central, las tres subregiones nacionales son las de menor desarrollo relativo de los tres países, consecuencia de su desarticulación.

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

- La conformación de un espacio económico común, que reúna y potencie los recursos naturales, las ventajas comparativas de la zona, que aproveche su propio mercado y prepare los recursos humanos necesarios para crear ventajas competitivas.
- La articulación de ese espacio con los grandes mercados latinoamericanos del Atlántico. Dicho en dos palabras, su horizonte de crecimiento futuro descansaba en la hipótesis de las rutas interoceánicas y la conexión con el mercado del Brasil y Argentina.

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

Sin embargo, las condiciones políticas actuales no facilitan la construcción de ese espacio y las dificultades operativas son significativas, en sí mismas. Los problemas políticos tienen que ver esencialmente con la solución del planteamiento boliviano de reintegración marítima y la controversia entre Chile y Perú, a propósito de los límites marítimos.

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

En Bolivia, los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí suman 305.791 km² y cobijan una población próxima a los tres millones de habitantes. En la zona

¹⁵ Se han escrito importantes contribuciones sobre esta iniciativa. Ver los dos tomos de *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú*, Antonio Aranibar Quiroga. *Bolivia, Perú y Chile: hacia un futuro compartido*.

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

La I y II Regiones en Chile, completan más de 185.148 km² de extensión y tienen una población próxima al millón de habitantes. El clima es desértico y árido, con notoria escasez de agua. Valles angostos en las cuencas de los ríos Lluta, Vitor, la quebrada de Camarones, Loa, sólo permiten labores agrícolas de pequeña escala. La minería es la más importante actividad económica de estas regiones. Los principales centros de producción de cobre de Chile se encuentran aquí. Sin embargo, se reproduce en esta región el modelo de economías de enclave, tradicional en la explotación minera. El otro puntal de la economía del norte chileno, con mayores efectos en el desarrollo de la región, es la atención del comercio con Bolivia, que se conecta por el camino Patacamaya-Arica y los ferrocarriles La Paz-Arica y Oruro-Antofagasta y se despacha a través de los puertos de Arica, Iquique, Antofagasta. La Zona Franca de Iquique responde a la lógica de impulsar este comercio.

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

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

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

La región es una de las más importantes y ricas estructuras mineras del planeta. La exportación de cobre, oro, zinc, estaño, plata, de esta parte del escudo andino ha sido fuente de sustento de la economía de Bolivia, Chile y Perú, desde siempre. En los últimos años se ha convertido en el centro de la inversión de corporaciones transnacionales, que utilizan tecnologías de punta y miran el mundo como su mercado. Probablemente, los tres países se beneficiarían sustantivamente si examinaran la posibilidad de coordinar su política y legislación minera o, en una hipótesis más avanzada, de crear un régimen jurídico común, que otorgue mayor estabilidad al inversionista, por su carácter de tratado internacional. En ese marco de coordinación tendrían que estudiarse los temas relacionados con la explotación de yacimientos situados en dos países; la facilitación del movimiento transfronterizo de trabajadores, equipo y mineral, tanto en el plano jurídico y administrativo como en el de infraestructura física; la situación jurídica de empresas que operan en ambos puntos de la frontera y la solución de las cuestiones tributarias y administrativas. Debe observarse que, probablemente, el centro de esta actividad será la gran corporación transnacional.

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

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

na, en el futuro próximo o mediato y sugerir las medidas para que ese horizonte se concrete.

LA DIMENSIÓN DEL SIGLO VEINTIUNO

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

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

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

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

El principal destino de esa relación es Brasil, convertido en uno de los principales exportadores mundiales de productos agroindustriales. En la frase del *Economist* «el apetito de China por lo que Brasil produce, agudizada por la urbanización, parece tan inevitable como su propio ascenso a la condición de superpotencia»¹⁶. La tasa de crecimiento anual de sus ventas al exterior duplica la de Estados Unidos y la Unión Europea y es uno de los pocos productores mundiales de alimentos que no ha desarrollado todo su potencial. A diferencia de sus competidores no se está quedando sin tierra. Puede agregar 90 millones de hectáreas a las 60 millones que tiene cultivadas, sin afectar la foresta húmeda¹⁷.

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

Bolivia tiene dos funciones críticas en esa proyección. La primera, es evidente. Por los caminos y ferrocarriles de su territorio se moverán buena parte de esos

¹⁶ *The Economist*, «The harnessing of nature's bounty. Brazilian agriculture», Nov. 3rd, 2005.

¹⁷ Silvio Crestana, «Embrapa», *The Economist*, *op. cit.*

productos. Algunas de las rutas interoceánicas más importantes, sobre todo las que vinculan los centros agropecuarios del medio oeste brasilero con el Pacífico, pasan por territorio boliviano. Ya están identificadas como estratégicas en los planes de integración caminera del IIRSA. La segunda, es crítica: sus reservas de gas natural serán la energía que requiere ese inmenso polo de desarrollo.

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

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

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

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

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

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

Los tres países están en una encrucijada. Pueden escoger el camino de la cooperación, de la modernización, de la inserción competitiva en la economía mundial. O

pueden, tal vez por la fuerza de la inercia, mantener el curso que ahora siguen, en cuyo caso, sería recomendable que se prepararan para días más difíciles.

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

Pueden hacerlo.

LAS RELACIONES ENTRE BOLIVIA Y CHILE. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

■ *Horst Grebe López**

LAS RELACIONES POLÍTICAS ENTRE BOLIVIA Y CHILE han pasado en los últimos seis años por diversas etapas de aproximación y distanciamiento entre los gobiernos de ambos países. El temperamento de dichas relaciones ha dependido ciertamente de las constelaciones políticas imperantes en cada uno, pero ha recibido asimismo la impronta del tipo de vínculos que mantenían a la sazón con Perú, y también han ejercido influencia determinante las condiciones del contexto regional y de las respectivas relaciones de cada uno con el resto de América Latina y los Estados Unidos.

Los cambios en las relaciones oficiales no han alterado sin embargo la desconfianza recíproca que caracteriza desde siempre a las percepciones básicas de la opinión pública en los tres países. Como sostiene Fernández (2005), «las encuestas muestran rencor de los bolivianos y resentimiento de los peruanos hacia Chile, vencedor de la guerra del Pacífico. Registran la desconfianza como un rasgo común. Ninguno mira al otro como un socio confiable y permanente».

Después de un período de retórica confrontacional entre los Presidentes Mesa y Lagos, el Presidente Rodríguez Veltzé abrió una etapa de mayor aproximación entre los Jefes de Estado, que parece prolongarse bajo nuevas condiciones y enfoques en la Presidencia de Evo Morales, aunque la agenda sustantiva y el método de su negociación no están totalmente definidos todavía, como revelan los cambios de posición en cuanto al planteamiento de las conversaciones diplomáticas en los planos bilateral, trilateral y multilateral, que obviamente tendrían que estar articulados en torno a una estrategia congruente de largo aliento.

En todo caso, la etapa de mayor acercamiento que parece abrirse ahora, estará condicionada por la situación sudamericana, las iniciativas concretas que adopten los gobiernos de Michelle Bachelet y Evo Morales, así como por el resultado final de las elecciones en Perú.

Hay que decir no obstante que desde octubre de 2003 las percepciones en Chile parecen haber cambiado, en el sentido de que, por primera vez, sus autoridades y la propia opinión pública se percatan de que existe un problema pendiente de larga data con Bolivia, que merece una atención diferente a la que se le prestó en el pasado, y que consistía en negar la existencia de un diferendo territorial. Se sabe

* Economista boliviano y docente universitario. Ha sido Ministro de Estado en las carteras de Trabajo, Minería y Desarrollo Económico. Fue funcionario de la CEPAL y del SELA, así como profesor-investigador de la FLACSO en México y en Bolivia. Ejerció el cargo de Director Ejecutivo de la Fundación Milenio y del Instituto PRISMA, y actualmente se desempeña como consultor de la Corporación Andina de Fomento, y Presidente de PRISMA.

ahora que la opinión pública en Bolivia es efectivamente sensible al tema de la reivindicación marítima, al extremo de que movilizaciones populares derrocaron al Presidente Sánchez de Lozada para evitar la exportación de gas por Chile, y en el referéndum de julio de 2004 se aprobó la utilización del gas como un elemento estratégico en la negociación de una salida soberana y útil de Bolivia al Pacífico.

A la luz de las circunstancias descritas, las presentes notas buscan identificar algunas iniciativas conducentes a combinar la solución de las cuestiones pendientes entre ambos países con los nuevos esfuerzos de integración sudamericana, puesto que el avance de estos últimos depende ciertamente de la solución de los diversos problemas fronterizos en la región, entre los cuales los que existen entre Bolivia, Chile y Perú son los más delicados y complejos. Ellas responden además a la necesidad de establecer puentes paralelos de comunicación y confianza creciente entre los tres países, tomando en cuenta que la opinión pública y el liderazgo político y económico son componentes inexcusables en la conformación de las condiciones más o menos favorables para la solución de las controversias y la normalización de las relaciones, lo que no menoscaba por supuesto el lugar privilegiado que corresponde a las conversaciones presidenciales y las negociaciones oficiales entre las cancillerías.

Estas notas buscan contribuir desde la perspectiva intelectual a mejorar el conocimiento recíproco de las cuestiones pendientes entre ambos países, continuando con el esfuerzo de instituciones académicas orientadas a la construcción de condiciones más favorables para el necesario diálogo en los niveles diplomático y político. En consecuencia, las ideas que se proponen en esta ocasión construyen sobre los avances que se realizaron en el contexto del Proyecto Trinacional Bolivia – Chile – Perú, que impulsaron varias organizaciones académicas de los tres países¹, y toma en cuenta además los resultados del Seminario «Bolivia y sus desafíos - perspectivas desde La Paz, contribuciones desde Chile» que se realizó en Santiago de Chile bajo el auspicio de la Fundación Frei en mayo de 2005, así como las conclusiones del II Diálogo Internacional sobre Medidas de Fomento de la Confianza en Europa y América Latina (Marbella, Chile, 30 y 31 de enero de 2006).

Cada una de dichas iniciativas buscó avanzar hacia grados más elevados de diálogo y confianza, para establecer condiciones algo más favorables para resolver problemas históricos y abordar emprendimientos comunes de mutuo beneficio entre los tres países.

A partir de tales consideraciones, conviene comenzar con un somero repaso de las tendencias globales puesto que no se pueden examinar las relaciones bilaterales (y trilaterales) sin tomar en cuenta las circunstancias internacionales.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La globalización fragmentada. Las fuerzas impulsoras de la globalización están relacionadas con la innovación tecnológica y las inversiones en el exterior que des-

¹ Véanse al respecto las dos publicaciones «Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú», de 2001 y 2002.

pliegan las empresas transnacionales, lo que ha dado lugar a una reconfiguración de las relaciones estructurales entre las diferentes regiones del mundo, que supera por cierto los ejes Norte-Sur y Este-Oeste del pasado.

En las décadas recientes ha cambiado en efecto el mapa estratégico del mundo estructurado en la bipolaridad de la Guerra Fría. En dicho período las relaciones internacionales respondían a la confrontación entre las dos superpotencias y proporcionaban el marco para la articulación de los diferentes países con cada una de ellas. A partir de la caída del Muro de Berlín y la descomposición posterior de la Unión Soviética, parecía que se iniciaba una nueva etapa impulsada esta vez por el vector tecnológico, las inversiones y el comercio. Es la época además en que se puso en vigencia en América Latina un enfoque de política económica conocido como «Consenso de Washington».

Es posible afirmar ahora que esta globalización impulsada por la economía sufrió cambios sustantivos después del 11 de septiembre de 2001. En efecto, después del atentado terrorista sobre las Torres Gemelas han cambiado las prioridades de la seguridad de Estados Unidos, lo que ha traído consigo la desaparición de América Latina de la atención estratégica de ese país hacia la región. Chile ha logrado sin embargo una relación estratégica única con los Estados Unidos en vista de su decisión de apoyarle en el Pacífico Sur.

La introversión de Europa. La ampliación de la Unión Europea hacia una conformación de 25 países ha desplazado los objetivos de esa región hacia adentro de sí misma y, en el mejor de los casos, hacia sus ex colonias de África, que son el origen principal de los antiguos y nuevos emigrantes. Esto es el resultado en parte de la emergencia de nuevos nacionalismos en muchos países, con fuertes inclinaciones aislacionistas y proteccionistas, así como de las condiciones de estancamiento y discriminación vigentes en el mercado laboral.

América Latina tendría que hacer en consecuencia un esfuerzo significativo para recuperar el lugar que tenía en la arquitectura de las relaciones exteriores de la Unión Europea en el pasado. A estos efectos, resulta de la mayor importancia la preparación de la próxima Cumbre entre Europa y América Latina, que se celebrará en mayo próximo en Viena, pero asimismo el establecimiento de iniciativas propias desde América Latina con países específicos y entre los cuales España ocupa sin duda un lugar destacado.

La emergencia de China e India. El acelerado crecimiento de las economías demográficamente más importantes está provocando cambios estructurales en la economía mundial. La emergencia de China e India es uno de los datos más destacable de la dinámica internacional, porque ambos países representan alrededor de un cuarto de la población mundial, que ahora ha ingresado como demandante de recursos naturales, pero asimismo como competidora en los mercados que antes fueron atendidos por los países latinoamericanos. La emergencia de ambos países se traduce en efecto en un incremento de la demanda de energía, productos alimenticios y materias primas minerales, elevando sus precios, al mismo tiempo que ejercen una enorme competencia en los mercados de las manufacturas livianas, con efectos devastadores sobre las industrias de maquila en México y Centroamérica.

En el largo plazo, China e India incrementarán sin duda su productividad de base lo que llevará a mejoras en el salario real y por consiguiente a cambios en los patrones de consumo de sus poblaciones, con el consiguiente encarecimiento de sus manufacturas, lo que mejorará para América Latina las posibilidades de competir exitosamente con este tipo de exportaciones. Pero todo esto acontecerá a largo plazo.

La intensificación de las migraciones. En pocas épocas del pasado ha ocurrido un fenómeno migratorio tan intenso como el que se viene registrando desde los años noventa, y al cual América Latina contribuye como expulsora de importantes corrientes migratorias hacia América del Norte y Europa. A pesar de que estos países necesitan mano de obra, el trato que ofrecen a los inmigrantes deja mucho que desear, la legalización de los indocumentados no avanza con la celeridad requerida y la represión en las fronteras adopta formas ciertamente cuestionables.

El tema es complejo en sí mismo, pero se agrava aún más cuando se le añaden además ingredientes de seguridad antiterrorista, como ocurre en Estados Unidos. En algún momento no muy lejano tendrían que adoptarse políticas internacionales que atiendan el problema en forma equitativa entre expulsores y receptores de migrantes, y en esto América Latina podría adoptar iniciativas propias.

El debilitamiento de la integración latinoamericana. Las orientaciones de la integración latinoamericana han cambiado sustancialmente en los últimos años, dando lugar a tres procesos diferenciados: el área de América Central liderizada por México con una franca orientación hacia el mercado de los Estados Unidos al amparo de tratados de libre comercio; el modelo de turismo y maquila imperante entre los países del Caribe, que gozan además de preferencias especiales en Europa, y la búsqueda todavía en marcha de nuevos caminos de integración y cooperación política en América del Sur.

El impulso que parecían adquirir los procesos de integración sudamericanos a comienzos de los años noventa, se ha ido debilitando paulatinamente, y ahora se puede afirmar que la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur atraviesan por una de las más graves crisis desde su creación. La Comunidad Sudamericana de Naciones por su parte no avanza a un ritmo satisfactorio, en buena medida por las rivalidades hegemónicas que todavía están vigentes entre los países más grandes de esta región.

Los Estados Unidos y los propios países latinoamericanos han abandonado la idea de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En cambio, están proliferando los acuerdos bilaterales de libre comercio, que traen consigo un debilitamiento de las relaciones internas de la región, como está ocurriendo en estos momentos de manera más ostensible en la Comunidad Andina de Naciones, luego de la culminación de las negociaciones de Colombia y Perú con dicho país. Aunque el destino de las negociaciones del Ecuador es todavía incierto, Bolivia se encontraría en una situación muy comprometida a corto plazo si es que tres de sus socios andinos establecen efectivamente acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

El abandono del «Consenso de Washington» y la búsqueda de una agenda latinoamericana para la globalización. Después de una década y media de políticas

inspiradas en el «Consenso de Washington», una buena parte de los países latinoamericanos empieza a buscar nuevas orientaciones para su desarrollo y relacionamiento internacional, lo que le imprime un sesgo centrífugo a la dinámica integracionista, que no se compadece tampoco del enfoque del regionalismo abierto que se postula en algunos casos.

Hoy se reconoce que los países más exitosos de los últimos tres lustros –los asiáticos en particular– han seguido políticas bastante alejadas de la ortodoxia neoliberal. Hay que añadir además que la diferencia entre América Latina y el sudeste asiático estuvo en el propio punto de partida para el acomodo a los cambios globales, puesto que los países asiáticos en general no enfrentaron graves problemas de deuda pública.

Ante tales circunstancias, se vienen impulsando algunas iniciativas políticas y académicas en la región con miras a elaborar una agenda latinoamericana propia que proporcione las respuestas necesarias a los desafíos de la globalización en curso. Entre ellas hay que mencionar en particular los encuentros de ex Presidentes latinoamericanos que promueven la CAF y la CEPAL, así como las reuniones entre dirigentes políticos y empresariales de Europa y América Latina que auspicia el Foro de Biarritz, liderado por el Alcalde de dicha ciudad.

Lo que falta, no obstante, es un impulso renovado de los mecanismos oficiales intergubernamentales, entre los que habría que mencionar en particular al Grupo de Río, que ha perdido por de pronto toda relevancia como foro latinoamericano de consulta y concertación.

LAS ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Bolivia y Chile tienen desde su geografía e historia condiciones muy desiguales, las cuales se han manifestado en frecuentes tensiones e incluso una guerra, dificultando severamente la generación de relaciones vecinales de cooperación y mutuo beneficio.

Por principio de cuentas, Chile es únicamente un país andino con territorios en la Antártica e islas en el Pacífico, lo cual le da una posición geopolítica de enorme importancia. Bolivia, en cambio, es un país andino, amazónico y rioplatense, con grandes recursos naturales, pero que ha perdido temporalmente su cualidad de país ribereño del océano Pacífico, lo que le dificulta ejercer una función efectiva de articulación sudamericana.

El cuadro 1 siguiente pone de manifiesto que el PIB total de Chile es casi diez veces superior al de Bolivia, lo que se expresa a su vez en que su ingreso medio por habitante es algo más de cuatro y media veces el de Bolivia.

CUADRO I
DATOS BÁSICOS DE AMBOS PAÍSES, 2003

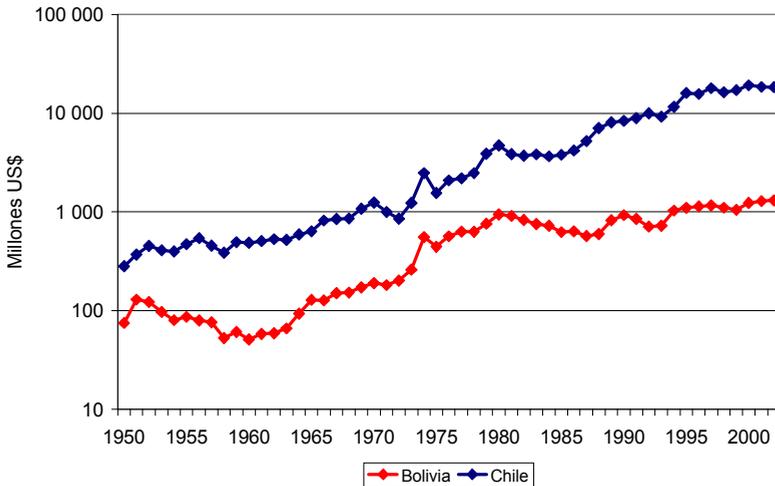
	Población (millones)	PIB (US\$ millones)	Densidad (habitantes por km ²)	Superficie (km ²)	PIB per capita (US\$)
Chile	16.0	72 400	20.4	756 626	4 591
Bolivia	8.8	7 900	7.7	1 098 581	892

Fuente.- PNUD: Informe de Desarrollo Humano 2005

Las diferencias mencionadas más arriba se ven reforzadas por tendencias muy desiguales en el desempeño reciente de ambos países. Tal como se observa en la gráfica siguiente, sus exportaciones de mercancías han seguido trayectorias sumamente dispares, poniendo de manifiesto un esfuerzo considerablemente mayor de parte de Chile para insertarse en los mercados mundiales.

Chile es además mucho más diversificado en términos de productos y mercados, en tanto que las exportaciones bolivianas se componen todavía principalmente de productos primarios (hidrocarburos, minerales y productos agroindustriales), destinados cada vez en mayor medida a los mercados sudamericanos (soya y sus derivados a Colombia y Venezuela, y gas natural a Argentina y Brasil).

GRÁFICO I.
EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS



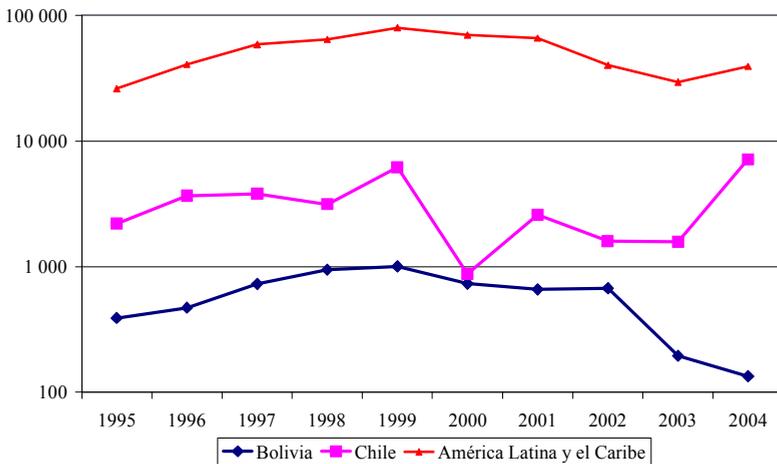
Las discrepancias en cuanto al desempeño del sector exportador son expresivas de las diferentes estrategias seguidas por ambos países en el pasado, lo cual se ha traducido a su vez en un crecimiento superior al 4 por ciento del ingreso por habitante durante los pasados 30 años en Chile, en tanto que Bolivia muestra un crecimiento real nulo en medio siglo, el cual oculta sin embargo que varios sectores y regiones del país registran dinámicas muy superiores a la media nacional, como es el caso de la agroindustria en el Departamento de Santa Cruz. Los Departamentos de La Paz,

Oruro y Potosí –que son los colindantes con Chile– muestran, por su parte, desempeños insatisfactorios y una considerable emigración hacia el Oriente del país o incluso hacia el exterior. No es un dato menor además que esta zona constituya la base social y territorial del movimiento que lideriza el Presidente Morales.

A cambio de eso, Chile ostenta niveles de desigualdad muy superiores a los de Bolivia. En efecto, mientras que en Chile el 10 por ciento de la población más rica dispone de un ingreso promedio que es 40 veces superior al del 10 por ciento de la población más pobre, esa diferencia en Bolivia es de únicamente 25 veces.

Cabe hacer notar además que Chile ocupa el lugar 43 en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano, en tanto que Bolivia se ubica en el lugar 114, y ello no obstante que en los últimos años se han logrado avances destacables en términos del acceso de la población a los servicios básicos.

GRÁFICO 2.
INVERSIÓN EXTRANJERA NETA



En cuanto a la atracción de inversión extranjera, se observa en la gráfica al lado que Chile forma parte de los países latinoamericanos que siguen recibiendo inversión extranjera en magnitudes significativas, mientras que Bolivia registra una importante reducción en los últimos años, originada en la crisis política y el cambio de las prioridades del país sobre esta materia.

Además de su participación en los mecanismos latinoamericanos, Chile ha suscrito una serie de acuerdos comerciales que le abren mercados diversificados y estables, como parte de una estrategia económica relativamente consolidada, aunque se ha hecho evidente que uno de sus aspectos frágiles es la dependencia de las importaciones de gas de la Argentina.

Bolivia, en cambio, se encuentra en un momento de inflexión histórica y debe, en consecuencia, adoptar un viraje estratégico consistente en rearticular los diferentes sectores y regiones en función de la geopolítica interna impuesta por el gas natural; resolver las insuficiencias dinámicas de la industria manufacturera para generar empleo, y cambiar cualitativamente la naturaleza de su inserción internacional, resultante en buena medida del alivio de la deuda externa recibido al ampa-

ro del Programa HIPC que promueven los organismos multilaterales de financiamiento y el Grupo de los Ocho para los países pobres altamente endeudados², lo que le condiciona sus decisiones de política económica.

LAS RELACIONES COMERCIALES

El comercio entre ambos países representa una pequeña proporción de sus exportaciones totales, con un amplio balance favorable a Chile, lo que muestra el mayor nivel de desarrollo productivo en dicho país, pero asimismo la baja diversificación de la oferta exportable de Bolivia. Los desequilibrios comerciales se agravan además por efecto del contrabando que fluye hacia Bolivia desde Chile y, en especial, desde la Zona Franca de Iquique.

Hay que señalar además que la oferta exportable de Bolivia se concentra en pocos productos, mientras que Chile exporta a Bolivia más de 2 000 productos, algunos con alto valor agregado.

También el balance financiero es desfavorable a Bolivia, sobre todo después de la adquisición de los ferrocarriles del Occidente boliviano por parte de Chile.

Bolivia y Chile tienen firmado un Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22 desde 1993, el cual generó hasta 2003 una balanza comercial deficitaria para Bolivia que superó los US\$ 1 000 millones en una década. Por eso, en noviembre de 2002, ambos países iniciaron negociaciones con la intención de profundizar el ACE 22 bajo la forma de una zona de libre comercio. Sin embargo, dichas negociaciones fueron interrumpidas por el Gobierno de Bolivia, luego de constatar que se daría lugar a un mayor desbalance comercial, lo que se agravó con la posición adoptada por el Gobierno de Bolivia en abril de 2004 de no exportar «ni una molécula de gas a Chile». Todo esto se tradujo de inmediato en represalias comerciales por parte de Chile, consistentes en no ampliar los cupos de algunos productos sensibles, entre otras medidas.

El Gobierno de Mesa, no obstante, intentó reanudar las conversaciones por la profundización del ACE 22, buscando que los productos que libere Chile sean de verdadera importancia para el aumento de las exportaciones de Bolivia. Durante el gobierno del Presidente Rodríguez, los cancilleres de ambos países suscribieron en diciembre de 2005 la profundización del ACE 22, luego de cinco reuniones presidenciales de creciente aproximación en los foros multilaterales. El perfeccionamiento de dicho acuerdo quedó sin embargo pendiente hasta que el nuevo gobierno tome una determinación al respecto.

LAS NUEVAS CONDICIONES POLÍTICAS EN BOLIVIA

Con la abrumadora mayoría que lo ungió en el Gobierno, el Presidente Morales cuenta ahora con una amplia base para modificar las políticas económicas, así como las relaciones exteriores del país. Aunque no están formulados todavía con

² Los países latinoamericanos beneficiados con esta iniciativa son Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

precisión y detalle, los nuevos enfoques apuntan a un aumento en los márgenes de autodeterminación en la gestión de las políticas, lo cual se ve favorecido por la bonanza imperante en materia de exportaciones de bienes a lo cual se suman además las crecientes remesas de los emigrados.

Por otra parte, los lineamientos ya conocidos del plan de desarrollo que prepara el Gobierno, establecen una mayor presencia del Estado en la economía, la promoción de mayor justicia social y la creación de empleo productivo, a partir de un potenciamiento del sector público de la economía, que incluye la nacionalización de los hidrocarburos bajo una modalidad todavía no revelada.

Bajo tales condiciones, el esquema de relacionamiento internacional de Bolivia tendrá que sufrir necesariamente modificaciones, puesto que a los cambios internos se le añaden también las repercusiones de los tratados de libre comercio de Perú y Colombia con Estados Unidos, lo que traerá aparejada la pérdida de las preferencias arancelarias de la soya en los mercados andinos, sin las cuales la exportación boliviana se torna inviable.

Está pues en marcha un viraje de prioridades y un cambio en las relaciones políticas y económicas, que expresan a su vez el paulatino trasiego hegemónico hacia la región de Santa Cruz, acompañado por la renovación del liderazgo político y la emergencia indígena en el escenario político nacional.

LOS TEMAS CRÍTICOS

El enclaustramiento boliviano. La guerra del Pacífico de 1879 se inició con la invasión armada del litoral boliviano por parte de Chile. Como consecuencia de dicha guerra, Bolivia perdió 120 000 km², 400 km de costa, varios puertos, bahías y caletas, así como su acceso soberano al océano Pacífico. Con su litoral militarmente ocupado, sin puertos ni facilidades de tránsito, soportando la administración chilena de sus aduanas, el gobierno de la época se vio obligado a aceptar los términos del Tratado de Paz y Amistad de 1904. A cambio de la cesión de su litoral, Chile concedió a Bolivia un régimen de libre tránsito, una indemnización de £ 300 000 y un ferrocarril de Arica a La Paz. De esta manera se consolidó el enclaustramiento boliviano. [Presidencia de la República]

Después de la suscripción del Tratado de 1904, Bolivia no desmayó en sus esfuerzos para recuperar su salida soberana al océano Pacífico, como lo prueban los fallidos intentos de negociar bilateralmente en cerca de una decena de ocasiones [Montenegro; Guevara Arze] y las reiteradas demandas presentadas ante la Liga de las Naciones primero, y luego ante las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. [Sánchez Bustamante; Guachalla]

La recuperación de su acceso soberano al Pacífico es un derecho histórico para Bolivia y además una necesidad económica y política insoslayable para el desarrollo del país. No se puede dejar de mencionar en efecto que el despojo de su litoral le ocasionó a Bolivia la pérdida de su cualidad marítima, de ingentes recursos naturales minerales y pesqueros, la distorsión de su patrón de desarrollo, así como una situación de servidumbre en la administración de su comercio exterior, cosa que no ocurre con las pérdidas territoriales que sufrió con los otros vecinos.

Las aguas del Silala. El Silala es una cuenca hidrográfica que comprende cerca de 100 manantiales activos que surten aproximadamente dos litros de agua por segundo y abarca una superficie de 70 km². Los manantiales no afloran ningún curso que fluya a sitio alguno. Chile utiliza las aguas del Silala –sin permiso del Estado boliviano– a través de una serie de canales construidos a más de tres kilómetros de la frontera dentro de territorio boliviano, que alimentan las actividades de las minas de Chuquicamata y Antofagasta, además de las poblaciones de la zona. [Bazoberry]

A pesar de que los Presidentes Lagos y Rodríguez decidieron en octubre de 2005 encargar un estudio técnico de alto nivel con el fin de buscar una solución al tema de las vertientes del Silala, todo indica que el diferendo pasará a la postre por un mecanismo de arbitraje, habiéndose planteado como opciones a la Organización Internacional de Energía Atómica por parte de Bolivia, mientras que Chile se inclina por la UNESCO. La posición de Bolivia es que se trata de aguas manantiales de propiedad exclusiva del país, en tanto que Chile sostiene que son aguas internacionales de curso sucesivo, además de que arguye que el aprovechamiento de dichas aguas corresponde a particulares, de manera que es con ellos que las autoridades bolivianas tendrían que discutir el tema y no con el gobierno de Chile.

Este tema podría complicarse si se cumple la amenaza reciente de ciertas organizaciones sociales de establecer un asentamiento humano en la región del Silala con el fin de sentar soberanía y cortar los canales que actualmente van a Chile, para utilizar el recurso acuífero en beneficio de quienes vivan en la nueva población.

La privatización del puerto de Arica. A pesar de los sucesivos reclamos de Bolivia, Chile llevó adelante la privatización del puerto de Arica, que desde octubre de 2004 está en manos de un consorcio chileno-peruano que tiene una concesión de 20 años.

En el marco del Tratado de 1904, Bolivia tiene el derecho de libre tránsito por Arica. En consecuencia, la Cancillería boliviana ha anunciado que acudirá a la Organización Mundial del Comercio y a la Organización de Estados Americanos para denunciar la vulneración de ese tratado.

Las minas antipersonales. Chile y Bolivia comparten una frontera de unos 800 km, gran parte de los cuales ha sido sembrado de minas, cuando Chile compró más de 300 000 minas antipersonales de Estados Unidos durante la dictadura de Augusto Pinochet, en circunstancias en que estuvo cerca de un conflicto bélico con Perú y Argentina por la delimitación de aguas internacionales y del canal de Beagle, respectivamente.

Como un gesto de buena voluntad, el Presidente Lagos anunció que Chile desactivará al menos 121 000 minas antipersonales sembradas en la frontera con Bolivia hasta el 2010, con un costo total estimado de US\$ 109 millones.

La compra de armamentos. Dentro de este orden de cosas, también tiene que hacerse referencia a los niveles del gasto armamentista de Chile, que son desproporcionados en comparación con el gasto que realizan sus vecinos, como se observa en el cuadro 2 y la gráfica siguientes.

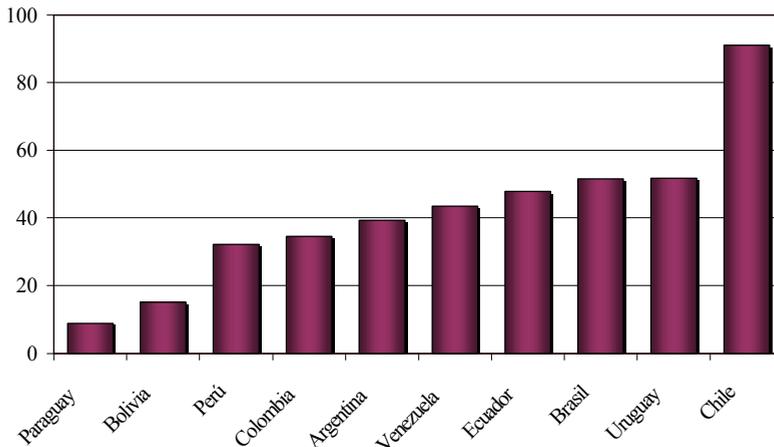
CUADRO 2.
GASTO MILITAR EN 2002(US\$ MILLONES)

Brasil	9 651
Colombia	2 840
Chile	2 557
Argentina	1 386
Venezuela	1 081
Perú	865
Ecuador	685
Uruguay	212
Bolivia	119
Paraguay	54
Fuente.- International Institute for Strategic Studies, Londres	

Incluso en fechas recientes, Chile ha realizado nuevas compras de armas, que pueden traer consigo respuestas equivalentes de sus vecinos, por la amenaza que significa para ellos el desequilibrio estratégico que se está generando, en una zona donde persisten varios conflictos no resueltos [Fernández, 2005].

El veto reciente de los Estados Unidos a la adquisición de aviones militares por parte de algunos países sudamericanos, muestra además que es ese país el que define a qué países considera sus aliados estratégicos y les permite en consecuencia potenciarse militarmente, mientras que sobre otros ejerce un derecho unilateral de prohibición, indistintamente de los desequilibrios y riesgos militares que ocasione en la región respectiva.

GRÁFICO 4.
GASTO EN DEFENSA POR HABITANTE, 2003 / U\$S



La cuestión energética. La decisión boliviana de no exportar gas natural por un puerto chileno ni permitir que de la exportación a Argentina una parte sea desviada a Chile, ha complicado aún más la situación del abastecimiento de gas proveniente de Argentina, lo que ha colocado a Chile ante la necesidad de buscar fuentes energéticas alternativas, incluyendo la importación desde países asiáticos, que re-

sultan considerablemente más onerosas y le restan competitividad a su economía. También está previsto un uso más amplio del carbón y otras fuentes.

Las relaciones diplomáticas. Bolivia rompió las relaciones diplomáticas con Chile en 1978, luego del fracaso de las negociaciones iniciadas en Charaña en 1975 por los gobiernos de Pinochet en Chile y Banzer en Bolivia. [Salazar Paredes *et al.*, 2001]

En diversas ocasiones, Chile ha antepuesto el abordaje de los temas pendientes al restablecimiento de las relaciones oficiales, pero no es probable que eso ocurra mientras no se logre un avance sustancial en la negociación de una agenda que incluya como tema central el acceso de Bolivia a un puerto soberano y útil en el océano Pacífico.

LAS ÁREAS POTENCIALES DE COOPERACIÓN

La Iniciativa para la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA)

A partir de la Cumbre Sudamericana de 2000 en Brasilia, se han puesto en marcha iniciativas conducentes a crear un espacio sudamericano de integración, con énfasis en la infraestructura y la energía. Desde esta perspectiva, es evidente que la falta de solución a las cuestiones pendientes entre Bolivia, Chile y Perú, constituye un obstáculo para el avance efectivo en los ejes de integración y desarrollo de la IIRSA, la cual constituye la plataforma compartida de la competitividad de la región.

Cabe hacer notar que cuatro de los nueve ejes incluyen a Chile, mientras que Bolivia forma parte de dos de ellos e indirectamente de cuatro. El eje más importante para las relaciones entre Bolivia y Chile es ciertamente el Eje Interoceánico Central, del cual forma parte también el Brasil.

El Eje Interoceánico Central, junto con los Ejes del Sur, Mercosur-Chile, Perú-Brasil-Bolivia y de Capricornio, es uno de los corredores transversales del continente. Está compuesto por Bolivia (excepto el Departamento de Pando), la zona sur de Brasil, la zona norte de Chile, todo el Paraguay y la zona sur de Perú. Cuenta con extensión de 3.3 millones de km² y una población de 76 millones de habitantes.

El Eje Interoceánico Central facilitará el transporte de bienes desde y hacia el corazón industrial del continente, así como el de minerales a ambos lados del continente para su eventual exportación a otros mercados de la cuenca del Pacífico y del Atlántico. De igual manera, permitirá unir los puertos del Atlántico con los del Pacífico. El PIB del Eje equivale al 26 por ciento del PIB de América del Sur.

La cooperación energética

Bolivia dispone de reservas gasíferas de tal envergadura que le permiten aspirar a convertirse en un articulador de la integración energética a nivel sudamericano, aspecto que adquirirá cada vez mayor relevancia en las próximas décadas. Por de pronto se despliegan iniciativas paralelas y competidoras promovidas por algunos

países con objetivos geopolíticos y por otros, con miras a asegurarse mercados de largo plazo antes que los demás posibles exportadores.

Más temprano que tarde habrá necesidad, sin embargo, de encarar la negociación de un marco integrado para la cooperación energética en América del Sur, equilibrando los intereses de exportadores e importadores de energía, y tomando en cuenta la compleja situación de la geopolítica mundial de los hidrocarburos.

La Zona de Paz Sudamericana

Como ya se señaló más arriba, los atentados terroristas y las respuestas adoptadas por los Estados Unidos han recolocado los temas de seguridad en el centro de las relaciones internacionales, a lo cual se suman nuevas amenazas para la seguridad externa de los países, tales como el ya mencionado terrorismo; la droga y los delitos relacionados; el lavado de dinero; el tráfico de armas, y el crimen transnacional organizado. Por su naturaleza extraterritorial, dichas amenazas requieren de la cooperación entre los países, así como el diseño de políticas de alcance regional.

El orden internacional postulado en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos resulta ciertamente inaceptable para los países sudamericanos, y algo similar se puede decir respecto de las relaciones económicas y financieras.

Ante tales circunstancias, resulta de la mayor importancia que se instrumente efectivamente la Zona de Paz Sudamericana, la cual podría proporcionar además el marco para una iniciativa conducente a poner en marcha un programa de medidas de fomento de la confianza entre Chile, Perú y Bolivia, con los alcances sugeridos en el ya mencionado II Diálogo Internacional sobre Medidas de Fomento de la Confianza.

La reforma del sistema internacional

Bolivia y Chile deberían cooperar en la instrumentación de la agenda latinoamericana frente a la globalización, buscando reforzar la capacidad de acción conjunta de los países sudamericanos ante los organismos multilaterales y las principales economías desarrolladas. En el caso de los Estados Unidos hay que recordar que se trata de una potencia económica con muy baja apertura externa, motivo por el cual habría que lograr que haga un esfuerzo mucho mayor para permitir el despliegue de la competitividad de sus socios hemisféricos.

Ya se ha mencionado la necesidad de retomar el diálogo con Europa, habida cuenta que las dos regiones son las que con mejores probabilidades pueden lograr entendimientos para la reforma de las Naciones Unidas.

Por otra parte, se precisa una negociación de largo aliento para establecer reglas que le proporcionen gobernabilidad democrática a la dinámica de globalización impulsada por las empresas transnacionales.

En el horizonte de mediano plazo habrá que tomar en cuenta además la riqueza sudamericana en recursos de biotecnología, energía y disponibilidad de agua dulce, donde cada uno de ellos constituye un elemento potencial de desarrollo pero asimismo de contenciosos con los países desarrollados que los necesitan.

La complejidad de todos estos temas contrasta con la manifiesta incapacidad de las instituciones internacionales o regionales para manejarlos en beneficio de las economías pequeñas, lo que quiere decir que es necesario construir mecanismos para la negociación en los diferentes planos, y en eso es necesario que América Latina construya una capacidad colectiva de acción, con miras a reforzar las actuales instituciones en un espíritu de democracia y equidad; formular las reglas y normas necesarias, y administrar los riesgos potenciales.

CONSIDERACIONES FINALES

Vistas las cosas en una perspectiva larga se puede afirmar que las relaciones entre Bolivia y Chile parecen ingresar en una coyuntura favorable para emprender la búsqueda de soluciones definitivas a los problemas pendientes entre ambos países. Está por demás claro que el avance que se logre en las conversaciones bilaterales en algún momento tendrá que tomar en cuenta las consultas obligadas con el Perú, que dispone al fin y al cabo de «la llave del candado» por efecto del Tratado suscrito entre Chile y Perú en 1929.

1. *La agenda bilateral.* Una de las condiciones más importantes para superar la situación actual e iniciar una senda de cada vez mayor cooperación. Es imprescindible una agenda, una metodología y un calendario de avances acumulativos. La agenda bilateral entre Bolivia y Chile se ha separado usualmente en tres capítulos que se refieren primero a las cuestiones históricas no resueltas, donde el tema central es sin duda el reclamo boliviano de un acceso soberano y útil al océano Pacífico. En segundo lugar, existen asuntos contenciosos entre ambos países tales como las aguas del Silala, las minas antipersonales en la frontera de Chile con Bolivia y la reciente privatización del Puerto de Arica. En tercer lugar, se incluyen los temas de la cooperación fronteriza, las relaciones comerciales y los emprendimientos conjuntos.

Estos tres capítulos deben abordarse de manera integral y a partir de una agenda concertada tanto en su contenido como en la metodología de su tratamiento. Ha ocurrido en efecto con frecuencia que ambos países utilizan los temas más rutinarios para condicionar el tratamiento de las cuestiones más complejas.

2. *La cooperación trinacional entre el Occidente de Bolivia, el Norte de Chile y el Sur del Perú.* Las zonas fronterizas de los tres países disponen de un enorme potencial si es que se establecen mecanismos de cooperación y desarrollo, pero tienen viabilidad escasa si es que se mantiene su actual marginalidad respecto de las fuerzas dinámicas que operan en las tres economías. El importante avance que se logró con el Proyecto Trinacional al que ya se ha hecho referencia más arriba, tendría por consiguiente que retomarse de nuevo, haciendo los ajustes necesarios relativos a las nuevas condiciones políticas imperantes en los tres países.

3. *El contexto sudamericano.* Habida cuenta de la geopolítica global y hemisférica a la que se ha venido haciendo referencia, el avance de las conversaciones bilaterales entre Bolivia y Chile estará también influido por las tendencias polí-

ticas que se desplieguen en el futuro en la región sudamericana, sobre todo luego de que se realicen este año las elecciones en Brasil, Colombia, Perú y Ecuador. Se trata de países que tienen intereses directos comprometidos en la zona del Pacífico, o indirectos como es el caso de Brasil, que requiere garantizar su acceso expedito a los mercados del Asia.

4. *La generación de confianza.* La generación de esferas de cooperación es un camino hacia la construcción de confianza recíproca, habida cuenta de que en ambos países existen percepciones de desconfianza, que se han incrementado en los últimos tiempos por la acción de los medios de comunicación. Se requiere una estrategia sistemática para generar confianza en forma paulatina, y a estos efectos la agenda respectiva no debe excluir ningún tema, pero sobre todo tiene que contener de manera expresa el compromiso de reducir el gasto armamentista, buscar soluciones negociadas a los problemas pendientes y promover el estrechamiento de las relaciones en las zonas fronterizas. Sobre tales bases habría lugar para explorar fórmulas conducentes a poner en práctica una estrategia comunicacional que ayude a cambiar las percepciones recíprocas negativas que campean por de pronto en la opinión pública de los tres países.

5. *La ampliación de los actores en el espacio trinacional.* Además de reforzar los vínculos económicos en un marco de beneficios recíprocos tangibles, se hace necesario fortalecer las relaciones académicas y culturales. Habría que propiciar en consecuencia muchos más encuentros sistemáticos entre académicos e intelectuales; empresarios; parlamentarios, y autoridades fronterizas. Las iniciativas que promueven algunas universidades para mejorar las relaciones en la zona trinacional tendrían que ser ampliadas con nuevos temas y enriquecidas con un programa más frecuente de encuentros y foros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albarracín Millán, Juan, 2005, *La dominación perpetua de Bolivia. La visión chilena de Bolivia en el Tratado de 1904*, La Paz, Plural Editores Editores
- Anaya, Ricardo, 1987, *Arica trinacional. Bolivia - Chile - Perú. Una fórmula de paz, integración y desarrollo*, La Paz, Cochabamba, Editorial Los Amigos del Libro
- Aranibar Quiroga, Antonio, 1999, *Bolivia, Chile y Perú: hacia un futuro compartido*, La Paz. Plural Editores.
- Baptista Gumucio, Mariano, 1999, *Chile - Bolivia. La agenda inconclusa*. Santiago de Chile.
- Bazoberry, Antonio, 2003, *El mito del Silala*, La Paz, Plural Editores.
- Becerra de la Roca, Rodolfo, 2002, *El Tratado de 1904, la gran estafa*, La Paz, Cochabamba, Los Amigos del Libro.
- Canelas, Demetrio, 1986, *El problema marítimo de Bolivia*, Cochabamba, Editorial Canelas.
- , 1997, *La posición de Bolivia ante el problema de Tacna y Arica*, La Paz, Fondo Editorial de Diputados.
- Carrasco, Sergio, 1990, *Historia de las relaciones chileno - bolivianas*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, Universidad de Concepción.
- Embajada de Bolivia en España, 2004, *El problema marítimo boliviano*, Madrid.
- Escobari Cusicanqui, Jorge, 1975, *Historia diplomática de Bolivia*, La Paz, Imprenta Unidas.

- Fernández Saavedra, Gustavo, 2004, *Bolivia en el laberinto de la globalización. Ensayos*. La Paz. Instituto PRISMA, Plural Editores.
- Fernández Saavedra, Gustavo, 2004, *Bolivia y sus circunstancias. Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz. Harvard Club de Bolivia.
- , 2005, *Bolivia, Chile y Perú*. Inédito.
- Frontaura Argandoña, Manuel. 1973. *El Tratado de 1904*. La Paz
- Grebe López, Horst, 2004, *Criterios y mecanismos para la zona de paz andina*, Inédito.
- Guachalla, Luis Fernando, 1976, *La cuestión portuaria y las negociaciones de 1950*. La Paz, Cochabamba. Editorial Los Amigos del Libro.
- Guevara Arze, Walter, 1988, *Radiografía de la negociación de las Fuerzas Armadas con Chile*. La Paz. Librería Editorial Juventud.
- Gumucio Granier, Jorge, 2005, *Estados Unidos y el mar boliviano*, La Paz. Instituto PRISMA, Plural Editores.
- Mesa Gisbert, Carlos, 2004, *El mar*, La Paz. Ministerio de la Presidencia.
- Montenegro, Walter, 1987, *Oportunidades perdidas: Bolivia y el mar*, La Paz, Cochabamba. Editorial Los Amigos del Libro
- Oblitas Fernández, Edgar, 2002, *La historia secreta de la Guerra del Pacífico, 1879 - 1904*, La Paz, Cochabamba. Los Amigos del Libro.
- Ovando Sanz, Jorge, 1984, *El enclaustramiento no será perpetuo*, La Paz, Editorial Juventud.
- Pereira Fiorilo, Juan, s. f., *Inconsecuencias diplomáticas de Chile, Argentina, Perú y Bolivia. Denuncia del Tratado de 1904 como única solución*, Cochabamba.
- Pérez Yoma, Edmundo, 2004, *Una misión: las trampas de la relación chileno-boliviana*, Santiago de Chile, Random House Mondadori.
- Presidencia de la República, 2004, *El libro azul. La demanda marítima boliviana*. La Paz.
- Querejazu Calvo, Roberto, 1979, *Guano, salitre, sangre. Historia de la Guerra del Pacífico*. La Paz, Cochabamba, Los Amigos del Libro.
- Salazar Paredes, Fernando, Jorge Gumucio Granier, Franz Orozco Padilla y Lorena Salazar Machicado, 2001, *Charaña: una negociación boliviana 1975 - 1978*, La Paz, CERID.
- Salazar Paredes, Fernando, 2006, *Bolivia y Chile: desatando nudos. Propuesta de salida al mar para Bolivia basada en el equilibrio de intereses y una nueva racionalidad política*, La Paz, CERID y Plural Editores.
- Sánchez Bustamante, Daniel, 1979, *Bolivia, su estructura y sus derechos en el Pacífico*, La Paz. Banco Central de Bolivia, Academia Boliviana de la Historia 2da edición
- Seoane Flores, Alfredo, 2003, *La política de integración de Bolivia. Instrumento para una mejor inserción externa*, La Paz, Fundación Milenio, Konrad Adenauer-Stiftung.
- Varios autores, 1997, *Bolivia y Chile: complementación económica y asimetrías*, La Paz, UDAPE; CAF y UDAPEX.
- Varios autores, 2001, *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú*, La Paz. CEEILA, Instituto PRISMA, UASB, Corporación Tiempo 2000, FLACSO - Chile, CEPEI y CAF.
- Varios autores, 2002, *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú*. Segunda parte. La Paz. CEEILA, Instituto PRISMA e ILDIS
- Violand Alcázar, Adalberto, 2004, *Retorno al mar con soberanía. Una negociación frustrada*. La Paz.
- Wagner Tizón, Allan y Rosario Santa Gadea (eds.), 2002, *La integración regional entre Bolivia, Brasil y Perú*, Lima, CEPEI.

DOS SIGLOS DE RELACIONES CHILENO-BOLIVIANAS

■ *Carlos Bustos**

BOLIVIA HA CONSTITUIDO SIEMPRE una prioridad importante para la política exterior de Chile. Lo fue en los primeros años de nuestra vida independiente y sigue siéndolo ahora. Un objetivo de nuestro país ha sido tradicionalmente buscar y mantener un alto nivel en lo que se conoce como la «relación vecinal».

En gran medida, el eje de la relación bilateral con Bolivia ha estado en el mar.

Es un eje difícil de definir. Aunque fuera efectivo –contradiendo las evidencias de importantes estudiosos chilenos y peruanos– que Bolivia tuvo títulos sobre una zona litoral, parece claro que ese país jamás prestó a ese litoral algún grado de atención o interés, antes de perderlo como consecuencia de la Guerra del 79, del Pacto de Tregua de 1884 y del Tratado de Paz de 1904.

Podría sostenerse que los títulos de Bolivia fueron controvertibles o precarios en la época colonial, que Bolívar y Sucre trataron de enmendar esa situación, que por primera vez tuvo un antecedente jurídico firme al suscribir con Chile los tratados de 1866 y 1874.

El contacto de Bolivia con el mundo por el mar tradicionalmente se mantuvo a través de Arica, que fue peruana, que es chilena, y que jamás fue boliviana. Alcides Arguedas, en su «Historia General de Bolivia», pág. 357, sostiene que Arica era en la época de la Guerra del Pacífico el «único puerto que servía a las necesidades del comercio boliviano».

Es un hecho objetivo que después de la Guerra se ha creado en Bolivia una gran cantidad de mitos y leyendas sobre el mar, así como sobre su alianza con el Perú de 1873. Se sostiene sin fundamento que hubo una guerra de agresión y de conquista, que el subdesarrollo de Bolivia se debe a su falta de acceso útil y soberano al mar, que está en peligro la paz del continente, etc.

En los análisis sobre la Guerra del Pacífico que se hacen en Bolivia se toma como punto de partida la ocupación de Antofagasta de febrero de 1879, planteándola como una agresión injustificable de Chile. Queda la sensación de que para los estudiosos bolivianos antes de esa acción militar no pasó nada. No hubo tratados, no hubo pactos secretos, no hubo violación de obligaciones contractuales, no hubo rechazo de eventuales mecanismos de solución de controversias propuestos por Chile, etc.

No ha sido posible convencer a los bolivianos de que Chile no buscó la guerra del Pacífico, aunque históricamente podamos tener los más convincentes funda-

* Abogado, Embajador (r), ex funcionario del Servicio Exterior de Chile. Fue Cónsul General en Bolivia los años 1979-80. Embajador en Dinamarca, India, Venezuela y Sudáfrica. Otros destinos diplomáticos en EE.UU. Gran Bretaña, Argentina, Austria y Suiza (Ginebra).

mentos para sostener que el conflicto no fue buscado por nuestro país. La tesis de que en 1879 Chile «reivindicó» áreas sobre las que tuvo fundados títulos y que había sacrificado en 1866 y 1874, en aras de nobles sentimientos americanistas, que es absolutamente real, resulta inaceptable para los estudiosos bolivianos, que analizan en general la guerra, repito, a partir de la ocupación de Antofagasta y se resisten a buscar las causas que justificaron esa acción chilena.

Por otra parte, igualmente difícil es tratar que los bolivianos analicen con objetividad lo ocurrido en la década de 1870 y se avengan a interpretar sin apasionamientos la estrategia presumiblemente desplegada por su propio Gobierno y por el del Perú en los años previos al conflicto.

Los historiadores de Bolivia y Perú tampoco recogen los esfuerzos americanistas que Chile hizo en los primeros años de la emancipación, en particular nuestra solidaridad con los vecinos.. Ese objetivo estuvo cristalinamente claro en la participación fundamental de Chile en la Expedición Libertadora del Perú, seguida del Tratado de Amistad. Liga y Confederación con ese país de 1822, el Tratado de Amistad Comercio, Alianza y Navegación con las Provincias del Plata de 1826, el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Bolivia de 1833, etc.

LOS LÍMITES CHILENO-BOLIVIANOS Y EL UTI POSSIDETIS JURIS

¿Tenía mar Bolivia al independizarse de España?

Es bien sabido que las repúblicas americanas al alcanzar su independencia aceptaron como base de la definición de sus territorios el principio conocido como de «uti possidetis», cuya aplicación ha sido definida como el reconocimiento del estado posesorio en que se hallaban las provincias o regiones en el tiempo en que eran colonias y la continuidad del mismo, ya emancipadas y formando Estados independientes.

Lo cierto es que la mayoría de los estudiosos —en especial chilenos, bolivianos y peruanos— llega a la conclusión o a la aceptación de que, a la larga en la definición de los límites chileno-bolivianos el «uti possidetis» no prestó servicios efectivos y reales.

Parece útil transcribir algunos conceptos del conocido y prestigioso internacionalista Alberto Ulloa, quien expresaba lo siguiente:

Antes de la Independencia el Virreinato del Perú limitaba con la Capitanía General de Chile en el río Paposo, al sur del desierto de Atacama, comprendido en la Intendencia de Arequipa. Al independizarse Bolivia, Sucre que encontró que los territorios de la Audiencia de Charcas tenían una mediterraneidad análoga a la de la República Boliviana de hoy, extendió su territorio hasta el mar y se posesionó del litoral desde Atacama hasta el Loa; y Bolívar ratificó esa extensión. A raíz de esos sucesos y hasta algunos años más tarde, Chile reconoció la soberanía boliviana desde el despoblado de Atacama, límite norte del territorio chileno.

La demarcación inicial del Perú, Bolivia y Chile, como Estados independientes, fue, pues, extraña al principio del uti possidetis. Según él, el Perú y Chile hubieran delimitado en Paposo, aproximadamente a los veinticinco grados de latitud sur y Bolivia, erigida sobre la antigua Audiencia de Charcas, habría continuado siendo mediterránea. El Perú habría reivindicado el desierto de Atacama y el conflicto se habría producido con nuestro país por la posesión del guano, al

norte del paralelo veinticinco. Pero como Sucre y Bolívar habían roto, en servicio de Bolivia, el *uti possidetis* de la Independencia americana y creado una situación posesoria, fundada en razones políticas y económicas, las aspiraciones, las divergencias y los conflictos preparatorios de la guerra de 1879 se desarrollaron entre Chile y Bolivia.

Así podría decirse, con sólido fundamento histórico y lógico, que el sino de Bolivia, formada desde su antecesora la Audiencia de Charcas, era ser mediterránea¹.

Cabe recordar, por otra parte, que el 28 de diciembre de 1825, Bolívar emitió en Chuquisaca un decreto en que se señalaba que considerando «*que estas provincias no tienen un puerto habilitado*» se disponía que «quedará habilitado, desde el 1º de enero entrante, por puerto mayor de estas provincias, con el nombre de Puerto de La Mar, el de Cobija»². Pareciera más que claro que este puerto que recibiría el nombre del Mariscal José La Mar, era el primero que tenía Bolivia y no tenía ninguna vinculación con situaciones derivadas de la época colonial, sino que se había generado, como decía Alberto Ulloa, en razones políticas y económicas evaluadas por Bolívar, ajenas a las realidades del *uti possidetis*.

Cabría agregar que la habilitación de Cobija o La Mar no se reflejó en un particular aumento del interés boliviano en ese sector del litoral. Estudiosos bolivianos, por lo demás, reconocen que durante varios años Bolivia, o mejor hablemos del Alto Perú, había estado haciendo gestiones encaminadas a obtener que se le entregara el puerto de Arica. El propio Mariscal Santa Cruz habría sido uno de los responsables de que las autoridades de La Paz no logran este objetivo.

En lo relacionado con expresiones oficiales de Chile, cabría agregar que las primeras manifestaciones chilenas relacionadas con los límites de nuestro país, las encontramos en varias de nuestras primeras Constituciones. En 1822, 1823, en el proyecto federal de 1826, en la Constitución de 1828 y en la de 1833 se señalaba que «...el territorio de Chile se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos y desde la Cordillera de Los Andes hasta el Mar Pacífico, comprendiendo todo el Archipiélago de Chiloé, todas las islas adyacentes y las de Juan Fernández».

En la década siguiente, se firmó con España el Tratado de 25 de abril de 1844, lográndose el reconocimiento por la ex potencia colonial de la independencia de Chile. En el artículo 1º se declaraba lo siguiente:

Su Majestad Católica reconoce como Nación Libre, Soberana e Independiente, a la República de Chile, compuesta de los países especificados en su Ley Constitucional, a saber: Todo el territorio que se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos; y desde la Cordillera de Los Andes hasta el Mar Pacífico, con el Archipiélago de Chiloé y las islas adyacentes a la costa de Chile. Su Majestad renuncia, tanto por sí como por sus herederos y sucesores, a toda pretensión al Gobierno, dominio y soberanía de dichos países³.

La cuestión limítrofe chileno-boliviana se fue delineando en la década de 1840, guardando cierto paralelismo con lo ocurrido con Argentina con relación al Estrecho de Magallanes. El 31 de octubre de 1842 se publicaba en el Boletín Oficial una

¹ Ulloa, A., *Posición Internacional del Perú*, pág. 287 y ss.

² Arce, Isaac, *Narraciones Históricas de Antofagasta*, pág. 15.

³ Carrasco, Selim, *El Reconocimiento de la Independencia de Chile por España*.

Ley que declaraba de «propiedad nacional las guaneras que existen en las costas de la provincia de Coquimbo, en el litoral del Desierto de Atacama y en las islas e islotes adyacentes»⁴.

Bolivia planteó reserva de sus eventuales derechos. En su comunicación, el representante diplomático boliviano en Chile, Casimiro Olañeta, formulaba, sin embargo, conciliadoras consideraciones sobre el tema ya que señalaba que «mi Gobierno no hallará inconveniente alguno en arreglar los límites amistosamente, haciendo aquellas cesiones que no siéndole perjudiciales puedan ser favorables a su hermana la República de Chile. Cincuenta, más que menos, leguas de tierra, no serán jamás para mi Gobierno un motivo que turbará la amistad o rebajará los vínculos de confraternidad que le ligan con el Gobierno de Chile»⁵.

El Gobierno de Chile contestó afirmando el dominio de su país hasta el paralelo 23, al norte de Mejillones, pero no rechazando la idea de entrar en conversaciones sobre el particular. Hubo una réplica de Olañeta, de 20 de mayo y una dúplica del Canciller chileno de 27 del mismo mes.

En la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, de 1843, el Canciller de la época, Ramón Luis Irarrázabal, explicaba la situación planteada en los siguientes términos:

Esta es la ocasión de informar a las Cámaras de un reclamo que inopinadamente ha hecho la República de Bolivia a la nuestra. Por el artículo primero de la Constitución chilena se declara que el territorio de Chile se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, expresión, que sin perjuicio del derecho que títulos positivos o una antigua posesión pudieran darle el señorío de todo el desierto, parece por su indeterminación misma colocar nuestra frontera del norte en la línea mediana que lo divide en dos partes iguales; por analogía de lo que sucede cuando un río caudaloso separa dos Estados, ninguno de los cuales puede alegar convenciones expresas o actos posesorios que le confieran el dominio de toda su anchura⁶.

Hubo un largo intercambio de comunicaciones, proposiciones y estudios. El fundamento de los derechos chilenos fue estudiado con gran erudición por Miguel Luis Amunátegui.

Se entró en la década de 1850 en un clima de confusión y contradicciones. Bolivia mantenía un clima difícil con el Perú y reiteraba sus cargos y ataques en contra de Chile. Hay constancia reiterada, de que en esa época Chile estimó que sus títulos históricos y jurídicos eran claros en cuanto a sus derechos desde el río Loa al sur y que planteó el tema con Bolivia en un esquema de americanismo y de transacción, con miras a evitar problemas y consolidar un crecimiento y desarrollo armonioso y cordial de ambos países.

⁴ «Boletín Oficial», 1842, pág. 299

⁵ *Los problemas internacionales de Chile. La Cuestión boliviana*, Orrego Luco, pág. 51

⁶ Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Relaciones Exteriores presentada al Congreso Nacional, 1843.

SENTIMIENTOS AMERICANISTAS DE CHILE EN NEGOCIACIONES QUE CULMINAN EN TRATADOS DE 1866 Y 1874

En la siguiente década se acentuaron profundas diferencias del Perú con España, en especial en lo relativo al guano de las islas Chinchas, las que en definitiva llevaron a una guerra con la ex-potencia colonial, en la que los países de la región - incluidos Chile y Bolivia - solidarizaron con el gobierno de Lima. En marzo de 1866 culminaba una negociación chileno-boliviana en que se consagraba la adhesión del Gobierno paceño a la Alianza ofensiva y defensiva previamente acordada entre Chile y el Perú. Se precipitó la guerra con España y, como se sabe, uno de los más perjudicados fue Chile, que debió sufrir un dañino bombardeo del puerto de Valparaíso. Encina, en su breve opúsculo titulado «El proyecto de alianza Perú-Boliviana-Argentina de 1873-75 y la iniciativa de don Abdón Cifuentes en la adquisición de los blindados chilenos», señala que nuestro país «no se percató de la sonrisa socarrona con que Argentina contemplaba el delirio americanista chileno, ni el regocijo que experimentó al vernos declarar la guerra a España y salir de ella sangrados y deprimidos».

Consecuencia de esta nueva situación –y aprovechando la armonía que en esos momentos se apreciaba– fue la designación en Bolivia de una Misión diplomática chilena encabezada por Aniceto Vergara Albano. Rápidamente se enhebró una negociación que llevó a la firma del Tratado de Límites de 1866, que respondió a una proposición del gobierno de La Paz, encabezado en ese entonces por el discutido caudillo, general y presidente de la República, Mariano Melgarejo

El tratado se firmó en Santiago el 10 de agosto de 1866, por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, don Alvaro Covarrubias, y el plenipotenciario de Bolivia en Chile, Juan Ramón Muñoz Cabrera; se ratificó y se promulgó el 13 de diciembre del mismo año.

Se estipulaba que «la línea de demarcación de los límites entre Chile y Bolivia en el desierto de Atacama será en adelante el paralelo 24 de latitud meridional desde el litoral del Pacífico hasta los límites orientales de Chile, de suerte que Chile por el sur y Bolivia por el norte tendrán la posesión y dominio de los territorios que se extienden hasta el mencionado paralelo 24, pudiendo ejercer en ellos todos los actos de jurisdicción y soberanía correspondientes al señor del suelo».

En el art. 21 se acordaba que «no obstante la división territorial estipulada en el artículo anterior, la República de Chile y la República de Bolivia se repartirán por mitad los productos provenientes de la explotación de los depósitos de guano descubiertos en Mejillones y de los demás depósitos del mismo abono que se descubrieren en el territorio comprendido entre los grados 23 y 25 de latitud meridional, como también los derechos de exportación que se perciban sobre los minerales extraídos del mismo espacio de territorio que acaba de designarse»⁷.

En Chile se prestó rápida aprobación a su texto y en Bolivia recibió el apoyo de una mayoría importante. Cumplidas las formalidades de rigor, el 13 de diciembre del mismo año el Tratado fue promulgado oficialmente en Chile, después de haberse intercambiado las ratificaciones el día 9 del mismo mes.

⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores. Tratados y Acuerdos Internacionales entre Chile y Bolivia.

Con el correr del tiempo, se produjeron y profundizaron diferencias en la interpretación del Tratado de 1866. Sotomayor Valdés señala que el instrumento acordado planteaba inquietudes por cuanto «no tenían respuesta clara las siguientes interrogantes: *¿cómo sería administrado este negocio común?, ¿en qué forma se distribuirían las utilidades? ¿qué medidas de vigilancia y precaución tomaría un gobierno en relación al otro? ¿hasta qué punto los derechos de uno, como propietario, tendrían que subordinarse a los derechos del otro, como dueño del dominio i de la jurisdicción nacionales?*»⁸.

NUEVOS Y DESFAVORABLES ESCENARIOS. EL PACTO SECRETO PERÚ-BOLIVIA

En la medida en que se fueron acercando Perú y Bolivia y se fue enfriando la relación entre ambos y Chile, el Perú fue acentuando una actitud antichilena con objetivos geopolíticos propios, consecuencia de la molestia con que el viejo y rico Virreinato apreciaba el progreso de Chile, pobre y menospreciada ex-Capitanía General. Sin lugar a dudas, el Perú temía por su hegemonía —y la del Callao— en el Pacífico.

En este panorama, uno de los elementos claves para entender los orígenes de la Guerra del Pacífico debemos buscarlo, en un pacto secreto de alianza mutua, suscrito entre el Perú y Bolivia el 6 de febrero de 1873,

Su texto aparece reproducido en una infinidad de obras que tratan sobre el tema. Las citas que haremos a continuación han sido sacadas de la «Guerra del Pacífico», de Gonzalo Bulnes.

Se establecía que «las altas partes contratantes se unen i ligan para garantizar mutuamente su independencia, su soberanía i la integridad de sus territorios respectivos, obligándose en los términos del presente tratado a defenderse de toda agresión exterior, bien sea de uno u otros Estados independientes, o de fuerza sin bandera que no obedezca a ningun poder reconocido». Se hacía presente que «declarado el casus foederis las altas partes contratantes se comprometen a cortar inmediatamente sus relaciones con el Estado ofensor» y se agregaban estipulaciones como la contenida en el art. VII en que se expresaba que «declarado el casus foederis la parte ofendida no podrá celebrar convenios de paz, de tregua o de armisticio sin la concurrencia del aliado que haya tomado parte en la guerra».

El Tratado, en general, creaba una malla de obligaciones entre los aliados que parecían buscar darle al aliado que supuestamente no podía ser ofendido —el Perú— un amplio control de la situación y de los escenarios que presumiblemente podrían producirse.

Toda la estructura del Tratado de 1873, aparecía claramente dirigida a la situación chileno-boliviana. Hay antecedentes históricos para sostener que la iniciativa para el acuerdo nació en Bolivia. Sin embargo, encontró terreno más que fértil en el Perú, país que con toda razón alimentaba sueños de grandeza, nacidos al amparo de la riqueza y adelanto de las épocas virreinales. Llama la atención, sin embargo, que el acuerdo haya sido perfeccionado precisamente cuando el Perú tenía el primer gobernante civil de su historia.

⁸ «Legación en Bolivia», Sotomayor Valdés, pág. 56.

El Perú inició una intensa campaña y envió plenipotenciarios a La Paz y Buenos Aires. A La Paz para urgir una pronta ratificación. A Buenos Aires para obtener la adhesión de Argentina.

En este último aspecto estuvo cerca de tener éxito ya que el gobierno del Presidente Sarmiento aceptó la idea de adherir a la alianza peruano-boliviana, la que alcanzó a obtener aprobación de una de las ramas del Congreso. Después, sin embargo, el tema se estancó y no se completó.

Cabe agregar que los esfuerzos del Perú en Argentina continuaron con altibajos y no se detuvieron incluso después de que en abril de 1879 se declaraba oficialmente iniciada la Guerra del Pacífico. En esa época, se llegó a ofrecer vastos territorios de Chile a la Argentina, entre los paralelos 24 y 27, si el gobierno de Buenos Aires se plegaba a la alianza. Hubo cambios de personas, de Plenipotenciarios peruanos, además de gobernante y Ministro argentinos. La administración Sarmiento, más proclive al acuerdo, fue reemplazada por la administración Avellaneda, con ideas menos definidas al respecto.

EL TRATADO DE 1874

Las esperanzas del Gobierno de Santiago renacieron cuando las Cancillerías –desconociendo la chilena la existencia del pacto en contra de Chile, para el cual se buscaba la adhesión de Argentina– negociaron el Tratado de Límites de 1874, en que Chile reiteraba que reconocía la soberanía boliviana al norte del paralelo 24.

Cabe preguntarse: ¿si Chile era un país expansionista como ha sostenido siempre Bolivia, porqué suscribió primero el tratado de 1866 y después el de 1874, renunciando a toda pretensión al norte del paralelo 24°?

Las estipulaciones principales estaban concebidas en los siguientes términos:

Art. 1. El paralelo del grado 24, desde el mar hasta la cordillera de los Andes, en el divortia aquarum, es el límite entre las Repúblicas de Chile y de Bolivia.

Art. 4. Los derechos de exportación que se impongan sobre los minerales explotados en la zona de terreno de que hablan los artículos precedentes, no excederán la cuota de la que actualmente se cobra, y las personas, industrias y capitales chilenos no quedarán sujetos a más contribuciones, de cualquiera clase que sean, que a las que al presente existen. *La estipulación contenida en este artículo durará por el término de veinticinco años.*

LA GUERRA DEL PACÍFICO. CONSECUENCIAS TERRITORIALES. CHILE REINVINDICA LOS DERECHOS QUE TENÍA HASTA 1866

Si Bolivia hubiera respetado las estipulaciones contenidas en el instrumento de 1874, es de toda evidencia que jamás se habría llegado a la guerra del Pacífico. Lamentablemente, el gobierno boliviano que suscribió este compromiso fue reemplazado por la administración del General Hilarión Daza, uno de los «caudillos bárbaros» de Alcides Arguedas, quien no dejó paso por dar ni esfuerzo por desplegar para llegar a una crisis violenta en la relación con Chile.

El Gobierno de Daza desconoció flagrantemente las obligaciones que su país había suscrito en 1874, al imponer un nuevo impuesto que constituía una abierta violación del art. 4° del Tratado. De esa manera, literalmente arrojó a Bolivia de bruces a la guerra del Pacífico. Durante largos meses la diplomacia chilena hizo esfuerzos para obtener que el Gobierno de La Paz derogara el nuevo tributo o aceptara llevar el tema a una instancia arbitral. Daza siguió adelante y en un momento dado dispuso que fueran embargadas las instalaciones de las compañías chilenas y de capitales mixtos.

Ante la reiterada violación de los compromisos contraídos por Bolivia y en vista de la absoluta negativa del General Daza de buscar una solución por negociaciones diplomáticas o por un medio de solución pacífica de controversias, el Gobierno chileno decidió actuar en legítima defensa de los intereses de sus nacionales.

El 12 de febrero de 1879, ante el fracaso de sus sucesivos esfuerzos de solución del diferendo generado por la actitud boliviana, el representante diplomático chileno, Pedro Nolasco Videla, dirigía una nota al Canciller Doria Medina «pidiendo sus pasaportes» y expresando que «esta ruptura es obra exclusiva del gobierno de U.S. que, habiendo propuesto dos veces el arbitraje establecido en el Pacto vigente, las mismas dos veces ha olvidado su propuesta, después de haber sido ella aceptada por mi gobierno con su reconocida lealtad»

Agregaba, que «roto el Tratado de 6 de agosto de 1874, porque Bolivia no ha dado cumplimiento a las obligaciones en él estipuladas, renacen para Chile los derechos que legítimamente hacía valer antes del Tratado de 1866, sobre el territorio a que ese Tratado se refiere». (Anexos del Contra Alegato de la República de Chile», pág. 103.

El día 14 de febrero de 1879, las fuerzas chilenas desembarcaban y ocupaban la ciudad de Antofagasta, sin excesos ni violencias. El Coronel Emilio Sotomayor, al mando de las tropas de desembarco, enviaba una atenta nota al Coronel Severino Zapata, Prefecto boliviano, manifestando su anhelo de efectuar una ocupación pacífica y de evitar cualquier «accidente desgraciado».

La documentación oficial peruana de la época muestra antecedentes muy categóricos acerca de las reales intenciones de Lima en esos momentos. Un elemento muy ilustrativo lo encontramos en dos notas que despacha a Santiago y Buenos Aires, el 26 de marzo, el Canciller peruano Manuel Irigoyen.

En una nota dirigida al plenipotenciario acreditado en Santiago, Sr. Lavalle, el Ministro le señala que debe continuar sus contactos con el Canciller chileno Sr. Fierro, señalando que «debemos considerar como prematura la neutralidad que se reclama» (pág. 145). El mismo día, instruye a su representante en Buenos Aires, Sr. De la Torre, para que siga esforzándose por obtener la participación argentina en el conflicto chileno-boliviano, señalándole que apoye planteamientos que supuestamente estaba haciendo Bolivia para ofrecer a Argentina los territorios que van desde el paralelo 24° al 27° (enormes cantidades de kms. de costa y pampa chilenos), «en cambio de los servicios que preste dicha República para recuperar el territorio reivindicado, el 14 de febrero último, por las fuerzas chilenas». Se aprecia un manejo muy turbio de la situación y un anhelo de producir un incalificable desmembramiento del territorio de Chile.

Diversos estudiosos de la situación que se vivió en esos días y meses en Chile

enfatan que la vocación pacifista del Presidente Pinto no fue suficiente para controlar una situación en que el Perú y Bolivia habían abierto las esclusas de un torrente que más tarde arrastraría a sus pueblos a lamentables situaciones.

Bolivia sólo participó en el conflicto hasta mayo de 1880, o sea, hasta la batalla de Alto de la Alianza (Tacna). Después la guerra siguió sólo entre Chile y Perú.

Juicios más severos emite Jorge Basadre en su «Historia de la República del Perú» para referirse a la participación boliviana en la guerra, al hablar crudamente de un «aliado inútil».

NEGOCIACIONES ENCAMINADAS A PONER FIN A LA GUERRA

Hubo numerosos intentos de terceros países encaminados a interponer sus buenos oficios para acercar a los beligerantes. Estados Unidos fue el que obtuvo mayores resultados, logrando en dos oportunidades –1880 y 1882– sentar en una mesa de negociaciones a Chile con Perú y Bolivia, en la primera ocasión, (en el barco norteamericano «Lackawanna») y solamente con Perú en la segunda, ya que Bolivia había dejado de participar en la guerra después de la batalla del Alto de la Alianza.

Los aliados procuraron que Chile abandonara los territorios ocupados y que se recurriera a una solución arbitral para las diferencias que existían. Chile rechazó e insistió en que no renunciaría a los territorios ubicados al sur de la Quebrada de Camarones, lo que significaba que en las dos ocasiones se manifestaba dispuesto a dejar el puerto de Arica en manos del Perú.

TRIUNFO MILITAR DE CHILE. PAZ CON PERÚ Y TREGUA CON BOLIVIA

Lima fue ocupada y siguieron las escaramuzas en la llamada campaña de la Sierra. Se vivieron meses muy complicados y no fue fácil la negociación encaminada a poner fin de derecho al conflicto. No he encontrado antecedentes históricos sobre la eventual coordinación que podría haber existido en esa etapa entre Perú y Bolivia.

Chile y Perú negociaron directamente, sin participación boliviana, y la paz pudo restablecerse en 1883, con la firma del llamado Tratado de Ancón. Bolivia había sostenido que la guerra debía terminar a través de pactos de tregua que suscribieran los aliados con Chile, en negociaciones conjuntas o coordinadas.

Aparece claro que el Perú no participó de tales puntos de vista y es así como en el Tratado de Ancón se hace abstracción de cualquier derecho que pudiera haber tenido Bolivia en el sector ubicado al sur del río Loa y sólo se menciona a esa República en relación con el límite oriental de la provincia de Tarapacá. Parece más que claro que dicho tratado constituyó un factor determinante en relación con el futuro de Bolivia.

La suerte de Tacna y Arica quedaba entregada a un plebiscito que debería efectuarse dentro de los próximos diez años.

Bolivia sólo aceptó suscribir un pacto de tregua en 1884, el 4 de abril de 1884. En dicho acuerdo se estipulaba que «la República de Chile, durante la vigencia de esta tregua, continuará gobernando, con sujeción al régimen político y administra-

tivo que establece la ley chilena, los territorios comprendidos desde el paralelo 23 hasta la desembocadura del río Loa en el Pacífico, teniendo dichos territorios por límite oriental una línea recta que parte de Sapalegui, desde la intersección con el deslinde que los separa de la República Argentina, hasta el volcán Licancabur. De este punto seguirá una recta a la cumbre del volcán apagado Cabana: De aquí continuará otra recta hasta el ojo de agua que se halla más al sur, en el lago Ascotán; y de aquí otra recta que, cruzando a lo largo dicho lago, termine en el volcán Ollagua. Desde este punto, otra recta al volcán Túa, continuando después la divisoria existente entre el departamento de Tarapacá y Bolivia»⁹.

El Pacto de Tregua entró en vigor el 4 de diciembre de 1884.

DIÁLOGO CHILENO-BOLIVIANO A PARTIR DE 1884

Los contactos chileno-bolivianos no fueron fáciles en los años que siguieron a la suscripción del Pacto de Tregua. No surgieron, en general, problemas derivados del tema del mar, sino que de otras materias. Por ejemplo, el artículo 5º del Pacto de 1884 consagraba un restablecimiento de las relaciones comerciales entre ambos países y se acordaban franquicias que beneficiarían a los productos comerciales chilenos y bolivianos en el territorio de uno y otro país.

Mucho se ha escrito, especialmente en Bolivia, acerca de las negociaciones desarrolladas en 1895, en virtud de las cuales se abría la posibilidad de que si Chile –como consecuencia del cumplimiento del Tratado de Ancón– obtenía la ratificación de sus derechos sobre Tacna y Arica, cediera estas provincias a Bolivia. Cabe señalar que en un momento dado, Bolivia planteó también su interés en Mejillones o Pisagua, pero los acuerdos se concretaron exclusivamente en relación con Tacna y Arica, y las alternativas que veremos en relación con la caleta Vítor.

La eventualidad de la entrega de Tacna y Arica o de parte de esas provincias, parecía una interesante fórmula mediante la cual Chile –además de satisfacer las aspiraciones bolivianas– podría haber logrado una interesante ventaja geopolítica derivada de dejar en el pasado su vecindad con el Perú.

Los tratados –firmados en representación de Chile por el entonces Canciller don Luis Barros Borgoño– fueron los siguientes:

a) Tratado de Paz y Amistad en virtud del cual se reconocía la soberanía de Chile sobre el territorio que había quedado bajo su autoridad en virtud del Pacto de Tregua de 1884;

b) Tratado Especial sobre Transferencia de Territorios en virtud del cual se acordaba que si a consecuencia del plebiscito que haya de tener lugar en conformidad con el Tratado de Ancón, o en virtud de arreglos directos, adquiriese la República de Chile dominio y soberanía permanente sobre los territorios de Tacna y Arica, se obliga a transferirlos a la República de Bolivia en la misma forma y con la misma extensión que los adquiriera. Se acordaba que si Chile no obtuviera Tacna y Arica se comprometía a entregar a Bolivia la caleta Vítor hasta la quebrada de Camarones

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Tratados y acuerdos internacionales con Bolivia.

u otra análoga. Quien conozca la citada Caleta puede certificar que se trata de un lugar con enormes ventajas desde un punto de vista técnico y de una majestuosa belleza, en especial en las rocas monumentales que la cierran por el sur;

c) Tratado de Comercio Chileno-Boliviano.

Los textos de estos tres instrumentos figuran en la publicación *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976. Tratados Bilaterales Chile-Bolivia*, editada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en 1975.

Los acuerdos fueron aprobados en Chile pero no en Bolivia. Se siguieron desarrollando contactos y podría decirse que la muerte definitiva de esos acuerdos se produjo cuando Chile envió a Bolivia en el año 1900 a don Abraham König, quien dirigió a la Cancillería pacheña una dura y controvertida nota en el mes de agosto de ese año.

TRATADO CHILENO-BOLIVIANO DE 1904

Las negociaciones que culminaron con la firma del Tratado de 1904 fueron relativamente breves.

Entre los mitos que ha procurado establecer Bolivia se destaca la insistencia de que el tratado se firmó porque Chile habría ejercido presión y amenaza de uso de la fuerza. Es una afirmación carente de sentido. Si Chile no ejerció presión en 1884 ¿por qué iba a hacerlo veinte años después?

Existen antecedentes más que fundados para acreditar que fue el diplomático boliviano Félix Avelino Aramayo quien dio los primeros pasos de la negociación que condujo al Acuerdo de 1904. Aramayo, en ese entonces acreditado en Londres, vino a Chile trayendo la renuncia de su país al mar pidiendo a cambio diversas compensaciones.

Estudiosos bolivianos contemporáneos plantean una interpretación adicional sobre momento que vivía Bolivia y las motivaciones de ese país para replantear sus exigencias de las dos últimas décadas, acompañando sus juicios con una transcripción de una opinión vertida por Gustavo Fernández en su libro «Bolivia en el laberinto de la Globalización», publicado en La Paz, en el año 2004. En la página 23 de dicho estudio Fernández expresa:

La urgencia de exportar el mineral a través de los puertos del Pacífico, fue un factor esencial de la política económica y de la política exterior del país, y condicionó sus actos, incluyendo por cierto la firma del Tratado de 1904.

Esta teoría tiene una extraordinaria coherencia y podría ser una más que valiosa explicación de la razón de que el primer enviado oficioso boliviano haya sido precisamente Aramayo, miembro de una de las familias más intensamente vinculadas con las exportaciones de minerales: los Aramayo de Chichas. En estas condiciones, don Félix Avelino servía en la mejor forma los intereses de su país y, al mismo tiempo, los de su familia de magnates mineros.

Para la Bolivia de comienzos del siglo XX facilitar la salida de sus minerales parecía ser más importante que el litoral. Estudios hechos por bolivianos muestran que entre 1895 y 1900 el 11 % de la producción minera boliviana estaba represen-

tada por el estaño. Según las mismas fuentes, ese porcentaje subió al 55 % entre 1900 y 1905, la época en que se negoció y se firmó el tratado.

En la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile de 1902, suscrita por el Ministro de la época señor Don Eleodoro Yáñez, se relata en forma muy clara y objetiva el desarrollo de los contactos y se enfatiza que:

En las conferencias celebradas sobre este particular se trató especialmente de los puntos que siguen:

- 1 Abandono por parte de Bolivia de toda pretensión a un puerto en el Pacífico;
- 2 Independencia comercial de ese país, quedando Chile sometido a la condición de la nación más favorecida;
- 3 Abono por parte de Chile de una suma de dinero, entregada por anualidades, que se destinará a la construcción de ferrocarriles que den fácil salida al Pacífico de los productos de Bolivia...

Sobre estos particulares se llegó a una inteligencia casi completa, quedando la negociación suficientemente avanzada para darle término una vez que se constituya la representación diplomática de uno y otro país, por medio del nombramiento de Ministros Plenipotenciarios.

El 20 de octubre de 1904 se firmaba en Santiago, entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, D. Emilio Bello Codesido, y el Ministro Plenipotenciario de Bolivia, Sr. Alberto Gutiérrez, el Tratado de Paz, Amistad y Comercio que representa el término definitivo del período de tregua abierto por el Tratado de 1884 y, por ende, el restablecimiento pleno de la paz entre ambos países. Es posible que este hecho no haya producido un especial impacto a nivel internacional, en momentos en que la atención mundial estaba más firmemente puesta en las difíciles situaciones que se vivían en Africa Sur Occidental, en la guerra ruso japonesa y en la reelección de Teodoro Roosevelt en la presidencia de los Estados Unidos. En todo caso, es obvio que en la subregión –salvo en el Perú– el paso dado por los gobiernos de Santiago y La Paz fue recibido con gran satisfacción.

Desde un punto de vista de definición limítrofe, el acuerdo de 1904 es mucho más preciso y claro, en lo que se refiere a la determinación y descripción del límite internacional, que lo que había sido el Tratado de 1881 con Argentina y lo que sería después el de 1929 con el Perú. La descripción de la traza es particularmente minuciosa.

El mismo día 20 de octubre los plenipotenciarios firmaron un protocolo complementario en virtud del cual ambos gobiernos acordaban colaborar para que, en definitiva, Tacna y Arica quedaran en manos de Chile al completarse los procedimientos previstos en Ancón.

Cuando se habla de los efectos del Tratado de 1904, cabe señalar:

1. Bolivia renunció para siempre y en forma definitiva, a una salida propia y soberana al mar a cambio de las ventajas de diversa índole que se consignaban en el pacto de paz, luego de que sus bases fundamentales no sólo fueron largamente discutidas y estudiadas por los gobernantes, políticos y prensa bolivianos, sino que, además, respondían en altísimo porcentaje a las proposiciones que se plantearon por Bolivia al iniciarse los contactos previos en 1902.

2. Los líderes y dirigentes de la Bolivia de 1904 recibieron importantes espaldarazos de su ciudadanía en los años sucesivos. El General Montes, que al

presentarse como candidato a la Presidencia de la República, en 1903, había destacado como punto importante de su programa de Gobierno las bases del Tratado de Paz con Chile, obteniendo en las urnas el más amplio triunfo electoral que recuerda la historia política boliviana de la época, volvió pocos años después a la Primera Magistratura de la Nación. El canciller de Bolivia cuando se firmó el tratado, Sr. Eleodoro Villazón, fue elegido Presidente en el siguiente período presidencial. D. Félix Avelino Aramayo y D. Alberto Gutiérrez recibieron importantes misiones en los sucesivos gobiernos de su país. Las bases del Tratado de 1904, incluida la renuncia a puerto, por consiguiente, recibieron así un amplio respaldo popular que de una u otra manera alcanza características de un virtual «referéndum». No se podría comprender que un pueblo responsable, una nación seria, hubiere elevado a los referidos gobernantes y dirigentes a la más alta dignidad nacional, confiándoles la dirección de los destinos del Estado, si hubieran sido protagonistas de actos que después se pretendió calificarlos como contrarios a los intereses de Bolivia.

3. Las facilidades de ferrocarriles y de libre tránsito otorgadas a Bolivia pasaron a ser las más amplias que país mediterráneo alguno tendría en el siglo XX a través de Estados con litoral.

SEIS AÑOS DESPUÉS DE RENUNCIAR AL MAR BOLIVIA REPLANTEA ASPIRACIÓN PORTUARIA

En abril de 1910 el Gobierno de Bolivia, a través de su Canciller, Sr. Daniel Sánchez de Bustamante, dirigía una Circular a las Cancillerías de Santiago y Lima, manifestando que: «Bolivia no puede vivir aislada del mar; ahora y siempre, en la medida de sus fuerzas, hará cuanto le sea posible por llegar a poseer un puerto cómodo sobre el Pacífico; y *no podrá resignarse jamás a la inacción cada vez que se agite este asunto de Tacna y Arica que compromete las bases de su existencia*» (subrayado nuestro).

Más adelante, analizando la situación existente en la región, análisis centrado en el debate chileno-peruano sobre Tacna y Arica, manifestaba que confiaban que algún día «*los hechos y las altas previsiones impondrían la única solución posible de este grave problema sudamericano: la incorporación definitiva de todo o parte de Tacna y Arica al Alto Perú*».

El documento boliviano manifestaba que «...dentro del pensamiento esencial que sería la entrega de un puerto a Bolivia, y como consecuencia directa de la desaparición de la vecindad fronteriza entre el Perú y Chile, cabrían múltiples formas de acuerdo, con las cuales la diplomacia podría conciliar y sellar para siempre, y con vínculos indestructibles, los intereses y las aspiraciones de cada uno de los beligerantes en la guerra del Pacífico».

Concluía manifestando: «El Gabinete de La Paz estaría dispuesto a proponer bases y compensaciones satisfactorias a los de Santiago y Lima, siempre que ellos quisieran abrir las gestiones del caso y que contemplasen la actitud de Bolivia con justiciero espíritu».

BOLIVIA INICIA ACCIÓN INTERNACIONAL CONTRA EL TRATADO DE 1904

En esos años se inicia una larga serie de iniciativas bolivianas, algunas de ellas contradictorias y la mayoría sorprendentes, en que su análisis se complica como consecuencia de los avatares políticos de esa República.

La campaña internacional iniciada por Bolivia en 1919 con relación al tema marítimo y al Tratado de 1904 no fue óbice para que en los comienzos de 1920 se produjera un inicio de diálogo, que parecía constructivo, entre Chile y Bolivia en la ciudad de La Paz.

Durante su relativamente breve gestión en Bolivia, el representante diplomático de Chile –D. Emilio Bello Codesido– el mismo que como Canciller había firmado el Tratado de 1904, realizó una intensa actividad, la que se expresó en múltiples actividades de acercamiento y a través de un documento que se conoció como «Acta Protocolizada Bello-Gutiérrez», de 10 de enero. Firmaron este documento el Sr. Bello Codesido y el Canciller boliviano D. Carlos Gutiérrez.

En el mismo, el Canciller boliviano dejaba constancia de sus puntos de vista con respecto del Tratado de 1904. En particular, hacía presente que su país había formulado reclamaciones sobre el cumplimiento de algunas de sus cláusulas que no estaban debidamente atendidas, evitaba comprometerse a proporcionar respaldo a Chile en el plebiscito y terminaba subrayando que «la aspiración de Bolivia a puerto propio sobre el Pacífico no ha sufrido atenuación en época alguna de su historia y ha alcanzado en el momento actual mayor intensidad».

Concluía sus alegaciones manifestando que «de lo expuesto se desprende el hecho de que Bolivia, al aspirar a la incorporación de Tacna y Arica a su soberanía no solamente procede en virtud de haber perdido sus derechos a su antiguo litoral, sino también siguiendo una tradición que en justicia debe considerarse como un derecho que ella adquirirá a esos territorios, ya que hasta se celebró en 1826 un pacto que los asignaba al Alto Perú, pacto que no se perfeccionó por circunstancias que en nada amenguaban la legitimidad de ese acto internacional».

En las páginas finales del documento, ambos diplomáticos formulaban declaraciones y contradecaraciones. El representante chileno enfatizaba que cualquier avance en relación con esta materia estaba condicionado a que su país obtuviera los territorios de Tacna y Arica en el plebiscito previsto en el Tratado de Ancón, y a mayor abundamiento exteriorizaba cierta resistencia a considerar la cesión de Arica, insistiendo en cambio en la factibilidad de considerar territorios ubicados al norte de dicho puerto.

BOLIVIA LLEVA LA CUESTIÓN MARÍTIMA A LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES

El Pacto de la Sociedad de las Naciones había sido aprobado en abril de 1919, durante la Conferencia de París. Los instrumentos respectivos habían sido firmados el 28 de junio del mismo año y su entrada en vigor se produjo en enero de 1920.

El 1 de noviembre de 1920 Bolivia presentaba ante la Sociedad de las Naciones su demanda de que el Tratado de 1904 fuera revisado, invocando el artículo 19 del Tratado de Versalles. Dicho artículo contenía las siguientes estipulaciones:

La Asamblea podrá, en cualquier tiempo, invitar a los Miembros de la Sociedad a que procedan a nuevo examen de los tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo.

Chile, en nota de 26 de noviembre de 1920, rechazó el planteamiento de Bolivia y subrayó que ese país «renunció libre y espontáneamente en 1904 al territorio que mediaba entre nuestra primitiva frontera norte y la provincia de Tarapacá».

Bolivia cometió errores de forma y de fondo en su presentación. En definitiva, se solicitó la opinión de expertos, la que fue desfavorable a los planteamientos del gobierno de La Paz.

Agustín Edwards, al comentar este informe puso énfasis en que «Bolivia puede buscar satisfacción en negociaciones directas libremente consentidas, Chile no le ha cerrado jamás esa puerta a Bolivia, y estoy en situación de declarar que nada nos sería más agradable que contemplar directamente con ella los mejores medios para ayudar a su desarrollo». Al mismo tiempo, expresó que la delegación de Chile se congratulaba de que se hubiera evitado sentar un precedente que podría haber sido funesto para la organización.

EL ARBITRAJE CHILENO-PERUANO SOBRE TACNA Y ARICA

A comienzos del año 1922 los gobiernos de Chile y el Perú recibieron una invitación del gobierno de los Estados Unidos –en ejercicio de buenos oficios bienvenidos por las Partes– para reunirse en Washington con el propósito de buscar un procedimiento que permitiera facilitar un entendimiento en relación con el ya largo debate relativo al cumplimiento del artículo III del Tratado de Ancón.

Se iniciaron algunos meses después conversaciones que culminaron con el arbitraje –encomendado al Presidente de los Estados Unidos– relativo a la posibilidad o imposibilidad de efectuar el plebiscito previsto en el Tratado de 1883 para determinar el destino definitivo de Tacna y Arica.

Esta iniciativa del gobierno de los Estados Unidos dio lugar a numerosas gestiones del Gobierno de Bolivia, efectuadas ante el Departamento de Estado norteamericano con miras a obtener que el gobierno de La Paz fuera invitado también a tomar parte en las conversaciones de Washington, iniciativa que fue rechazada.

LA PROPOSICIÓN KELLOGG

Otro hito importante lo encontramos en la llamada «Proposición Kellogg».

Con posterioridad al fallo de EE.UU. sobre Tacna y Arica, en 1926, el Secretario de Estado norteamericano Sr. William Kellogg –mostrando cierta fatiga de su Gobierno ante los años transcurridos sin poder cooperar a que se lograra un entendimiento sobre el cumplimiento de las obligaciones del artículo III del Tratado de Ancón– presentó una proposición oficializada mediante Memorandum de 30 de noviembre, entregado a las Cancillerías de Chile y el Perú, y también a Bolivia, sugiriendo que «las Repúblicas de Chile y del Perú» se comprometieran «libre y

voluntariamente en uno o varios Protocolos a ceder a la República de Bolivia a perpetuidad todo derecho, títulos o intereses que ellas tengan en las provincias de Tacna y Arica»¹⁰.

Chile expresó aceptación, en principio, de la propuesta del Gobierno de Estados Unidos, señalando en Memorandum entre que Chile procedía en tal sentido «en obsequio a la gran causa de la confraternidad americana y llevado por su anhelo de favorecer la reconciliación de los países envueltos en la Guerra del Pacífico»¹¹. La iniciativa murió al ser rechazada por el Perú.

EL TRATADO CHILENO-PERUANO DE 1929

En 1929 Chile y Perú alcanzaron un acuerdo quedando Tacna para el Perú y Arica para Chile.

En un protocolo complementario se estipulaba que

Las Repúblicas contratantes se obligan a no enajenar sus derechos a la posesión o dominio del territorio que se dividen entre sí por el presente Tratado, a favor de otro Estado, sociedad o individuo particular.

Este protocolo ha tenido importantes efectos en negociaciones efectuadas entre Chile y Bolivia a partir de 1950.

CHILE Y BOLIVIA EN LA DÉCADA DE 1930

Una gran parte de la década de 1930 encontró a autoridades, estudiosos y al pueblo boliviano inmersos en el tema de la guerra del Chaco, lo que hizo que el tema de las relaciones con Chile quedara temporalmente en un segundo término. Bolivia vivió una época difícil, tal vez más compleja que la angustia en que normalmente vivía inmerso su pueblo.

En la segunda mitad de dicha década, sin embargo, se alcanzaron importantes acercamientos, en especial a raíz de un acta firmada el 23 de diciembre de 1936, en Buenos Aires, por los Cancilleres Miguel Cruchaga y Enrique Finot, de Chile y Bolivia, respectivamente. Ambos Cancilleres se encontraron en Buenos Aires con motivo de la Conferencia Panamericana de la Consolidación de la Paz y acordaron crear una Comisión Mixta encargada de estudiar y proponer medidas encaminadas a mejorar el conjunto de las relaciones económicas de los dos países. Ambos Ministros actuaban movidos por el encomiable anhelo de estimular las vinculaciones comerciales y económicas, de estudiar diferentes aspectos de la vida de relación entre ambos países, mejorar y abaratar los transportes, facilitar la cooperación técnica, etc.

¹⁰ *Chile y Bolivia. Un largo camino*, C. Bustos, pág. 122.

¹¹ *Chile y Bolivia. Un largo camino*, C. Bustos, pág. 122.

NOTAS DE 1950. LA REVOLUCIÓN DE 1952. EL PERÍODO 1943-1955

En pocas épocas hubo de parte de Chile un interés tan genuino en llegar a entendimientos con Bolivia, como ocurrió durante la Presidencia de Don Gabriel González Videla (1946-52).

Se desarrollaron importantes contactos entre el Canciller chileno Horacio Walker Larraín y el embajador boliviano Alberto Ostría Gutiérrez. La idea era dar un corredor a Bolivia al norte de Arica, a cambio de agua para las provincias chilenas del norte.

Escritores bolivianos han señalado que Chile habría mostrado gran codicia en relación con los recursos hídricos de Bolivia. Lo cierto es que Ostría Gutiérrez albergaba desde muchos años antes la idea de negociar mar por agua dulce. En su libro «Una Obra y un Destino», en que entrega su visión de la política exterior de Bolivia con posterioridad a la Guerra del Chaco, que apareció en Buenos Aires en 1946, es decir, cuatro años antes de estas conversaciones, manifestaba lo siguiente:

...la obra de Bolivia con Chile únicamente será completa y definitiva cuando los verdaderos estadistas de ambas partes mirando no hacia el pasado sino hacia el porvenir, lleguen a dar una solución, gradual si se quiere, pero efectiva, al problema portuario boliviano.

Agregaba que podría resolverse problemas con soluciones «que hoy parecen fruto de la fantasía, pero que pueden llegar a ser una realidad, como la irrigación del desierto norte chileno con las aguas del lago Titicaca»¹².

En junio de ese año (1950), el Canciller chileno Walker Larraín y el Embajador boliviano Ostría Gutiérrez, intercambiaron Notas, acordando entrar formalmente en negociaciones directas, que permitieran a Bolivia una salida propia y soberana al Pacífico y a Chile obtener determinadas compensaciones no territoriales.

Ambos gobiernos habían convenido mantener en estricto secreto las conversaciones en curso y el aludido cambio de notas, hasta que estas maduraran adecuadamente. Sin embargo, filtraciones en los medios de comunicación chilenos revelaron la existencia de tales negociaciones.

La bomba política estalló cuando la revista «Ercilla», de Santiago, publicó un espectacular reportaje afirmando en primera plana la existencia de «Un plan Trascendental. Chile acepta en principio ceder una salida al mar a Bolivia».

Comentarios del Presidente Truman formulados varios meses después –en marzo del año 1951– provocaron reacciones y polémicas. El Presidente González Videla hizo el día 29 de marzo una detallada declaración sobre las relaciones con Bolivia y sus conversaciones con el mandatario norteamericano, con quien, en un momento de buen humor, tocó piano a cuatro manos en la Casa Blanca. Podría decirse que es el documento más significativo que directamente ha emitido un mandatario chileno en relación con el tema y que confirma la buena disposición chilena que había inspirado el intercambio de notas del Canciller Walker Larraín con el Embajador Ostría Gutiérrez a que nos hemos referido. Dicha declaración se reproduce íntegramente en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile de 1950.

¹² *Op. cit.*, pág. 61.

LA REVOLUCIÓN DE 1952. NUEVOS TIEMPOS EN LA RELACIÓN BILATERAL

Se entró en una etapa en que el contacto bilateral chileno boliviano alcanzó niveles muy intensos, en particular durante la primera parte de la administración del General Carlos Ibáñez del Campo, con el gobierno movimientista del Presidente Paz Estenssoro, asentado en el Palacio Quemado.

En esa época, se producía entre Chile y Bolivia una etapa de interesante diálogo, que hemos recordado algunas páginas atrás y que culminó en las referidas notas de 1950. Chile formuló importantes planteamientos los que, sin embargo, no se concretaron en avances en vista de la escasa receptividad mostrada por los más influyentes sectores bolivianos, en una etapa que se caracterizó por bruscos cambios internos.

Especialmente entre 1953 y 1955 se registraron notables acercamientos, sin que en ningún momento figuraran en las expresiones públicas de la parte boliviana menciones para el tema marítimo, confirmando la posición que venía manteniendo Paz Estenssoro desde antes de asumir la Primera Magistratura de la Nación.

Su opinión en el sentido de que el subdesarrollo de Bolivia no tenía vinculación con la falta de acceso soberano al mar, podría estimarse más que ratificada por otros cronistas bolivianos de la época.

Paz Estenssoro visitó Arica y el General Ibáñez fue a La paz. No hubo en estas ocasiones planteamientos bolivianos sobre el mar.

Durante largo tiempo desaparecieron en la esfera oficial boliviana los ataques y las acusaciones en contra de Chile. Uno de mis jefes en mis primeros años de Cancillería, que se desempeñó como Encargado de Negocios de Chile en Bolivia en esa época me comentaba que durante su gestión había expresado a Santiago su opinión sobre la actitud del gobierno de Víctor Paz en los siguientes términos: «no debe creer que lo hacen para sernos gratos, ni para que las generaciones bolivianas futuras olviden sus sentimientos reivindicacionistas, ni siquiera para buscar un estrecho acercamiento boliviano-chileno, sino porque se trata de un gobierno realista que no desea agregar a su larga lista de problemas insolubles uno más...»; «...creo que el gobierno del MNR se hará el campeón de la cuestión portuaria y reiniciará antiguas campañas tan pronto lo crea necesario para mantener su popularidad, tocando la fibra del patriotismo, como siempre ha ocurrido en la historia de Bolivia».

LA CUESTIÓN DEL RÍO LAUCA

El tema relativo a la utilización por Chile de parte de las aguas del río Lauca, que hizo crisis en 1962, durante la administración Alessandri Rodríguez, constituye un caso digno de estudiarse en profundidad, por el hecho de que en la gestación del problema se entrelazan debates relativos al aprovechamiento de un recurso hídrico compartido con el siempre permanente tema de las aspiraciones marítimas de Bolivia.

El Lauca es un río internacional de curso sucesivo que nace en territorio chileno en las ciénagas de Parinacota (4.400 metros de altura) y es alimentado desde la vecina laguna Cotacotani. Después de recorrer áreas del norte chileno, en las cercanías del Lago Chungará, el río ingresa a territorio boliviano a 3.900 metros de

altura, aproximadamente, para recorrer una distancia apreciable y desembocar en Coipasa (3.760 metros de altura), donde sus aguas se evaporan o se consumen en el salar del mismo nombre.

Se había producido sobre este tema un largo diálogo entre ambos países, desde 1939. En las Memorias de ambas Cancillerías y en diversas otras publicaciones hay constancia de las numerosas comunicaciones intercambiadas entre los dos gobiernos en relación con este proyecto.

Existe en los registros y memorias de ambas Cancillerías constancia de numerosos intercambios de comunicaciones, iniciados el 10 de noviembre de 1939, por la Embajada chilena en La Paz, que se encontraba a cargo del Embajador Benjamín Cohen, quien desde un principio aclaró que el aprovechamiento de las aguas en nada perjudicaría los derechos bolivianos como ribereño del curso inferior del río y que se encuadraba en lo estipulado en la Declaración de Montevideo de 1933.

Desde un principio quedó claro, a juicio del gobierno de Chile, que no se trataba de una desviación del río sino tan sólo de un aprovechamiento muy limitado y parcial de sus aguas.

En el mes de agosto de 1949 se realizó una reunión técnica mixta de ambos países en la zona, verificando que el proyecto de las obras de captación no alcanzaría a tomar sino un porcentaje menor de su caudal.

Chile entendió que estaba en condiciones de dar inicio a los trabajos de canalización y captación, procediendo en consecuencia.

Sin embargo, en 1958, Bolivia volvió a insistir en sus reservas frente a los trabajos que se realizaban en el río Lauca. Sostuvo que no se había llegado a un entendimiento adecuado y, junto con pedir la suspensión de los trabajos de captación, solicitaba nuevos antecedentes técnicos sobre las obras.

El 6 de marzo de 1959, el Canciller Vergara Donoso remitió una larga nota al embajador boliviano en Santiago, Renán Castrillo, resumiendo las alternativas de los veinte años de conversaciones sobre la materia. Reiteró que no se había producido ninguna alteración a los antecedentes en poder y en conocimiento del Gobierno Boliviano, que Chile proseguiría la ejecución de las obras, ya que ellas se ajustaban al procedimiento de la Declaración de Montevideo, y en una década no se había presentado objeción técnica alguna sobre las mismas, e insistía Chile en que se designara una nueva comisión mixta que visitara el lugar.

La llamada «cuestión marítima» comenzó a agitarse conjuntamente con las acciones relacionadas con las obras en el río Lauca y a entremezclarse más y más ambos temas.

Los acontecimientos se fueron complicando en los primeros meses de 1962. Existía una situación —el Lauca— que estaba siendo largamente conversada por ambos países y de la noche a la mañana las autoridades bolivianas comenzaron a darle connotaciones que jamás debió tener. Se mezcló la cuestión de carácter técnico con el tema de las pretensiones marítimas de Bolivia y podría sostenerse que la crisis final se precipitó en el caso del Lauca a partir del momento en que el Canciller Carlos Martínez Sotomayor fue categórico para expresar al Embajador Monroy Block de Bolivia —verbalmente y mediante Memorandum— que el Gobierno de Chile no estaba dispuesto a mezclar en una misma agenda el tratamiento del Lauca y la cuestión marítima. Junto al fracaso de reuniones de alto nivel que pudieron

haber sido provechosas, quedó abruptamente sin concretarse un desplazamiento a Santiago del Canciller de Bolivia. Esta situación impulsó al Presidente Jorge Alessandri a dar la orden de abrir las compuertas para iniciar sin nuevas dilaciones el aprovechamiento parcial de las aguas del Lauca, lo que se concretó, en un clima cargado de acusaciones y tergiversaciones de parte de Bolivia, a las 0,30 hs. del domingo 15 de abril.

El 16 de abril de 1962 el Canciller Fellman Velarde de Bolivia entregó a la prensa un comunicado expresando que la medida adoptada por el Gobierno de Chile, de desviar parte de las aguas del río Lauca, constituía «un acto de agresión» en contra de Bolivia, agregando que su Gobierno había informado a la OEA sobre la «inminencia» de esta acción y que en las próximas horas denunciaría «la consumación de la agresión chilena a la O.E.A. para que ese organismo tome las medidas a que está obligado por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca»¹³.

No era difícil acreditar la carencia de fundamento de las aseveraciones bolivianas. Había algunas que caían por su peso, como que Chile había interrumpido el diálogo en circunstancias de que había sido el Canciller de Bolivia el que intempestivamente había cancelado un viaje a Santiago para conversar precisamente sobre este tema.

Por otra parte, Bolivia desconocía que es un elemento de la esencia de un río internacional –o en otras palabras de «*un recurso hídrico compartido*»– es ser precisamente eso: *compartido*.

Años después Bolivia incurriría en inconsecuencias aún más extremas en el tratamiento del tema del Río Silala.

Bolivia recurrió a la OEA. El 13 de abril –antes de que Chile procediera a la captación de parte de las aguas– Bolivia había hecho llegar una nota al Presidente del Consejo de la O.E.A., afirmando que existía una amenaza inminente de agresión a su integridad territorial por parte de Chile, haciendo presente que el caudal de ese río (Lauca) que ingresa a Bolivia es parte de su patrimonio territorial y no puede aceptar que otro país lo vulnere por sí y ante sí.

El día 17 de abril –cuarenta y ocho horas después de que Bolivia había decidido suspender sus relaciones diplomáticas con Chile– el Canciller Fellman Velarde comunicaba al Presidente del Consejo que la agresión chilena había sido «consumada» y solicitaba la inmediata convocatoria del Órgano de Consulta previsto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

En su comunicación, dejando de manifiesto una vez más la vinculación que Bolivia había dado al Lauca con el tema marítimo, Fellman Velarde señalaba lo siguiente: «Sea ésta una solemne oportunidad para llevar una vez más ante la conciencia de América la grave injusticia que pesa sobre el pueblo boliviano y que impide que en igualdad de condiciones a los demás pueblos hermanos del continente, acelere y alcance los objetivos de un mayor desarrollo y un mejor bienestar»¹⁴.

En definitiva, en el mes de mayo, el Consejo de la OEA aprobó una resolución que en la práctica constituyó un rechazo de los planteamientos de Bolivia. El organismo no aceptó la convocatoria al órgano de consulta, lo que obviamente debía interpretarse

¹³ *La demanda marítima boliviana en los foros internacionales*, pág. 73.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 76.

como una clara consagración de la idea de que no había habido una agresión en contra de Bolivia que pudiera haber puesto en peligro la paz continental.

En la parte resolutive de la Resolución se señalaba como acuerdos del Consejo los siguientes:

1.- Hacer votos porque los Gobiernos de Bolivia y Chile normalicen a la brevedad posible sus relaciones diplomáticas.

2.- Hacer un llamado amistoso al Gobierno de Bolivia para que con el espíritu de cooperación que ha demostrado en la consideración de este asunto, acuda a alguno de los medios de solución pacífica de las controversias que contempla el Sistema Interamericano.

3.- Hacer un llamado amistoso al Gobierno de Chile para que continúe cooperando en los esfuerzos encaminados a hallar el medio pacífico que ofrezca mayores posibilidades de solucionar prontamente la controversia.

4.- Ofrecer a los Gobiernos de Bolivia y Chile, en los términos del Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), que ambos suscribieron en la IX Conferencia Internacional Americana, los servicios del Consejo que, con relación a los procedimientos de solución pacífica, señala dicho Tratado.

La Cancillería chilena emitió el mismo día 24 de mayo una declaración, la que en uno de sus párrafos expresa:

Es motivo de honda satisfacción para todos los chilenos comprobar que la más alta Institución del Sistema Regional no considera que Chile ha cometido agresión alguna en contra de Bolivia ni ha puesto en peligro la paz de América, como lo han afirmado en forma reiterada los Representantes del vecino país, desestimando de este modo las argumentaciones con que pretendió impresionar a la opinión pública continental.

Bolivia llevó sus argumentaciones a las Naciones Unidas y a otros foros internacionales- Paralelamente, había iniciado pasos diplomáticos encaminados a que se inscribiera en la agenda de la siguiente Asamblea General de la O.E.A. el tema «El Problema Portuario de Bolivia».

Para cerrar el análisis del caso Lauca cabría recordar expresiones del ex-Canciller Martínez Sotomayor que en su obra citada formula las siguientes conclusiones con respecto al respeto de Chile por los tratados vigentes en lo que se refiere a los aspectos debatidos en torno al Lauca, además de conceptos emitidos por el Presidente Paz Estenssoro en su Mensaje al Congreso Nacional de 1964. Dice el ex-Canciller Martínez Sotomayor lo siguiente:

«Para nosotros hay un hecho evidente: a Bolivia no le interesa el problema del río Lauca. La captación por Chile de una parte de sus aguas no le ocasiona ningún perjuicio. Si no fuese así, habría aceptado un fallo judicial. Lo que interesa a Bolivia es aprovechar esta controversia con Chile para plantear su problema portuario. Ya este propósito se traslució claramente en los alegatos bolivianos en el Consejo de la OEA. Y más tarde se hizo evidente, especialmente en el desarrollo de la gestión Facio. Mientras por una parte Bolivia aparenta querer negociar directamente con Chile, por otra sostiene la tesis revisionista de los tratados, habla de que el Tratado de 1904 es injusto y de que le fue impuesto por la fuerza.

La tesis de la revisión de los tratados de límites sería fatal no sólo para Chile,

sino que para América toda. Traería la anarquía total en nuestro continente, ya que la gran mayoría de los límites actuales, tanto en América del Norte como en América Central y en la del Sur, han sido fijados por tratados internacionales cuya validez no puede ser puesta en duda sin provocar los más grandes conflictos»¹⁵.

Martínez Sotomayor, considerado por muchos como uno de los más destacados Cancilleres chileno de la segunda mitad del siglo XX, manejó con gran acierto el desarrollo de esta crisis.

CONTACTOS DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE FREI Y ALLENDE

Al asumir su cargo, en noviembre de 1964, el Presidente Frei puso énfasis en que era una de sus metas prioritarias «mantener las más cordiales relaciones con todos los países, particularmente con los vecinos»¹⁶. La administración Frei Montalva se interesó en buscar mecanismos que permitieran restablecer las relaciones bilaterales, en la convicción de que es importante que los países –en especial los vecinos unidos por tantos vínculos históricos y geográficos– tengan un canal adecuado para dialogar y buscar entendimientos.

No tuvieron éxito estos esfuerzos, pese a que hubo una serie de sondeos, acercamientos, diálogos informales, etc., que en determinados momentos llevaron a imaginar que el gobierno chileno, bajo la inspiración presidencial y con la cooperación de las importantes personalidades que se ocupaban del quehacer internacional lideradas por el Ministro Gabriel Valdés Subercaseaux, único Canciller del sexenio, podría lograr llegar a entendimientos con Bolivia, inicialmente para un restablecimiento de las relaciones.

En su obra «Oportunidades Perdidas. Bolivia y el Mar», publicada en La Paz en 1987, Montenegro dice lo siguiente:

Una de las primeras medidas adoptadas por el Presidente Eduardo Frei al asumir el mando en Chile, a fines de 1964, fue promover un encuentro de agentes confidenciales que, en efecto, se reunieron en Nueva York, con motivo de la Asamblea de la ONU. Ellos eran Gustavo Medeiros de Bolivia y Enrique Bernstein de Chile. Se hicieron sondeos en torno a las proposiciones gradualistas de Chile que se plantearían nuevamente a lo largo del régimen de la Democracia Cristiana¹⁷.

En su último mensaje a la Nación, el 21 de mayo de 1970, el Presidente Frei formulaba comentarios en relación con Bolivia tanto en su parte general, leída ante el Congreso Pleno, como en los párrafos que dedicaba a la política desarrollada en relación con el continente.

En la página 9 de dicho Mensaje encontramos las siguientes expresiones:

La participación de Bolivia en el Acuerdo de Integración Subregional ha sido recibida en Chile con la más profunda satisfacción. Vemos en este paso promisorias expectativas de cooperación económica y desarrollo conjunto que da una nueva dimensión a nuestra vecindad geográfica. Todos nos une a Bolivia; compartimos

¹⁵ *Chile y el Mundo. 1970-1973*, J. Fermandois, pág. 147.

¹⁶ *Chile y el Mundo. 1970-1973*, J. Fermandois, pág. 147.

toda clase de intereses y conexiones. Por desgracia, las relaciones diplomáticas aún no se reanudan. Nuestros esfuerzos perseverantes, cuyos testimonios la opinión pública chilena e internacional conoce, son demostración de buena fe y activo interés.

En la página 242, en la parte no leída ante el Congreso y vinculada con el quehacer de la Cancillería chilena, se intercalaban las siguientes expresiones:

Preocupación del gobierno ha sido la forma en que encontramos nuestras relaciones con Bolivia. Por ello se han sostenido numerosas conversaciones con los sucesivos Cancilleres de Bolivia, así como con otras prominentes personalidades de ese país. En todas ellas se hizo presente, dentro de un espíritu franco y constructivo, el propósito de buscar la manera de restablecer relaciones diplomáticas.

Durante la administración Allende, hubo contactos con Bolivia mientras gobernaba en ese país el General Juan José Torres. Hubo diálogos que incluyeron una visita a La Paz del senador Volodia Teitelboim conversaciones entre el Cónsul boliviano en Chile, Franz Ruck, con el Jefe de Gabinete del Ministro Clodomiro Almeyda, Ramón Huidobro,

Walter Montenegro, en su obra tantas veces citada, afirma que para romper el hielo de la falta de relaciones diplomáticas, se ideó el procedimiento de que, con motivo de una visita a Arica, el Presidente Allende haría desde allí una llamada telefónica de cortesía al Presidente Torres, llamada que sería seguida de otros contactos. Montenegro agregaba que «lamentablemente, el Presidente Juan José Torres fue derrocado uno o dos días antes de la fecha señalada para el llamado telefónico. Otro dramático ejemplo del efecto de la inestabilidad política interna sobre nuestras relaciones y gestiones internacionales».

Agregaba Montenegro el siguiente comentario: «Hasta se dice que ya se tenía pensado un primer embajador chileno en Bolivia: Pablo Neruda». Esta versión la recoge también Guillermo Gutiérrez Veja-Murguía en su obra *Negociaciones Diplomáticas con Chile* (1975).

Asumía el poder, y se mantendría siete años en el Palacio Quemado, el General Hugo Banzer, quien debería escribir en el futuro páginas importantes en la historia de las relaciones bilaterales. Sus primeros meses en el poder resultaron complicados en la relación con Chile por reacciones bolivianas primero frente a opiniones que habría vertido Salvador Allende sobre la caída de Juan José Torres y después por las actividades que supuestamente desarrollaban en Chile exiliados políticos bolivianos. El Gobierno de La Paz metía en el mismo saco a La Habana, Santiago y Moscú, como eventuales promotores de desestabilización de la administración Banzer.

11 DE SEPTIEMBRE DE 1973

El gobierno militar chileno sostuvo sucesivos diálogos con Bolivia.

Como antecedente, y como expresión de buena voluntad chilena, cabe señalar que Chile participó —representado por el Canciller Patricio Carvajal— en las conversaciones que habían conducido a la Declaración de Ayacucho, de diciembre de 1974. En dicho documento se había expresado, entre otras cosas, lo siguiente: «Al

reafirmar el compromiso histórico de fortalecer cada vez más la unidad y solidaridad entre nuestros pueblos, prestamos la más amplia comprensión a la situación de mediterraneidad que afecta a Bolivia, situación que debe demandar la consideración más atenta hacia entendimientos constructivos»¹⁷.

Dentro de este esquema no sorprendió que, a poco andar, los Presidentes Banzer y Pinochet se reunieran en Charaña el 8 de febrero y levantarán un Acta, respecto de la cual cabe subrayar los siguientes elementos:

a) Los Presidentes reafirmaron su plena adhesión a la Declaración de Ayacucho, en la que se refleja fielmente un espíritu solidario y abierto al entendimiento en esta parte de América.

b) Ambos mandatarios con ese espíritu de mutua comprensión y ánimo constructivo, han resuelto que continúe el diálogo a diversos niveles para buscar fórmulas de solución a los asuntos vitales que ambos países confrontan, como el relativo a la situación de mediterraneidad que afecta a Bolivia dentro de recíprocas conveniencias y atendiendo a las aspiraciones de los pueblos boliviano y chileno.

c) Los Presidentes, para materializar los propósitos señalados en la presente declaración conjunta, han resuelto normalizar las relaciones diplomáticas entre sus respectivos países a nivel de Embajadores¹⁸.

Se inició un proceso muy dinámico. Se acreditaron Embajadores en Santiago y La Paz. Chile designó a Rigoberto Díaz Gronow y Bolivia a Guillermo Gutiérrez Vea-Murguía. El primero, un distinguido funcionario de carrera, de gran capacidad, eficiencia y simpatía personal, que se había ganado la confianza de amplios sectores bolivianos durante el período previo en que se había desempeñado como Cónsul General de Chile. Me atrevería a sostener que Díaz es uno de los diplomáticos chilenos recordados con mayor afecto en La Paz por su gestión de acercamiento, unida a su sencillez y afabilidad. El segundo, un distinguido político de destacada trayectoria, que incluso había postulado a la Presidencia de la República en las elecciones del año 1950.

LAS POSICIONES DE CHILE Y BOLIVIA

En agosto de 1975, Bolivia hizo su planteamiento en forma muy precisa, mediante «Ayuda Memoria» fechado el día 26 de ese mes. La Embajada de Bolivia en Santiago planteaba los lineamientos de una negociación que a juicio de su gobierno permitiría alcanzar «soluciones mutuamente convenientes», los que, en líneas generales, consistían en lo siguiente:

1) Cesión a Bolivia de una costa marítima soberana entre la Línea de la Concordia y el Límite del radio urbano de la ciudad de Arica. Esta costa deberá prolongarse con una faja territorial soberana desde dicha costa hasta la frontera boliviano-chilena, incluyendo la transferencia del ferrocarril Arica-La Paz.

2) Cesión a Bolivia de un territorio soberano de 50 kilómetros de extensión a

¹⁷ «Charaña», P. Carvajal, pág. 39.

¹⁸ *Historia de las Negociaciones chileno-bolivianas. 1975-1978*, M. de RR.EE. de Chile, pág.41.

lo largo de la costa y 15 kilómetros de profundidad, en zonas apropiadas a determinarse, alternativamente, próximas a Iquique, Antofagasta o Piragua¹⁹.

Chile aceptó entregar a Bolivia una franja al norte de Arica.

Lo anterior con compensaciones territoriales.

La idea de enclaves al sur fue de inmediato rechazada y descartada.

El Embajador boliviano por Nota 681/108 del 16 de diciembre de 1975, manifestó lo siguiente: «Cumplo también en agradecer a Vuestro Gobierno, en nombre del Gobierno de Bolivia, la decisión expresada por el Excelentísimo Señor Presidente de la República, Gral. D. Augusto Pinochet Ugarte, mediante el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, de conceder a Bolivia una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una faja territorial igualmente soberana»²⁰.

Se hizo en ese momento la consulta al Perú que correspondía de acuerdo al artículo primero del Protocolo Complementario del Tratado de 1929. Se entendía que Perú debía contestar positiva o negativamente. Hubo dos rondas de conversaciones con participación, por Chile, de Enrique Bernstein y Julio Philippi. El Perú estuvo representado por el entonces Secretario General de Torre Tagle y después embajador en Chile Luis Marchand.

Lima –en vez de contestar si o no, como se esperaba– formuló una sorprendente contrapropuesta sugiriendo:

a) la cesión a Bolivia de un corredor soberano por el norte de la provincia de Arica, paralelo a la línea de la Concordia, que se iniciaría en la frontera boliviano-chilena y se prolongaría hasta la carretera de Arica a Tacna;

b) el establecimiento en la provincia de Arica, a continuación del corredor, de un área territorial bajo soberanía compartida de los tres Estados: Chile, Perú y Bolivia.

c) Concesión a Bolivia del derecho a construir un puerto bajo su exclusiva soberanía, en el litoral del trapecio.

d) Soberanía exclusiva de Bolivia sobre el mar adyacente al litoral del territorio bajo soberanía compartida, lo que significaría que Bolivia tendría mar pero no costa propia.

e) Constitución de una administración portuaria trinacional en el puerto de Arica.

f) establecimiento por los tres países de un polo de desarrollo económico bajo soberanía compartida.

Este planteamiento no podía sino ser rechazado por Chile ya que, de una u otra manera, constituía una reapertura de situaciones ya superadas con el Tratado de Lima de 1929.

Un elemento interesante se refiere al hecho de que el acuerdo que se había alcanzado entre Chile y Bolivia contemplaba, como hemos dicho, la cesión a ese país de un espacio marítimo entre el que coincidía con el punto en que la Línea de la Concordia llegaba al mar, constituyendo la partida del límite marítimo establecido en 1952 y 1954, y el paralelo que partía del punto en que tocaba el mar el límite sur del eventual corredor soberano de Bolivia.

¹⁹ M. de RR.EE. de Chile, *Historia de las Negociaciones chileno-bolivianas. 1975-1978*, p. 42.

²⁰ M. de RR.EE. de Chile, *Historia de las Negociaciones chileno-bolivianas. 1975-1978*, p. 143.

Perú en esa oportunidad no hizo ninguna observación al respecto, en una nueva demostración de que Lima en esa época no defendía la tesis que infundadamente ha planteado ahora sobre los espacios marítimos, bajo la administración del Presidente Toledo, que se ha caracterizado por una permanente actitud antichilena.

Parece absolutamente claro, en todo caso, a la luz de estos antecedentes, que el fracaso de la negociación de Charaña fue de responsabilidad del Perú.

Pese a todo, prosiguió por algún tiempo un desfalleciente diálogo chileno-boliviano.

Banzer envió emisarios que no volvieron satisfechos a La Paz. El 9 de marzo, a última hora, el Encargado de Negocios de Bolivia solicitó una entrevista para un Enviado Confidencial del Presidente Banzer, el señor Willy Vargas, Ministro Secretario Nacional para los Asuntos de Integración. El Ministro de Relaciones Exteriores, Vicealmirante Patricio Carvajal, tuvo dos extensas reuniones con el señor Vargas el 10 de marzo.

Por último, tras prolongada agonía, en que fueron pocos los bolivianos que reconocieron la responsabilidad de Lima en el fracaso, las conversaciones Santiago-La Paz fueron bruscamente desahuciadas por el General Banzer.

Bolivia, una vez más, suspendía sus relaciones diplomáticas con Chile, en la triste jornada del 17 de marzo de 1978.

No es fácil buscar una interpretación clara de la actitud del Gobierno del Presidente Banzer.

Pareciera, en verdad, que una parte importante de la explicación habría que buscarla en el ámbito doméstico de Bolivia. Desde que empezaron los contactos Banzer-Pinochet hubo en ese país grupos que se opusieron en forma feroz a una solución del problema.

En todo caso, la negociación terminó por decisión unilateral de Bolivia en momentos muy difíciles en el cuadro vecinal que encaraba Chile. Como ha ocurrido tantas veces, hay elementos de juicio para pensar que lo que ocurría en el ámbito de las relaciones chileno-argentinas puede haber sido determinante en la decisión boliviana. La situación chileno-argentina era muy delicada. Buenos Aires había declarado «insanablemente nulo» el laudo del Beagle y la Comisión I del Acta de Puerto Montt (distensión) no lograba avanzar satisfactoriamente en sus esfuerzos por evitar un conflicto. Siempre he pensado –como se expresa en otra parte de este estudio– que en varias etapas de la relación chileno-boliviana los gobernantes de turno en La Paz han planificado sus acciones tomando en consideración, en uno u otro sentido, el nivel de la relación chileno-argentina. Eso ocurrió, por lo menos, en 1879, 1902, 1978 y 1986. En 1986, Paz Estenssoro habría proclamado su idea del «enfoque fresco», que en la práctica no fue tal, al cerrarse el proceso de Mediación Papal con la entrada en vigor del Tratado de Paz y Amistad chileno-argentino.

Lo cierto, en todo caso, es que nunca Bolivia estuvo más cerca de recuperar un acceso soberano al mar que en las negociaciones de Charaña. El gobierno de Banzer, y su embajador en Santiago, lo reconocieron reiteradamente.

Un elemento digno de destacarse es que Bolivia ha estado propiciando en estos años –en particular por las administraciones Mesa y Rodríguez– una fórmula exactamente igual a la que Banzer desechó el año 1978.

CLIMA POST ROMPIMIENTO

Se entró momentáneamente en una etapa de relaciones de muy bajo nivel. Incluso, en un comienzo, las relaciones consulares se encomendaron a funcionarios de rango bajo, lo que duró hasta fines de 1978, en que Bolivia designó a un Cónsul General en Santiago de alto nivel, el escritor y diplomático Alfonso Crespo Rodas, y Chile envió a La Paz al Ministro Consejero Carlos Bustos.

Las posibilidades de dar algún tipo de pasos positivos, parecieron mínimas o inexistentes, no sólo por el clima bilateral sino también por la inestabilidad política que se vivió en Bolivia. Entre 1979 y 1980 Bolivia tuvo cinco Presidentes (Padilla, Guevara Arze, Natusch Busch, Gueiler y García Meza) y siete Cancilleres (Botelho, Arauz, Escobari, Fernández, Bedregal, Garret y Cerruto). Fue una época difícil, en lo interno, y difícil para la relación bilateral, en especial el año 79, por conmemorarse el centenario de la Guerra del Pacífico, dedicando Bolivia gran parte de su estrategia internacional de ese año a obtener el apoyo continental para una resolución favorable a sus puntos de vista en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

EL CENTENARIO DE LA GUERRA DEL PACÍFICO

El año 1979 se caracterizó por una intensa actividad diplomática boliviana, mezclada con afiebradas campañas antichilenas que dieron lugar a manifestaciones muy agitadas en el interior de Bolivia.

Desde comienzos de año la diplomacia boliviana trabajó, con efectividad, primero en un esfuerzo encaminado a lograr que la Asamblea General de la OEA se efectuara en La Paz y, después, en obtener un amplio respaldo regional para sus puntos de vista respecto del tema marítimo.

En Santiago, parecía existir cierto grado de confianza en el sentido de que la aceptación continental de la posición boliviana sería limitada y habría varios países que se opondrían o se abstendrían cuando Bolivia presentara su proyecto de resolución.

Lo cierto es que, diplomáticamente, la Asamblea fue exitosa para Bolivia. La reunión se efectuó en un clima muy emotivo y adverso. En las calles, el clima era de gran hostilidad hacia Chile. Prácticamente durante los seis días que duró la Asamblea se produjeron frente al Hotel Sheraton (ahora Radison) desfiles y manifestaciones en que se atacaba violentamente a Chile. En la Asamblea misma, se habían habilitado acomodaciones para un numeroso público que aplaudía lo que era de su gusto y repudiaba lo que le desagradaba.

El Presidente Walter Guevara dedicó gran parte del discurso de inauguración de los trabajos al tema marítimo, presentando una visión muy sesgada de los hechos. El representante chileno, el embajador en la OEA Pedro Daza, en su intervención subrayó que el organismo regional no tiene competencia para pronunciarse sobre los derechos territoriales de Chile.

En el debate general, prácticamente todas las delegaciones pronunciaron discursos de apoyo a Bolivia. Una tribuna vociferante aplaudía en el interior de la sala y manifestaciones multitudinarias lanzaban consignas antichilenas en la calle.

En definitiva, se aprobó una Resolución en que se declaraba que «*es de interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa por la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico*» y se resolvía:

Recomendar a los Estados, a los que este problema concierne directamente, que inicien negociaciones encaminadas a dar a Bolivia una conexión territorial libre y soberana con el Océano Pacífico. Tales negociaciones deberán tener en cuenta los derechos e intereses de las Partes involucradas y podrían considerar, entre otros elementos, la inclusión de una zona portuaria de desarrollo multinacional integrado y, asimismo, tener en cuenta el planteamiento boliviano de no incluir compensaciones territoriales²¹.

Asimismo, se resolvía continuar la consideración del tema «*Informe sobre el problema marítimo de Bolivia*» en el siguiente período de sesiones de la Asamblea General del organismo. La Resolución fue sometida a votación nominal, registrándose 25 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. Chile se ausentó de la sala durante toda la consideración de este tema y, en el momento de la votación, estuvo también ausente el Canciller de Paraguay. Todos los demás delegados apoyaron la resolución.

EL GOLPE DEL CORONEL NATUSCH BUSCH

En la larga historia de golpes militares que registra Bolivia –y que afortunadamente parece haber quedado atrás si nos guiamos por lo ocurrido en los últimos veinte años– tal vez ha habido muy pocas situaciones más dramáticas que el movimiento militar encabezado por el Coronel Natusch Busch que se tradujo en el sangriento derrocamiento del Presidente Guevara Arze, cuando los bolivianos aún no terminaban de celebrar su gran éxito diplomático frente a Chile.

El golpe de Natusch Busch fue extraordinariamente cruento. Sin embargo, sólo logró mantenerse 17 días en el poder.

Se buscó una nueva fórmula institucional en virtud de la cual asumió la Presidencia de la República la Presidente de la Cámara de Diputados, Lidia Gueiler. La Presidente Gueiler vivió etapas de inestabilidad y sucesivas crisis, siendo su situación insostenible a mediados de 1980. No sorprendió, pues, que el 17 de julio fuera derrocada y que asumiera en su lugar la oscura figura del General Luis García Meza.

EL DIÁLOGO 1983-1987

En 1983 se produjo –como se señalaba– una variación brusca al aprobarse con el voto favorable de Chile una resolución en que se expresaba lo siguiente: «Exhortar a Bolivia y Chile a que, en aras de la fraternidad americana, inicien un proceso de acercamiento y de reforzamiento de la amistad de los pueblos boliviano y chileno orientado a una normalidad de sus relaciones tendiente a superar las dificultades».

²¹ *La demanda marítima ante los Organismos Internacionales*, Uldaricio Figueroa, pág. 143 y pág. 195.

des que los separan, incluyendo, en especial, una fórmula que haga posible dar a Bolivia una salida soberana al Océano Pacífico, sobre bases que consulten las recíprocas conveniencias y los derechos e intereses de las partes involucradas»²².

Durante largos meses hubo numerosos contactos en que participaron los Cancilleres chilenos Schweitzer y del Valle, sucesivos Cancilleres bolivianos y la diplomacia colombiana que procuraba interponer sus buenos oficios para llevar a las partes a un acercamiento y una negociación.

Se llegó a febrero de 1986 en que el Presidente Paz Estensoro propuso que Chile y Bolivia negociaran con un «enfoque fresco». Bolivia designó en Santiago como Cónsul General a una destacada personalidad de ese país: Jorge Siles Salinas. Los Cancilleres del Valle y Bedregal se reunieron en Nueva York y otras ciudades, iniciando después conversaciones que tuvieron como etapa culminante una reunión de los Ministros y sus asesores en Montevideo. El Canciller de Bolivia, Guillermo Bedregal, hizo algunos anuncios en La Paz, manifestando que el gobierno boliviano del Presidente Paz Estensoro iniciaría contactos con Chile, reiterando la idea de que se buscaría un «enfoque fresco» para abordar el tema de la mediterraneidad boliviana.

Se constituyeron grupos de estudio y se pensó que se podía avanzar en búsqueda de fórmulas satisfactorias para ambos Estados.

Lamentablemente, el «enfoque fresco» nunca existió. Las proposiciones de Bolivia fueron muy similares a las que se habían hecho en la década anterior, en la negociación de Charaña.

En Chile se levantaron opiniones adversas, entre las que hay que destacar, por su influencia, al Comandante en Jefe de la Armada, el Almirante José Toribio Merino.

En el ambiente muy cargado que se vivía, el día 9 de junio la Cancillería chilena procedió a poner término a las conversaciones, a través de un comunicado cuyo texto era el siguiente:

Por expresas instrucciones de S.E. el Presidente de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple con informar a la opinión pública lo siguiente:

1.- En el curso de las últimas semanas, el Canciller Jaime del Valle completó una serie de exposiciones encaminadas a explicar y considerar el contenido de la propuesta formulada por el Gobierno de Bolivia respecto de su aspiración por un acceso soberano al Océano Pacífico. Entre esas reuniones, se destacan las mantenidas con la Honorable Junta de gobierno, con los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y los señores Generales de Carabineros de Chile, Ministros de Estado, ex Cancilleres, dirigentes empresariales, periodistas y, en general, representantes de diversos sectores de la vida nacional.

2.- Después de esta intensa etapa de análisis, consultas y pormenorizada información, y dentro del espíritu de seriedad y franqueza que caracteriza a la política exterior chilena, la Cancillería siente el deber de manifestar que no resulta admisible para Chile el fondo de la aludida propuesta boliviana en sus dos alternativas, esto es, la concesión de territorio chileno soberano, sea a través de un corredor al norte de Arica o de enclaves a lo largo de su litoral.

3.- No obstante lo anterior, y consecuente con su voluntad permanente de acercamiento hacia la hermana República de Bolivia, Chile entiende que puede

²² *La demanda marítima ante los Organismos Internacionales*, Uldaricio Figueroa, pág.143 y pág.195.

colaborar con dicho país en la búsqueda de formulas que sin, alterar el patrimonio territorial o marítimo nacionales, permitan materializar una integración bilateral que sirva eficazmente al desarrollo y bienestar a los respectivos pueblos.

4.- El Gobierno de Chile ha estimado su deber adelantar estas precisiones, porque no estima justo -con su silencio o dilación- generar confusiones en la opinión pública nacional, o bien engendrar falsas expectativas al Gobierno y pueblo bolivianos, que el transcurso del tiempo se encargaría de frustrar²³.

Sin nuevas situaciones de interés finalizó la década de 1980 y terminó el Gobierno Militar en Chile.

ESCENARIOS CHILENO-BOLIVIANOS A PARTIR DE 1990

Los inicios de la década se caracterizaron por una notoria distensión en las relaciones chileno-bolivianas. Ello se hizo ostensible en los comienzos del gobierno de Don Patricio Aylwin, mandatario que mantuvo una actitud abierta y proclive a acercamientos con Bolivia, y se fue confirmando en los hechos tanto con la administración Paz Zamora, como con la administración Sánchez de Lozada. De la noche a la mañana cambió el ambiente general de la relación bilateral. El restablecimiento de la democracia en Chile fue un elemento fundamental en la gestación de estos nuevos escenarios.

Junto al diálogo político se incrementaron los contactos comerciales. Pudo trabajar la Comisión Mixta de Límites Chile-Bolivia solucionando diversos problemas pendientes.

Se adoptó un acuerdo bilateral sobre control, fiscalización y represión del tráfico de drogas y estupefacientes y se inició en Chile un proceso de facilitación de las actividades de bolivianos en nuestro territorio, empezando por la flexibilización de los procedimientos para la adquisición de propiedades por extranjeros en áreas fronterizas.

Como si lo anterior fuera poco, en 1993 se acordó la creación de un mecanismo permanente de consultas políticas, en el nivel de Viceministros o Subsecretarios de Relaciones Exteriores para tratar «asuntos bilaterales y multilaterales de interés mutuo» y se suscribió un Acuerdo de Complementación Económica muy ambicioso. Se firmó un acuerdo en materia de transporte aéreo internacional, un acuerdo sobre trabajos técnicos en el oleoducto de Sica Sica a Arica, la supresión de visas de turismo, etc.

La especial satisfacción por los progresos alcanzados quedó claramente de manifiesto en una Declaración conjunta emitida por los Cancilleres Silva Cimma y MacLean el 16 de julio de 1993 en Salvador, Bahía, en que «destacaron la importancia del esfuerzo realizado para el tratamiento de diversos temas de interés compartido y para ampliar el intercambio de informaciones y puntos de vista con el fin de estimular una mas cabal percepción e interpretación recíproca de los intereses de los dos países»²⁴.

El buen ambiente incluso se fortaleció durante el Gobierno del Presidente Sánchez

²³ *El Mercurio*, 10 de junio de 1987

²⁴ *Política Exterior Vecinal del Presidente Aylwin*, M. de RR.EE. de Chile, págs. 35 .

de Lozada. El propio Jefe del Estado adoptó una actitud de mayor deferencia frente a Chile, inspirado al parecer por un gran pragmatismo que lo llevaba más bien a buscar entendimientos positivos para ambos antes que a debatir los problemas del pasado, inspirado y empeñado en el anhelo de lograr éxito con lo que llamaba su «Nueva Política Económica», que había iniciado a mediados de la década anterior como Ministro de Estado.

Luego de un exitoso viaje a Chile, Sánchez de Lozada creó un Comité Nacional Consultivo para procurar estructurar una política de Estado en relación con Chile y el tema marítimo. Como ha ocurrido a menudo, durante la administración de Sánchez de Lozada surgieron en Bolivia algunas opiniones respecto a la posibilidad de que ese país pudiera aceptar un entendimiento que no contemplara necesariamente una cesión de soberanía de Chile a Bolivia.

El advenimiento del Gobierno del Presidente Banzer, en agosto de 1997, esta vez por la vía democrática, marcó inicialmente un retroceso en el diálogo bilateral. Desde un comienzo, el Presidente Banzer retoma la vieja e inefectiva estrategia de llevar sus quejas a los distintos foros internacionales, desarrollando diversas y violentas campañas antichilenas. Uno de sus primeros temas lo encontramos en reiteradas y escandalosas acusaciones en contra de Chile por los campos minados que en etapas anteriores, en especial en los difíciles años previos a la conmemoración del centenario de la Guerra del Pacífico, se habían colocado por parte de las Fuerzas Armadas chilenas en algunos sectores de la frontera con Bolivia, y tal vez en mayor medida con Perú. Con posterioridad, el gobierno de Banzer fue planteando diversas materias tales como exigencias en lo relativo al acopio de minerales en Arica y Antofagasta, problemas de la agencia aduanera boliviana, aspectos sobre habilitación de nuevos puertos para el libre tránsito de Bolivia, etc. Aprovechando una huelga portuaria en Chile, el Gobierno de Banzer lanzó violentas acusaciones, afirmando que no se respetaban los compromisos contraídos en 1904. A poco andar, las discrepancias se centraron en el tema del aprovechamiento de las aguas del río Silala o Siloli.

El río Silala o Siloli pertenece a la hoya hidrográfica del río Loa y es afluente directo del río Inacaliri, que a su vez es tributario del río San Pedro y este último, del río Loa. Las nacientes en Bolivia se ubican en torno a los 22°03' Lat. S y 68°07' Long. W., en una zona volcánica y agreste, situada al noreste de Calama. Las vertientes nacen de afloraciones que se alimentan en parte por vía subterránea y que tienen su fuente en el deshielo de las nieves y montañas vecinas, cuyas cumbres superan los 5.000 m. (Volcán Apagado, Cerro Inacaliri, Cerro Siloli; etc.).

El Silala o Siloli escurre naturalmente aguas abajo hacia Chile (hay una pendiente de 6%) Hay numerosos estudios, mapas, documentos y observaciones que así lo testimonian. El cruce del límite chileno-boliviano se produce a través de una quebrada de 20 m. de ancho, aproximadamente, con un promedio de 20 a 30 m. de escarpadas laderas. Es un cañadón que responde en forma clara a las características de una formación geológica producida por efecto del agua. Quisiera agregar que tuve ocasión de recorrer el sector en un par de oportunidades, por lo que al formular estas apreciaciones no me baso en documentos chilenos sino en mi observación directa. Se trata, por escaso que sea su caudal, de un río internacional, recurso hídrico compartido por Bolivia, país «aguas arriba» y Chile «país aguas abajo». Ello significa que Bolivia es soberana en sus nacientes y Chile lo es en su curso

inferior. Se trata de una característica más bien excepcional en el esquema bilateral, ya que la situación predominante –en lo relativo a los recursos hídricos compartidos entre Chile y Bolivia– es que Chile sea país aguas arriba con relación a Bolivia.

En 1996 se sostuvo en Bolivia que se había producido un desvío de sus aguas. El 6 de mayo la Cancillería boliviana emitió un comunicado oficial afirmando lo siguiente:

El Silala es un río que tiene origen en una vertiente que brota al pie del cerro del mismo nombre, en territorio de Bolivia, e ingresa posteriormente a Chile. Dicho de otro modo, Bolivia es dueña del curso superior de ese río y Chile del inferior²⁵.

En 1999, por decisión del Parlamento boliviano, el Silala dejó de ser un río y se tejieron las más diversas teorías. Se negó el carácter de recurso hídrico compartido del Silala, con todas las implicancias que de ello se desprenden.

Las Cancillerías intercambiaron notas dejando constancia de sus posiciones, se efectuaron trabajos técnicos, Bolivia anunció que se recurriría a una solución arbitral., etc. La situación sigue pendiente seis años después.

CHILE Y BOLIVIA EN EL AÑO 2000

La relación chileno-boliviana se ha caracterizado, a lo largo de los años, por frecuentes vuelcos. Sorpresivo –pero a la larga útil– resultó un proceso de acercamiento que se anudó en las postrimerías de 1999 y que se consolidó en los primeros meses del 2000, entre los Cancilleres Javier Murillo de la Rocha, de Bolivia, y Juan Gabriel Valdés, de Chile.

Se aprobó la idea de mantener ambos países un diálogo con una «agenda sin exclusiones».

Inmediatamente después del triunfo de Ricardo Lagos, en la segunda vuelta, comenzaron a precipitarse los acontecimientos y fue así como Bolivia procedió a designar como Cónsul General en Chile al ex-Canciller Gustavo Fernández. La declaración de Algarve, en que se señalaba que el «*desarrollo de este diálogo estará encaminado a superar las diferencias que han impedido una plena integración entre Chile y Bolivia*», con el firme propósito de buscar y alcanzar soluciones a las cuestiones que afectan sus relaciones políticas y económicas, aparecía destacada en los documentos oficiales bolivianos que aparecen en su documento sobre lineamientos de política exterior en la página «web» de la Cancillería boliviana, como uno de los hitos más destacados del diálogo con Chile en los últimos años.

A mediados del 2001 la designación en Bolivia como Cónsul General del ex-Ministro y ex-Embajador Edmundo Pérez Yoma, abrió expectativas sobre la posibilidad de que pudieran producirse situaciones espectaculares. Ello no ocurrió.

Se enhebraron importantes contactos sobre la posibilidad de que pudiera salir por Chile un gasoducto para sacar el gas natural, proveniente principalmente de Tarija.

La lamentable enfermedad del Presidente Banzer, que lo obligó a renunciar

²⁵ *Política Exterior Vecinal del Presidente Aylwin*, M. de RR.EE. de Chile, págs. 35.

anticipadamente a sus funciones, pareció inicialmente poner un compás de espera, al desconocerse los criterios que podría imponer durante sólo doce meses en el Palacio Quemado el Presidente Quiroga. Sin embargo, la designación como Canciller de Gustavo Fernández; de Alberto Zelada como Viceministro y de Fernando Messmer con Cónsul General en Santiago, parecieran llevar a la conclusión de que el ritmo de mantendría.

Se empezó a hablar de un TLC, un tratado minero; un acuerdo sobre recursos hídricos; unidos a la salida y procesamiento de gas boliviano para mercados internacionales, eventualmente por Mejillones, o Patillos.

El Presidente Sánchez de Lozada –que vino a continuación– había demostrado en el pasado que no es partidario de mantener con Chile polémicas inconducentes y estériles

Los desórdenes y manifestaciones que echaron por tierra al Gobierno de Sánchez de Lozada, en octubre del 2003, y que llevaron al poder al Vicepresidente Carlos Mesa, trajeron cambios importantes en lo doméstico de Bolivia e incorporaron ingredientes nuevos en la relación bilateral chileno-boliviana. Esto último, porque una proporción importante de las consignas de los manifestantes que botaron a Sánchez de Lozada estaba caracterizada por sentimientos antichilenos, contrarios a situaciones como la del gas en cuyo fracaso los únicos verdaderamente perjudicados fueron Bolivia y su pueblo.

El diálogo entre Chile y el Gobierno de Mesa, con activa participación del Canciller Juan Ignacio Siles, fue difícil. Hubo momentos de particular tensión como la Cumbre de Monterrey y las sucesivas Asambleas Generales de la O.E.A.

Posiblemente la actitud boliviana se endureció como consecuencia de las dificultades que surgieron entre Chile y Argentina respecto del gas natural, siguiendo una conducta que ha caracterizado a los gobiernos bolivianos a través de los tiempos: si ven problemas entre Chile y Argentina se sienten estimulados a adoptar posiciones más duras.

Los acuerdos posteriores argentino-bolivianos llevaron a excesos que en Chile provocaron efectos muy negativos. El énfasis de Mesa en que ninguna «molécula» de gas boliviano podría venir a Chile perjudicó notablemente las perspectivas de diálogo, que ya eran muy limitadas.

La caída de Mesa, en junio de 2005, y su reemplazo provisional por el Presidente de la Corte Suprema Eduardo Rodríguez, permitió que entre Bolivia y Chile se reabriera un diálogo positivo, lo que se facilitó por la actitud del Canciller Armando Loayza, que logró establecer una vinculación saludable con el Canciller chileno Ignacio Walker.

La asunción del Presidente Evo Morales –efectuada el 22 de enero– abre incógnitas respecto de lo que podría ser la vinculación bilateral en el futuro.

El elemento que complica es que el estado actual de Bolivia no permite alimentar grandes esperanzas sobre sus capacidades de negociación, como consecuencia de los grandes problemas que enfrenta, Sánchez de Lozada llegó a señalar que «llevada a un extremo, Bolivia podría ser el Afganistán de los Andes, un Estado fallido que exporta droga y desorden». Hay un interesante comentario sobre el particular aparecido en «Los Tiempos», de Cochabamba, del 16 de noviembre del 2006.

Mesa parecía tener la obsesión de que Bolivia pudiera desintegrarse, como consecuencia de las tensiones con Tarija y Santa Cruz.

Si esos eran desafíos importantes, más dramáticos podrían ser los que tendrá la Bolivia de Morales. En importantes sectores de Bolivia se aprecia preocupación e incertidumbre frente a lo que Morales pueda hacer en el ámbito doméstico. Desde luego, como señalaba en una conferencia dictada en Iquique meses antes, el profesor boliviano William Torres, preocupa el fortalecimiento de liderazgos neopopulistas que se nutren de la insatisfacción generalizada. Paralelamente, para divisar la luz al final del túnel, Bolivia debería dar pasos para resolver su aguda crisis económica.

Tal vez las ventajas de Morales están en que la situación socio-económica de nuestro vecino es tan precaria que difícilmente podría deteriorarse aún más y que cuenta con un apoyo popular sin precedentes.

ELEMENTOS QUE HAN INFLUIDO, AFECTADO O CONDICIONADO DIVERSAS OPORTUNIDADES DE ACERCAMIENTO Y DIÁLOGO

Después de haber hecho este recuento sobre lo ocurrido en el ámbito de la relación chileno-boliviana desde la década de 1840 hasta ahora, pareciera conveniente identificar algunos elementos que a través del tiempo han afectado de una u otra manera los distintos procesos de acercamiento o de diálogo chileno-bolivianos.

Habría que definir –y en algunos casos tratar de aislar– ciertas situaciones del pasado que en nada cooperan para un clima de entendimiento. En este sentido, sería conveniente rechazar ciertos prejuicios que han dificultado anteriores contactos. En verdad, el ideal sería que Chile y Bolivia iniciaran una negociación en que no se hiciera ninguna referencia al pasado histórico, salvo en casos en que ello fuera absolutamente ineludible.

A. La Guerra del Pacífico

El fantasma de la Guerra del Pacífico, sus orígenes, causas, desarrollo y secuelas ha influido permanentemente en la percepción boliviana de la relación bilateral.

Mucho podría decirse sobre la Guerra del Pacífico. Los chilenos podemos seguir sosteniendo, como se expresaba en el documento de 1922 suscrito por don Carlos Aldunate Solar y don Ernesto Barros Jarpa, que fueron «maquinaciones del Perú y de Bolivia» las que no dejaron a Chile otra alternativa que ir a la Guerra. Es un tema que no debería seguir siendo un elemento que condicionara o afectara los contactos, ni directa ni indirectamente. Existen situaciones que no son revisables y que habría que dejar definitivamente de lado. El esfuerzo debe ser realizado por todos.

A lo largo de los años las interpretaciones y contrainterpretaciones del conflicto y de las distintas etapas de nuestra relación bilateral con Bolivia, y, en cierta medida aunque con matices diferentes, con su ex-aliado de la guerra del Pacífico hayan sido complejas y poco estimulantes. Un versado analista manifestaba en una oportunidad que si en Estados Unidos y Europa hubieran imperado sentimientos como los que hemos alentado en nuestra parte del mundo, probablemente el norte y el sur de los Estados Unidos seguirían agitados por sentimientos y odiosidades de la Guerra de la Secesión, preparándose el Sur para la revancha. Y, en el viejo mundo, la Unión Europea jamás se habría concretado.

Parece increíble que en pleno Siglo XXI en Bolivia se siga pretendiendo que la Guerra del Pacífico se inicia el 14 de febrero cuando las tropas chilenas desembarcan en Antofagasta. ¿no hubo antes un pacto secreto boliviano-peruano? ¿no hubo maniobras para que Argentina se aliara contra Chile? ¿no hubo ofrecimiento de vastos territorios a Argentina? ¿Se ha olvidado la flagrante violación de compromisos emanados del tratado de 1874? ¿no hubo negativa boliviana a aceptar fórmulas de solución pacífica de controversias que pudieran haber evitado la guerra? ¿no sería Bolivia poseedor –tal vez insatisfecho porque Arica ha sido siempre su meta– pero poseedor al fin de una vasta zona marítima desde el paralelo 24 hasta el río Loa si no hubiera buscado irresponsablemente el General Daza la guerra con Chile?

B. El rol del Perú

A lo largo de los años, en estrecha relación con lo expresado en el párrafo anterior, el tema de la relación chileno-boliviana ha tenido como protagonista en las sombras al Perú. Perú y Bolivia fueron aliados en 1879 y han seguido manteniendo, aunque con altibajos, vínculos muy especiales. El Perú ha sido para los bolivianos, a lo largo de los años, pese a los enfrentamientos que tuvieron en los primeros años después de la emancipación, el gran y permanente «aliado natural».

No ha habido estudiosos ni historiadores bolivianos que lleven un catastro de las oportunidades en que una actitud más positiva del Perú podría haber favorecido los intereses bolivianos y ello no ocurrió en la práctica. Pareciera, sin embargo, que efectivamente ha habido situaciones en que algunos tratadistas bolivianos reconocen o reconocieron en su oportunidad que en determinadas coyunturas –en algunas de las cuales ha habido una buena disposición chilena– desde Lima no se hicieron esfuerzos que pudieran haber facilitado las gestiones o los intereses de Bolivia.

En síntesis, Perú ha sido durante muchos años un obstáculo en la búsqueda de entendimientos chileno-bolivianos.

C. Inventario boliviano sobre negociaciones con Chile

Diversos estudiosos y diplomáticos bolivianos, en particular el exCanciller Escobari Cusicanqui, han insistido en efectuar inventarios de negociaciones chileno-bolivianas, procurando acreditar que en casi todas ellas ha habido engaños y maniobras negativas de parte de Chile. No vacilan en incluir en estos listados los tratados de 1895, la reacción chilena frente a la proposición Kellogg, el Acta Protocolizada de 1920, las conversaciones de 1950 y otros contactos en que la buena fe de Chile fue más que evidente.

Con ello, supuestamente pretenden desestimular eventuales negociaciones chileno-bolivianas o procurar de antemano sostener que ellas son inconducentes.

D. *Contradicciones e indefiniciones bolivianas*

A lo anterior cabe agregar otra interrogante: ¿ha habido en Bolivia un pensamiento y una reacción coherente y clara —expresiva de una posición nacional— frente a las conversaciones planteadas en 1895, 1920, 1923, 1950, 1975, 1978, 1986 y en otros escarceos que podrían haber dado lugar a negociaciones?

Objetivamente se puede decir que no la ha habido y que no parece justo responsabilizar a Chile por el fracaso de la mayoría de ellas. Asimismo, que no responde a un criterio de objetividad elaborar listados de supuestas «traiciones» chilenas, en circunstancias de que en casi todas las negociaciones que se mencionan Chile mostró buena disposición y fueron situaciones domésticas bolivianas o críticas nacidas en el altiplano las que desbarataron las perspectivas de éxito que se visualizaron en un par de ocasiones.

Cabe recordar, que importantes personalidades bolivianas vinculadas a los temas de política exterior —en su mayoría ex-Cancilleres— participaron en 1999 en un Seminario sobre «Desafíos en el Nuevo Milenio, organizado por la Comisión de Política Internacional y Culto de la Cámara de Diputados. La H. Cámara de Diputados elaboró una recopilación de los debates, la que fue editada y entregada al conocimiento de la opinión pública nacional.

Se debatieron aspectos muy importantes del momento que se vivía en lo internacional, dándose especial relevancia al tema marítimo. Se publicó un folleto que se titula «Política Exterior Boliviana. Desafíos en el Nuevo Milenio», La Paz, 1999, en que se reconoce que nunca ha habido en Bolivia una posición clara y consistente, con apoyo de los diversos sectores nacionales, en materia de mar. Como lo reconocen los propios bolivianos, hay en ese país absoluta claridad en cuanto a ciertos sentimientos básicos, pero absoluta confusión en torno a los objetivos que realísimamente podrían buscarse y en torno al cómo y al cuándo, en lo que se refiere al logro de esos objetivos. Los propios bolivianos han elaborado infinidad de teorías. Se ha hablado de reivindicacionismo, de reintegracionismo, de gradualismo, de practicismo, de soberanía plena, semiplena, funcional, de «soberanía perforada», a algunos les interesa un «puerto», otros prefieren recibir un «litoral», etc

E. *El «factor Argentina»*

La observación de acciones y reacciones de Bolivia a lo largo de muchos años permite presumir que en distintas oportunidades los respectivos Gobiernos bolivianos adoptaron decisiones vinculadas con Chile, que fueron influenciadas por su observación o interpretación del nivel en que se encontraban los vínculos chileno-argentinos. La Paz parece haber mostrado más flexibilidad y tendencia a buscar entendimientos con Chile cuando ha apreciado que los vínculos entre Santiago y Buenos Aires atraviesan por buenos momentos y hay que dejar de lado la posibilidad de escenarios conflictivos en el cono sur. Por el contrario, ha endurecido sus posiciones cuando advierte vientos de fronda en el diálogo entre la Moneda y la Casa Rosada.

Podría pensarse que el Gobierno del General Daza no habría desconocido las obligaciones emanadas del Tratado de 1874 ni habría mantenido la intransigencia

que fue un antecedente directo de la guerra del Pacífico, si no hubiera confiado en que además de tener a su lado al Perú podía albergar la esperanza de que Argentina pudiera unirse a una alianza en contra de Chile, uniéndose al pacto de 1873. Las negociaciones chileno-argentinas que conducirían un par de años después a la firma de un Tratado de Límites atravesaban en 1878-1879 por desencuentros y dificultades de todos conocidos.

También podría sostenerse que las negociaciones de 1895 pudieron haber tenido un final más feliz si no hubiera sido porque en la etapa en que el Parlamento boliviano estudiaba los tratados se estaba viviendo, otra vez, una muy compleja relación chileno-argentina, que no estimulaba a La Paz a cerrar nada con Chile, sino más bien la inducía a ilusionarse con escenarios complicados en el cono sur que podrían afectar la capacidad negociadora de Chile en el noreste.

Hay elementos de juicio claros, que se señalaron antes, para pensar que Bolivia no habría dado los pasos que dio a partir de la gestión de Felix Avelino Aramayo y, por consiguiente, no habría firmado el Tratado de 1904 si no hubiera considerado que los escenarios de conflicto chileno-argentino quedaban atrás al firmarse los históricos pactos de Mayo de 1902 y al culminar satisfactoriamente el arbitraje británico iniciado en 1898.

Cabe presumir, en otro momento de la relación bilateral, que la brusca decisión del Presidente Banzer de cortar relaciones y el diálogo con Chile en marzo de 1978 podría haberse visto influenciada por la apreciación de que Chile y Argentina se precipitaban a un conflicto a raíz de la decisión de Buenos Aires de declarar insanablemente nulo el Laudo del Beagle algunas semanas antes. En esos mismos días, no sólo Banzer sino las opiniones públicas de Bolivia, Argentina y Chile, y posiblemente de muchos otros países, apreciaban que los trabajos de la Comisión I del Acta de Puerto Montt (grupo de «distensión») no registraban avances significativos.

Años después, la apertura de Paz Estenssoro en 1986 y su «enfoque fresco» que no fue tal, podría haber estado estimulado con el antecedente del Tratado chileno-argentino de Paz y Amistad de 1984, que borraba casi definitivamente las posibilidades de entrever alguna hipótesis de conflicto entre Santiago y Buenos Aires.

E. Arica: polo permanente y preferente de interés de Bolivia

Está claro que el gran interés de Bolivia ha sido una salida al mar por Arica. Los territorios que le pertenecieron a raíz de los entendimientos de 1866, ratificados en 1874, es decir las áreas que se encuentran entre el río Loa y el paralelo 24 ° no siempre concitaron un interés o atención especial de parte de los sucesivos gobiernos bolivianos.

En cambio, Arica fue ya desde la época colonial «el puerto principal del sur del virreinato del Perú debido a sus apropiadas condiciones para atender las necesidades del centro minero de Potosí», según el estudioso peruano Arturo Jarama en un estudio titulado «El Perú la Cuestión Portuaria Boliviana en el Siglo XIX. Factores de Intestabilidad», aparecido en la publicación «Política Internacional» de la Cancillería peruana, de julio-septiembre de 1998.

Cuando después de la firma del Tratado de 1904 se produce la sorpresiva declaración boliviana de 1910 nuevamente encontramos que Arica juega un rol fundamental. Como destaca Escobari Cusicanqui el Canciller Daniel Sánchez Bustamante sostiene que «*Tacna y Arica para Bolivia tienen importancia efectiva*» «*mientras que para Chile y Perú esos territorios sólo revisten interés histórico*». ¿Qué pasó con el litoral atacameño sobre el que efectivamente Bolivia tuvo títulos indiscutibles fundados en los acuerdos con Chile de 1866 y 1874?

Cuando Bolivia trata de terciar en el debate chileno-peruano que desemboca en el arbitraje del Presidente de los Estados Unidos y cuando se plantea poco después la llamada «proposición Kellogg», nuevamente la atención está puesta en Arica y Tacna.

En los diálogos y negociaciones posteriores siempre estuvo presente en forma destacada el interés de Bolivia en Arica.

En los meses posteriores a la crisis del Lauca, el Canciller Fellman Velarde sostenía que la solución de las aspiraciones bolivianas podría buscarse a través de una fórmula que no interrumpiera la continuidad del territorio chileno. ¿Por dónde se evita esta interrupción?

En las conversaciones de Charaña, el énfasis quedó puesto en un corredor al norte de Arica, después de haberse rechazado por Chile alternativas relativas a eventuales enclaves. En 1986-87, nuevamente el énfasis de las autoridades de La Paz –con un enfoque que no fue lo suficientemente fresco– se ubica en el extremo norte.

Los últimos gobiernos bolivianos –Mesa y Rodríguez– también fijaron su vista en Arica. No se ha escuchado alegato alguno en relación con las posiciones conocidas en una época en Bolivia como «reivindicacionistas», encaminadas a recuperar las áreas que obtuvo ese país en 1866 y 1874, entre el río Loa y el paralelo 24 °.

Aparece claro, en consecuencia, que en las distintas negociaciones bilaterales, a lo largo de más de un siglo, la meta de los sucesivos gobiernos de La Paz ha estado fijada en el extremo norte de Chile, y no en las regiones respecto de las cuales les fueron reconocidos derechos en 1866 y 1874.

G. Una «política de Estado» en Chile

Parece obvio reconocer que –como se ha señalado– existe una gran diferencia en el enfoque que chilenos y bolivianos tienen en relación con esta materia. Para los bolivianos el tema portuario o marítimo es un elemento fundamental de su política exterior, que goza de las más altas y explicables prioridades.

Para los chilenos lo fundamental ha sido el anhelo de tener una buena y constructiva relación con todos sus vecinos, y entre ellos con Bolivia, pero respecto de la cuestión marítima la idea general ha sido que se trata de un tema jurídicamente cerrado en 1904 y respecto del cual sólo podría pensarse en ampliar o hacer más expeditas, en la medida de lo posible, las facilidades concedidas a Bolivia hace casi cien años.

En varias ocasiones, sin embargo, los gobiernos de turno han formulado ofrecimientos a Bolivia que sin lugar a dudas han sido planteados con la mejor disposición y voluntad, entendiéndose que es conveniente para el país y para la región que haya armonía entre estos vecinos. Sin perjuicio de ello, cabría presumir que no

siempre ha existido una adecuada planificación ni evaluación de las alternativas que se abren o podrían abrirse. Podría pensarse que pese a la buena voluntad de sucesivos gobiernos chilenos, existen elementos para presumir que no ha habido una verdadera «Política de Estado» frente al tema.

Lo anterior lleva a sostener que así como Bolivia no sabe lo que quiere, Chile tampoco ha podido determinar a lo largo de los años hasta donde podría llegar en materia de concesiones.

¿QUÉ SE PUEDE HACER CON BOLIVIA EN EL SIGLO XXI?

Está claro que es importante para Chile tener buenas relaciones con Bolivia y con sus demás vecinos. Entre otras cosas, el anhelo chileno de ser plataforma de entrada del Asia Pacífico a nuestro continente exige superar los problemas con Bolivia.

No es fácil esperar unanimidad en el tratamiento del tema pero cabría aspirar a un razonable nivel de coincidencia. El elemento fundamental en cualquier contacto debería ser, además, que los países actúen con gran realismo.

Hay pasos que tal vez se pudieron dar en 1910, en 1950 o en 1975, pero que en el año 2006 ya aparecen, a la luz de las experiencias vividas, absolutamente cerrados.

Un elemento adicional que dificulta un acuerdo realista y razonable es que la campaña de odio hacia Chile que han desarrollado sucesivos gobiernos bolivianos está destinada, de una u otra manera, a volverse en su contra. En efecto, el pueblo boliviano naturalmente reaccionará siempre con desconfianza ante cualquier paso que se de con Chile. Si se ha inculcado a un pueblo por generaciones que no hay que confiar en Chile y se ha afirmado que Chile siempre ha actuado de mala fe y siempre ha engañado a Bolivia, ¿podrá el boliviano medio ver con simpatía un eventual acuerdo, aunque en ese momento su Gobierno lo trate de convencer de que es positivo?

¿Cómo se puede encontrar una solución realista?

Pareciera que el tema puede ser dividido para ser analizado con mayor detenimiento. A lo largo de los años se han utilizado las expresiones «acceso útil» y «acceso útil y soberano».

Pareciera que si examinamos el tema con realismo es absolutamente impensable la posibilidad de que Bolivia logre un acceso útil y soberano al mar al sur de Arica.

Al norte de Arica, las negociaciones han producido acercamientos pero llega un momento en que el tema escapa del control de Chile y Bolivia y corresponde que el Perú emita el pronunciamiento, de acuerdo al Protocolo Complementario del Tratado de 1929. Ello agrega un elemento ajeno a Chile y Bolivia cuya evolución es difícil de prever porque, sea cual sea la disposición del gobierno peruano de turno, hay en ese país sectores que se opondrían a brazo partido a una fórmula de ese tipo. Las actuales pretensiones peruanas sobre el límite marítimo con Chile agregan un nuevo elemento que prácticamente imposibilita el tratamiento de esta alternativa.

Por otra parte, es muy probable que si Bolivia logra tener un corredor al norte de Arica, alcance su sueño de tener un acceso soberano al mar. Sin embargo cabe preguntarse si ese acceso será «útil». Presumiblemente un corredor boliviano al norte de Arica haría necesario entrar en una negociación adicional sobre el acceso

y utilización de las facilidades portuarias de Arica que probablemente podrían ser particularmente complejas.

Sería conducente que Chile y Bolivia coincidieran en ciertos elementos mínimos para entrar a conversar, buscando, por ejemplo:

a) Que den los pasos necesarios para restablecer relaciones diplomáticas, en el entendido de que siempre es más fácil un diálogo cuando ellas existen. Es importante que esa reanudación de vínculos no esté condicionada a la consideración o solución de ninguna materia, lo que no se opone a la aceptación de agendas «sin exclusiones».

b) Que no se profundicen contactos sin tener previamente claros sus objetivos y los límites de las eventuales concesiones y pretensiones. Cada país está en su derecho al examinar cuidadosamente, antes de entrar en una negociación, en qué medida estarán comprometidos sus «intereses nacionales», sus «objetivos nacionales» y los intereses y objetivos de las regiones o áreas que puedan verse afectadas.

c) Que no se formulen planteamientos que no respondan a una posición nacional o de Estado, a la que se llegue una vez que sean escuchados y analizados los puntos de vista de todos los organismos nacionales que podrían tener vinculación con el tema, los sectores parlamentarios y políticos de gobierno y oposición, los grupos regionales, las Fuerzas Armadas, los empresarios, etc., y que –dentro de los mismos parámetros– nunca se incurra en el error de iniciar conversaciones sin un largo proceso de maduración previa;

a) Que se evite crear artificialmente situaciones que separan a los países y que no hacen nada por mejorar el clima que podría imperar en una negociación que tenga posibilidades de éxito. Casos como los del Lauca, y, en mayor medida, el Silala, en que se enredan el agua dulce y el agua salada, en nada cooperan si lo que se quiere es lograr entendimientos.

e) Que cualquier diálogo se efectúe haciendo abstracción del pasado. Ninguna meta seria y valiosa se podrá alcanzar mientras los Estados no dejen de lado la discusión sobre la forma en que se llegó a la guerra del Pacífico, la génesis del Tratado de 1904 y el verdadero contexto de las distintas negociaciones que en diversas épocas han iniciado Chile y Bolivia. Ello no se opone a la necesidad de que los responsables del manejo del tema en cada Cancillería estudien atentamente todos y cada uno de los capítulos que se han vivido en los últimos ciento veinte años, no para abrir polémicas sobre ellos sino para evitar recorrer caminos que ya en el pasado se ha probado que no conducen a nada.

f) Que la campaña de odiosidad y tergiversaciones sea reemplazada por la búsqueda de estímulos para un acercamiento, como la facilitación, entre otros mecanismos, de los corredores bioceánicos y otras iniciativas que interesan a Bolivia y Chile y también al resto de la región.

Todo ello evocando una muy conocida y repetida frase de Talleyrand –«en diplomacia puede hacerse todo, menos improvisar»– que en el caso de Chile y Bolivia, dada la sensibilidad y complejidad de sus vínculos, debería tener la más estricta y permanente aplicación.

Nada de lo que haga Chile con respecto de Bolivia, así como nada de lo que

haga Bolivia con respecto a Chile, puede ser el resultado de un análisis ligero o de la consideración de objetivos coyunturales de los gobiernos de turno de uno u otro país. Nada debería decirse en el curso de un acalorado debate y la medida debería ser el norte de los dirigentes de ambos países. La odiosidad y la arrogancia nunca mostrarán los caminos más adecuados.

CÓMO AVANZAR

Es importante recordar los pasos que se han dado con Bolivia en casi dos siglos, no para descartar opciones –ya que algunas siguen abiertas– sino para tener claro que con frecuencia se han seguido caminos que no han resultado conducentes, en parte porque las partes no han estado debidamente preparadas para utilizar las herramientas que en cada momento histórico tienen a su disposición.

Un economista chileno sostuvo que «la única forma de predecir el futuro es crearlo. El peor enemigo del futuro es el éxito del pasado. Todo lo fácil se acabó; todo lo mediocre también y lo bueno, ya no es suficiente...».

También podríamos recordar una sabia frase de Albert Einstein: «Todo ha cambiado y nosotros necesitamos cambiar y buscar una manera sustancialmente distinta de pensar».

Lo anterior significa que, en primer término, Chile debería mantener una actitud abierta a un diálogo con Bolivia. Muchas veces se señala que Bolivia tiene una «aspiración insatisfecha» y que Chile ha reiterado una «promesa incumplida».

Lo cierto es que Bolivia tiene una aspiración que no puede estimarse insatisfecha porque a lo largo de los años los dirigentes bolivianos no han logrado definir con claridad en que consiste esa aspiración. Chile, por su parte, ha formulado ofrecimientos –de distinta naturaleza– que tampoco han logrado superar la etapa de la consulta al Perú de acuerdo al artículo 1° del Protocolo Complementario del Tratado de Lima de 1929 o dudas de los propios bolivianos. Por ello, no corresponde tampoco hablar de que Chile tiene una «promesa incumplida»

Paralelamente, ha habido polémicas con respecto a la posibilidad de que:

- a) se procure avanzar en una negociación bilateral chileno-boliviana o;
- b) se analice la alternativa de buscar un entendimiento tripartito en conversaciones en las que participe el Perú, con la idea de que se llegue a un acuerdo que, además de resultar satisfactorio para Bolivia y Chile, se traduzca en un polo de desarrollo, cooperación y entendimiento que beneficie al norte chileno, al sur peruano y a Bolivia.

Los que defienden la alternativa a) reconocen la posibilidad de que un entendimiento chileno-boliviano sirva de todas maneras de fundamento a un esquema de cooperación que, a partir de ese momento, se abra para los tres países.

Los resultados de las conversaciones anteriores nos obligan a sostener que es esencial buscar, siguiendo a Einstein, una manera sustancialmente distinta de pensar.

Esa manera podría expresarse, por ejemplo, a través de un esfuerzo encaminado a dar a Bolivia en el área de Chile, colindante con el Perú, algún punto de sobera-

nía, junto a mayor presencia de Perú y Bolivia en el puerto de Arica. (no en la ciudad de Arica). Ello no debería significar que entre Chile y Perú se altere lo acordado en el Tratado de 1929. Lo que sí podría ajustarse, si fuera necesario, sería profundizar los mecanismos de servidumbres y, si fuera del caso, la realidad portuaria –complicada por las licitaciones– que dificulta las posibilidades de la mayor presencia de nuestros vecinos.

Algunos respetados estudiosos bolivianos como Antonio Aranibar y Ramiro Cajías, han planteado ideas que podrían considerarse como base para estudiar con realismo fórmulas de acercamiento e integración en la región. Helmut Brunner y Ximena Fuentes, por su parte, han estudiado aspectos vinculados con eventuales regímenes que pudieran dar satisfacción a la parte boliviana y, al mismo tiempo, evitar un menoscabo de los derechos de Chile.

El ex Canciller Aranibar sostenía en una conferencia dictada en Iquique, en marzo del año 2004, invitado por la Universidad Arturo Prat, que:

el tema es trinacional y es claro que Arica se constituye en la zona geopolítica más sensible del área y la posibilidad de llevar adelante emprendimientos integracionistas entre el norte de Chile y el sur del Perú está bloqueada por el problema no resuelto.

En la misma ocasión, el recientemente fallecido ex Canciller Carlos Martínez Sotomayor, argumentaba lo siguiente: «¿Cómo debemos aprovechar y conducir elementos claves, para desarrollar con éxito esta gran empresa del siglo XXI?».

La integración y con especial énfasis en el tema que nos preocupa, la integración Bolivia-Perú, la integración Bolivia –Perú-Chile, la integración Chile– Bolivia. Creo que hay ocho elementos que califico como elementos claves para conducir, para avanzar en el desarrollo de una adecuada estrategia para el éxito de esta gran empresa en el siglo que esta empezando:

1. El marco de los acuerdos económicos existentes y su natural y obvio perfeccionamiento de acuerdo a las experiencias.

2. El impulso al establecimiento de sociedades conjuntas o mixtas, para diferentes campos industriales, necesitamos más sociedades boliviano-chilenas, más empresas mixtas chileno-peruanas, se ha avanzado en algún grado con el Perú, necesitamos conjugar intereses conjuntos para una obra, industria, algo de progreso común.

3. Concreción acelerada de los Corredores Bioceánicos.

4. Entender y al mismo tiempo colaborar a Bolivia en la explotación de los recursos hídricos, minerales y gasíferos. De la misma manera Chile puede ofrecer cooperación a Bolivia en el campo minero, en el campo del comercio exterior, en el Asia Pacífico (los coloco sólo a modo de ejemplo), elementos que permitan también conjunción en situaciones que son claves para la economía y el desarrollo de ambos países.

5. La modernización de los puertos de Ilo, Matarani, Arica, Iquique y Antofagasta. Hablamos de integración y hablamos de comercio exterior, sin registrar transportes, comunicaciones, puertos y aeropuertos, es estar expresando en términos muy limitados unas aspiraciones y programas integradores, y señalo lo siguiente ejemplo: la producción de soya en los estados referidos del Brasil y que va al Asia

Pacífico por la vía de Panamá, Estrecho de Magallanes u Océano Índico, alcanzó el 2002 y 2003, más o menos a cerca de 9 millones de toneladas; la producción de otros granos, arroz, maíz, mijo, etc., alcanzó a 4 millones y fracción de toneladas, es decir, la producción total de esos granos exportables, sólo del Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y entiendo que Rondonia se incluye en esto, alcanza un total de 13 o 14 millones de toneladas. La capacidad actual de Ilo, Matarami, Iquique, Arica y Antofagasta no alcanza a 14 millones de toneladas anuales. De tal manera, que si el sistema de Corredores Bioceánicos estuviera en óptimo funcionamiento, si esa carga solamente brasilera que va al Asia Pacífico, fuese por los cinco puertos del Perú y Chile, estos puertos que tienen una capacidad instalada vegetativa de aproximadamente 80%, restando sólo un 20% para carga nueva, esta concepción de los Corredores Bioceánicos, quedaría absolutamente trunca en su terminal en el Pacífico. Ahí hay un desafío en materia de transportes, de infraestructura y de puertos. En relación a Bolivia, de la carga que el puerto de Arica maneja en los últimos 3 años, el promedio anual solo ocupado por carga boliviana, alcanza el 62% de la capacidad del movimiento de carga de Arica. Trasláden ese dato a la concepción anterior, con los corredores y ahí tienen un ejemplo adicional.

6. Política conjunta de los tres países respecto del Asia Pacífico y de participación en APEC, el que Bolivia hoy sea mediterránea, pero siendo su vinculación fundamentalmente con el mundo a través del Pacífico, no la excluye desde mi punto de vista, de ser socia del Perú y de Chile en una participación de política y de estrategia hacia el Asia Pacífico y concretamente en APEC. Se pueden idear fórmulas, buscar procedimientos, etapas que demuestren concretamente para los tres países vecinos referidos, una empresa conjunta desafiante y de progreso referido al Asia Pacífico.

7. Entendimientos básicos sobre educación y capacitación profesional, único para los tres países, que se implementen gradualmente. Es posible y seguramente cierto que en algunas Ingenierías o en especialidades de Medicina o en Derecho, siendo legislaciones diferentes, pueda no lograrse y aproximarse acuerdos de esta naturaleza, pero en educación básica, en algunos elementos de educación pre escolar, en educación técnica y profesional, ¿no puede acaso acometerse la tarea de estudiar, la posibilidad de empezar a uniformar gradualmente planes y programas de estudios y de equivalencia de grados o de años de enseñanza de un país hacia otro? Creo que allí hay una tarea también importante.

8. Tránsito de personas más expedito, con sola cédula de identidad u otro elemento más. Parece que también es un absurdo estar durante años y también decenios, partimos con esto el año 60 con el Tratado de Montevideo –específicamente cuatro decenios– hablando de integración, de políticas y estrategias integradoras y tenemos dificultades para el tránsito de personas de nuestras tres nacionalidades para que circulen por nuestros países en sus zonas limítrofes. Podrá haber muchas necesidades en el orden fitosanitario, o necesidades de aduanas, pero el tránsito de personas habría que enfocarlo con una apreciación realista moderna y actual, evitándose hechos a mi juicio tan bochornosos, como la muerte de un ciudadano peruano en el desierto entre Arica y Tacna, con la circunstancia de que no habría exhibido a la distancia alguna señal o alguna actitud, de acuerdo a algunos reglamentos bastante obsoletos.

Sin participar de la idea de Aranibar de que hay un problema no resuelto, porque jurídicamente eso no es así, recogiendo las sabias reflexiones de Martínez Sotomayor, y pensando más bien, eso hay que subrayarlo, en una aspiración no satisfecha, alimentada centenariamente y fortalecida por mitos difícilmente soslayables, pareciera en todo caso que hay elementos aprovechables en las ideas que éstos y otros estudiosos han vertido sobre un eventual polo de desarrollo trilateral.

Todo esto, en todo caso, debería estar acompañado de elementos de real interés para Chile, tales como efectivos acuerdos sobre integración física y minera, recursos hídricos compartidos y no compartidos, infraestructura, energía, controles fronterizos integrados, facilitación aduanera, migraciones, propiedades de bolivianos en la I y II Región de Chile, etc.

Partiendo de la reiteración de una clara voluntad de ambos gobiernos de examinar una «agenda sin exclusiones», en una mesa de diálogo en que se busque con decisión y generosidad acercamientos y coincidencias se podrían dar pasos de trascendencia histórica.

No podría descartarse la posibilidad de que la nueva aproximación al problema que pueda tener Chile, por primera vez con una mujer en la presidencia, y Bolivia, por primera vez con un hombre nacido de las etnias originarias en la primera magistratura de la Nación pudiera romper la barrera de más de un siglo separados por inflexibilidades, odiosidades y arrogancias.

BIBLIOGRAFÍA

- Alessandri Palma, Arturo, *Recuerdos de gobierno. 1920-1925*, Santiago, Nascimento, 1967.
 Amunátegui, Miguel Luis, *La cuestión de límites entre Chile y Bolivia*, Santiago, Universitaria, 1897.
 Arce, Isaac, *Narraciones históricas de Antofagasta*, Antofagasta, 1930.
 Barros Arana, Diego, *Historia de la Guerra del Pacífico*, Santiago, Servat, 1880.
 ———, *Un decenio de la Historia de Chile. 1841-1851*, Santiago, Universitaria, 1906.
 Barros Borgoño, Luis, *La negociación chileno-boliviana de 1895*, Santiago, 1897.
 ———, *La cuestión del Pacífico*, Santiago, 1922.
 ———, *Misión en el Plata. 1876-1878*, Santiago, U. de Chile, 1932.
 Barros Grebe, Guillermo, *Esquema histórico de las relaciones chileno- bolivianas*, Santiago, Universidad de Chile, 1944.
 Barros Van Buren, Mario, *Realismo e Idealismo en la Política Exterior de Chile*, Santiago, U. de Chile, 1984.
 ———, *Los elementos fundamentales de la diplomacia contemporánea*, Santiago, Arquén, Santiago, 1985.
 Bernstein, Enrique, *Recuerdos de un diplomático. 1957-1965*, Santiago, Andrés Bello, 1986.
 Bello Codesido, Emilio, *Anotaciones para la Historia de las negociaciones diplomáticas con el Perú y Bolivia. 1900-1904*, Santiago, La Ilustración, 1919.
 Bustos, Carlos, *Chile y Bolivia. Un largo camino. De la Independencia a Monterrey*, Santiago, RIL Editores, 2004.
 Cámara de Diputados de Bolivia, *Política Exterior Boliviana. Desafíos en el Nuevo Milenio*, La Paz, 1999.
 Carrasco Delgado, Sergio, *Historia de las relaciones chileno- bolivianas*, Santiago, Universitaria, 1991.
 Carrasco Domínguez, Selim, *El Reconocimiento de la Independencia de Chile por España*, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1961.

- Cisneros, Andrés, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.
- Cruchaga Ossa, Alberto, *Estudios de Historia Diplomática Chilena*, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1962.
- Escobari Cusicanqui, Jorge, *El Derecho al Mar. Las diez evasivas chilenas. (1895-1987)*, La Paz, Juventud, 1988.
- , *Historia Diplomática de Bolivia*, Universidad.
- Eyzaguirre, Jaime, *Chile y Bolivia. Esquema de un proceso diplomático*, Santiago, Zig-Zag, 1963.
- , *Chile durante el Gobierno de Errázuriz Echaurren*, Santiago, Zig Zag, 1957.
- , *El intento de negociación chileno-boliviana de 1950*, Santiago, Ed. Jurídica, 1967.
- Fernández, Gustavo, *Bolivia en el laberinto de la globalización*, La Paz, Plural, 2004.
- Figuroa, Uldaricio, *La demanda marítima boliviana en los foros internacionales*, Santiago, Andrés Bello, 1992.
- Fernandois, Joaquín, *Mundo y Fin de Mundo. Chile en la Política Mundial. 1900-2004*, Santiago, U. Católica, 2005.
- , *Chile y el Mundo. 1970-1973. La Política Exterior del gobierno de la Unidad Popular*, Santiago, Universidad Católica, 1985.
- González Videla, Gabriel, *Memorias*, Santiago, Gabriela Mistral, 1975.
- Lacoste, Pablo, *Argentina, Chile y sus vecinos*, Buenos Aires, Cono Sur, 2005, 2 volúmenes.
- Marambio, Augusto, «El Dr. Guillermo Rawson y la adhesión argentina al tratado secreto peruano-boliviano de 1873», *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, segundo semestre de 1961, N° 61.
- Martínez Sotomayor, Carlos, *Reflexiones y Testimonios Políticos*, Santiago, Alfabetá, 1987.
- Ministerio de RR.EE. de Chile, *Chile y la aspiración de Bolivia a puerto en el Pacífico*, 1922.
- , *Contraalegato de Chile en arbitraje de Tacna y Arica*, 1924.
- , *La Cuestión del Río Lauca*, Santiago, 1962.
- , *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile-Bolivia*, 1979.
- , *Historia de las negociaciones chileno-bolivianas, 1975-1978*, 1979.
- Montaner Bello, Ricardo, *Historia Diplomática de la Independencia de Chile*, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1961.
- Muñoz, Heraldo, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Prospel.
- Montenegro, Walter, *Oportunidades perdidas. Bolivia y el Mar*, La Paz, Los Amigos del Libro, 1987.
- Orrego Luco, Luis, *Los problemas internacionales de Chile. La cuestión boliviana*, Santiago, Mejía, 1900.
- Sánchez, Walter, *Política Mundial hacia el Siglo XXI*, Santiago, Ed. Universitaria, 1989.
- Tellez, Eduardo, *Historia General de la Frontera de Chile con Perú y Bolivia*, Santiago, Terra Nostra, 1989.
- Valdés, Gabriel, *Conciencia Latinoamericana y Realidad Internacional*, Santiago, Ed. del Pacífico, 1970.

CHILE Y BOLIVIA

■ *Humberto Mantero Vargas**
Ricardo Rojas Sanhueza
Cristián Leyton Salas
Rodolfo Martinic Marusic

INTRODUCCIÓN

La historia bilateral en los ámbitos de la seguridad y la defensa entre Chile y Bolivia ha estado marcada por períodos de convergencia y de divergencia, fundamentalmente vinculados a los efectos y consecuencias de los conflictos de diferente índole en los que se han visto involucradas ambas naciones. Uno de los principales efectos de dicho fenómeno en la relación bilateral fue el debilitamiento de los lazos de confianza mutua, particularmente en el ámbito político-estratégico.

Las transformaciones acaecidas en el sistema internacional han introducido

-
- * • **CORONEL HUMBERTO MANTERO VARGAS:** Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, Licenciado en Ciencias Militares, profesor de Academia en la asignatura de Geografía Militar y Geopolítica. Magister en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Actualmente cumple sus funciones profesionales como Comandante del Regimiento de Infantería Motorizado N° 23 «Copiapó» con guarnición en la ciudad del mismo nombre.
- **TENIENTE CORONEL RICARDO ROJAS SANHUEZA:** Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, Licenciado en Ciencias Militares, Magister en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra. Profesor de Academia en la asignatura de Logística. Diplomé d'Études Supérieures de Défense, Collège Interarmées de Défense (C.I.D.), Francia. Graduado del Curso de Estado Mayor Conjunto en el Collège Interarmées de Défense, Francia. Actualmente se desempeña en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).
- **CRISTIAN LEYTON SALAS:** Doctorado en Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados (USACH-IDEA), Bachelor Ciencias Políticas Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá. Master of Arts en Relaciones Internacionales, Université du Québec à Montréal (UQAM). Actualmente se desempeña como Investigador y Asesor del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) en el Departamento de Planificación y Estudios. Graduado del Centre for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University, Washington D.C.
- **CORONEL (R) RODOLFO MARTINIC MARUSIC:** Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, Licenciado en Ciencias Militares, profesor de Academia en la asignatura de Geografía Militar y Geopolítica. Magister en Ciencia Política, mención Gobierno, de la Universidad de Chile. Ha desarrollado estudios de especialización en el área de la administración y gestión en recursos de defensa. Actualmente se desempeña en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

nuevas condiciones, identificadas, fundamentalmente, en el surgimiento de oportunidades de desarrollo y, paralelamente, de nuevas amenazas. La seguridad nacional, como concepto, ya no sólo está supeditada al mantenimiento de grados de disuasión específicos, sino que también, y mayoritariamente, a la existencia de amenazas comunes que necesitan soluciones conjuntas. Es así como la cooperación debería imponerse por sobre la competencia y la integración por sobre la desconfianza, en todos los ámbitos de la interacción política, social, económica y militar entre los Estados, particularmente entre países vecinos como Chile y Bolivia.

En términos generales, la globalización ha abierto espacios de cooperación, la cual no sólo impone la necesidad de un incremento tanto cuantitativo como cualitativo de las Medidas de Confianza Mutua entre ambos países, sino que además, un impulso a una transformación en las percepciones mutuas, desde el plano histórico, a fin de crear instancias de acción bilateral, coordinadas y conjuntas en ámbitos de interés común.

A. VISIÓN DE LOS OBJETIVOS NACIONALES

Los objetivos nacionales, como metas de bien común que se fijan los Estados, interpretan las aspiraciones ciudadanas, proyectándose al interior y exterior del país, para minimizar las amenazas y riesgos que pudieran ocasionarse, en sintonía con los otros factores del Poder Nacional.

1. *Objetivos Nacionales de Chile*

Antes de establecer los objetivos nacionales, es necesario mencionar los principios que orientan el ordenamiento jurídico y político de Chile, los que se encuentran consignados en la Constitución Política de la República, en su Capítulo I sobre las «Bases de la Institucionalidad», y que expresan la continuidad de la tradición republicana del Estado nacional.

a. Principios básicos del Estado

Estos principios señalan que en Chile existe un amplio reconocimiento de la persona humana, su dignidad y derechos, así como de las comunidades en que aquélla se desarrolla, partiendo por la familia. El pleno respeto de los derechos de las personas impone al Estado las finalidades que se recogen en los siguientes conceptos:

- Estar al servicio de la persona humana y promover el bien común.
- Respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.
- Proteger a la familia, núcleo fundamental de la sociedad, y propender a su fortalecimiento.
- Proteger a la población.

- Promover la integración armónica de todos los sectores de la nación.
- Contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

De la dignidad e igualdad inherente a todas las personas se deducen también objetivos socio-económicos prioritarios para el país, tales como la cohesión e integración social y la superación de la pobreza.

Chile es una República democrática, tal como se establece en el artículo 4° de su Constitución Política, donde impera el Estado de Derecho y la vigencia de los principios de supremacía constitucional, de legalidad, de tutela judicial y de control de los actos de la administración del Estado. En este contexto democrático y pluralista, el Estado asegura el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional y el ejercicio pleno de las libertades individuales.

b. Objetivos nacionales

El Estado de Chile persigue fines generales que se encuentran expresados en la normativa constitucional, la que, a su vez, es el resultado de la experiencia histórica y del acervo político-cultural del pueblo chileno. De tales fines se desprenden metas que, por lo mismo, se pueden considerar fundadamente como aspiraciones de las grandes mayorías nacionales.

Estas metas orientan y dan coherencia a la actividad global del Estado, incluida la defensa. En este ámbito específico, donde se las conoce como objetivos nacionales permanentes, estas metas y que se detallan a continuación, conforman la base a partir de la cual es posible el ejercicio de la función de planificación:

- La preservación de la nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.
- La mantención de su independencia política.
- La mantención de su soberanía.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
 - La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
 - La proyección internacional.
 - La mantención de buenas relaciones internacionales.

Los objetivos nacionales permanentes se inscriben dentro de la tradición constitucional chilena y corresponde a cada gobierno, a partir de sus propios postulados, impulsar una agenda pública que los materialice. En otras palabras, los objetivos nacionales permanentes se actualizan y adquieren concreción en decisiones, instrumentos y acciones que expresan la voluntad política de las instituciones democráticas chilenas.

Los Gobiernos elaboran estos objetivos actuales (o políticos) del país para una extensión variable de tiempo, pero en general lo hacen apuntando a un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios períodos.

Como es natural, será más fácil lograr el compromiso ciudadano con la defensa y la seguridad del país mientras mayor conciencia y consenso exista respecto de las metas finales por alcanzar.

2. *Objetivos Nacionales de Bolivia*¹

La evolución histórica boliviana contemporánea hasta la elección de Evo Morales estuvo marcada por los sucesos y efectos resultantes de la Revolución de 1952. Podríamos afirmar que es a partir de este fenómeno sociopolítico que se materializan, contemporáneamente, los objetivos nacionales tanto internos como exteriores de dicho país.

El movimiento revolucionario fue por su naturaleza pluriclasista. Lo anterior se tradujo en que todas las decisiones nacionales de carácter estratégico emanaron a partir de un consenso social y político de todos los segmentos sociales y políticos de dicho país. En este sentido, la emergencia de una nueva burguesía vino a determinar la implementación de un conjunto de reformas estructurales a la sociedad boliviana como serán, por ejemplo, la reforma agraria, la implementación del voto universal, los avances en la legislación laboral y la inauguración de un proceso embrionario de industrialización². No obstante la importancia de lo precedente, un factor central nos permitirá comprender la real extensión y el verdadero sentido de dicho fenómeno de cambio social acelerado: las transformaciones introducidas en el ámbito cultural.

En efecto, la idea al crear un Estado nacional fuerte, implicaba establecer una nación boliviana unida en torno a una cultura dominante, por esencia mestiza y uniformada por el idioma castellano. La idea anterior sería objeto y sujeto de un proceso lento, pero progresivo, de cambio al integrar, paulatinamente, a los procesos educativos y a la dinámica propia de las decisiones políticas, al conjunto de las comunidades aymaras y quechuas emplazadas en territorio boliviano. Lo anterior significó propugnar criterios más amplios de diversidad nacional, hecho que caracteriza la idea de nación boliviana, esto es, una nación multiétnica y pluricultural.

Otro factor de convergencia nacional estaría dado por la coincidencia en torno a los ideales de gobierno y de régimen político. Es así como existen altos grados de concomitancia social en torno a la necesidad de mantener y reforzar el Estado de Derecho como único medio, permitiendo conservar márgenes de estabilidad institucional acordes a los imperativos del desarrollo humano.

Por otro lado encontramos una coincidencia nacional interna boliviana en torno a la necesidad de proteger y reforzar el régimen político democrático como el medio primigenio, permitiendo garantizar la legitimidad y legalidad de los actos de gobierno a fin de impedir caer en escenarios de ingobernabilidad generalizados.

A partir de las ideas precedentes, podemos establecer dos grandes niveles a tra-

¹ www.rree.gob.bo, en conformidad con los principios plasmados en su Política Exterior.

² Mesa Gisbert, Carlos, *Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, La Paz, 2003, pp. 649-676.

vés de los cuales los Objetivos Nacionales bolivianos se han expresado históricamente a través de principios, que emanan de la Constitución Política boliviana.

a. Los Objetivos Nacionales Institucionales

Estos se definen como aquellos principios que permitieron el surgimiento del aparato estatal boliviano, y que establecen los márgenes generales y específicos de su accionar social y político. Los tres principales principios, plasmados en la Carta Fundamental³ boliviana son:

1) La clase de Estado y la forma del Gobierno que guiará los destinos de la sociedad boliviana.

- a) Se especifica el carácter independiente y soberano del Estado de Bolivia, asociado a una condición de estructura social de naturaleza multiétnica y pluricultural.
- b) Se determina la constitución de un régimen republicano de gobierno adoptando la forma de gobierno representativa.
- c) Se consagra un Estado Social fundado sobre la base de la libertad política, la igualdad en derechos y deberes, y la justicia.

2) Las fuentes de la soberanía popular.

- a) Se establece que la soberanía reside únicamente en el pueblo.
- b) Esta posee un carácter inalienable y es por naturaleza imprescriptible.
- c) Se consagra el Estado de Derecho al establecer la división de los poderes de Estado entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

3) Garantías de las Personas

Se establecen los principios básicos y fundamentales que animan el accionar del Estado en materia de respeto a la dignidad humana, hecho reflejado tanto en el ámbito interno como externo.

b. Los Objetivos Nacionales Exteriores.

Son aquellos principios que guían y especifican el comportamiento internacional del Estado boliviano en función de los intereses nacionales interiores o institucionales, influenciados por los intereses coyunturales propios a los imperativos políticos de los gobiernos de turno.

³ www.georgetown.edu/adba/constitutions/bolivia/consbliv1615.htm. De acuerdo a la Constitución Política con Texto Acordado en 1995 y las reformas introducidas del 2002 al 2004. Habría que considerar, en su oportunidad, los cambios que introduzca la Constituyente del año 2006.

Conforme a lo anterior, la Política Exterior boliviana busca, oficialmente, alcanzar los siguientes objetivos y metas en su accionar en el ámbito internacional⁴:

1) Contribuir a la construcción de un Orden Internacional «más justo, democrático, solidario y participativo». Lo anterior sería sólo posible mediante la participación activa en el sistema de Diplomacia de Cumbres y los diversos mecanismos de concertación y diálogo tanto a niveles regionales, subregionales y birregionales.

2) Se establece como un objetivo permanente e irrenunciable un acceso soberano al Océano Pacífico.

3) Se establece como objetivo exterior ampliar y profundizar la agenda de las relaciones con los países vecinos, sobre todo en los ámbitos de:

- a) Intercambio comercial e inversiones.
- b) Cooperación e integración fronteriza.
- c) Consultas políticas sobre asuntos de interés recíproco.
- d) Preservación del medio ambiente.
- e) Integración física.
- f) Cuencas hidrográficas.
- g) Flujos migratorios.
- h) Integración energética.

4) Se considera como un objetivo nacional fundamental la promoción del establecimiento de una alianza hemisférica para la lucha contra el narcotráfico y la amenaza del terrorismo, así como apoyar los procesos de cooperación y concertación a impedir el crimen transnacional, la corrupción y el lavado de dinero.

5) Se pone de manifiesto la vocación pacifista del país y la necesidad de contribuir a las operaciones de mantenimiento de paz, impulsando las medidas de fomento de la confianza, la diplomacia preventiva y el desarrollo de acciones e iniciativas multilaterales que se emprendan en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

6) Se busca contribuir a las diversas actividades de la Organización de los Estados Americanos con referencia a los siguientes asuntos:

- a) Consolidación de los sistemas democráticos en los países de América Latina y el Caribe.
- b) Preservación de los Derechos Humanos.
- c) Cooperación hemisférica en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el crimen transnacional y la corrupción,
- d) Seguimiento del mecanismo de evaluación multilateral en la lucha contra el narcotráfico.
- e) Acciones en lo relativo a la solución de conflictos y al fortalecimiento de la armonía entre los países miembros.

7) Se establece la necesidad de desarrollar e impulsar Zonas de Integración Fron-

⁴ www.rree.gob.bo/ministerio/, principios establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia.

teriza así como de Centros Binacionales de Atención en Frontera con los países limítrofes.

8) Se busca contribuir a las iniciativas destinadas al fortalecimiento y profundización de la integración andina, proponer fórmulas específicas conducentes a una mayor vinculación con el Mercosur y crear condiciones para establecer un Espacio Sudamericano Integrado.

9) Fortalecer la capacidad negociadora del país para participar activamente en los procesos de negociación regional, hemisférica y extrarregional, incorporando temas y normas de interés nacional y subregional.

10) Negociar y suscribir instrumentos jurídicos internacionales en materia comercial y cooperación técnica, en consenso y coordinación con los sectores público y privado, con el propósito de incrementar el intercambio comercial, profundizar las preferencias negociadas, incrementar y diversificar las exportaciones bolivianas de bienes y servicios, desarrollar el etnoecoturismo, captar inversiones extranjeras, promover la transferencia de tecnología, precautelar el patrimonio cultural del país y estimular la cooperación para el desarrollo, manteniendo el carácter prioritario de Bolivia.

3. Factores de coincidencia en los Objetivos Nacionales de Chile y Bolivia.

Analizados los antecedentes se puede inferir que existen los siguientes puntos de convergencia en lo que a objetivos nacionales se refiere. Ellos son:

a. En los principios sustentatorios de la seguridad internacional, regional y vecinal. Se aprecia una convergencia respecto a la necesidad de implementar un sistema de relaciones interestatales sustentado sobre la base del acrecentamiento de la confianza mutua. En este sentido, para ambos gobiernos la paz constituye un objetivo central.

b. El respeto y la promoción de los valores que sustentan una convivencia nacional en donde prime el derecho permite establecer que dicho objetivo nacional trascienda las fronteras y regule las relaciones entre los Estados. De esta manera, el respeto a los marcos jurídicos internacionales constituye un objetivo nacional presente en ambos Estados.

c. En las agendas de interrelación subregional. Ambos Estados consideran esencial emprender medidas concretas respecto a la necesidad de integrarse y cooperar como una forma de aunar esfuerzos en todas las áreas del quehacer nacional, incluidos la de Defensa y Seguridad. Es así como para ambos Estados, la generación de espacios comunes de colaboración constituyen objetivos nacionales compartidos que deben ser explotados.

B. LA POLÍTICA DE DEFENSA, UNA HERRAMIENTA EN BENEFICIO DE LA RELACIÓN BILATERAL

1. *La Política de Defensa de la República de Chile*

a. Antecedentes

En 1997 la sociedad chilena culminó una tarea de carácter fundacional al hacer explícita la Política de Defensa Nacional (PDN), en un texto que integró tanto a las perspectivas militares (terrestre, naval, aérea y conjunta), como a las vertientes académicas, políticas y técnicas de distintos segmentos del Estado y de la sociedad, enmarcados en el ordenamiento jurídico que rige a la república y expresando una genuina comunidad de defensa nacional.

Dicha tarea se abordó en sucesivos talleres de trabajo donde el diálogo, interacción e intercambio de opiniones fueron el sello característico, provocando un debate sistematizado y bases documentales, que luego condujeron a la redacción de varios borradores, hasta lograr su texto final.

Uno de los propósitos tenidos en cuenta para su elaboración fue el de otorgar transparencia a las materias de defensa de manera tal que la comunidad nacional e internacional evaluara los actos del Estado de Chile en este ámbito de acuerdo a las intenciones, objetivos y capacidades públicamente declaradas.

Perseguía también entregar un espacio de participación, diálogo y trabajo mancomunado para que todos los chilenos conocieran y se interesaran en los temas de defensa, transmitiendo además confiabilidad en función de las relaciones vecinales y regionales del país.

El texto de 1997 tuvo un enfoque doctrinario de la defensa nacional, definiendo conceptos básicos en un lenguaje común. En ese sentido la versión se puede entender como un primer esfuerzo por construir una política de defensa explícita. Se asumió el compromiso formal del Estado de Chile de revisar y actualizar sus contenidos periódicamente, conforme a la evolución de los cambios y continuidades del panorama internacional, recogiendo las demandas que en materia de defensa había adquirido el país.

Así, con idéntica metodología de trabajo empleada se materializó la versión del *Libro de la Defensa Nacional* (LDN), en el año 2002. Se trató en este caso de incorporar una dimensión más programática de la defensa, que manteniendo los aspectos doctrinarios esenciales, incluyera rasgos propios de una política pública.

Paralelamente, el LDN cambió los ejes de presentación de los antecedentes para transitar desde la teoría a marcos de análisis dinámicos, enfatizando la descripción de procesos inherentes a la agenda de defensa más que la explicación de modelos.

En la actualidad el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra elaborando y difundiendo separatas al LDN respecto a temas específicos que complementan los contenidos del libro. La primera de ellas se puso a conocimiento del público en el mes de junio de 2005 y se refirió a «Participación de las mujeres en las FF.AA.»

b. Elementos de la Política de Defensa Nacional⁵*Objetivos Nacionales*

En su concepción, se excluyen las reivindicaciones territoriales en el entorno vecinal, subrayando la vocación pacífica de nuestro país. Los objetivos nacionales están respaldados por una Política de Defensa «cuyo propósito es cautelar los intereses nacionales mediante una actitud defensiva, aunque en el plano político – estratégico opte, sin contradicciones, por una modalidad disuasiva».⁶

Contexto Internacional

En un escenario complejo caracterizado por la globalización, el Estado – Nación mantiene su carácter de unidad central, aunque no único, del orden internacional. Resulta necesario preservar la identidad nacional, así como la situación geográfica relativa que ocupa cada Estado, junto con sus intereses nacionales.

Estabilidad Mundial y Regional

Son objetivos de la Política de Defensa Nacional la mantención y promoción de la paz mundial; la participación en operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por la ONU y la valorización de los procesos de integración y de confianza en las relaciones entre los Estados como fundamento político de tales procesos. Sin embargo, las medidas de confianza mutua no se consideran como mecanismos supletorios de la defensa. Por otra parte, se valora el fomento de la confianza y el control de armamentos en este ámbito y la expansión de la democracia en el continente en beneficio de la paz regional.

Defensa y Seguridad

La política de defensa nacional precisa los distintos planos que abarcan estos conceptos. Aunque ambos están íntimamente relacionados, cabría señalar que la defensa considera aspectos más específicos. Ella no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla en su dimensión externa, a través de la disuasión y de la cooperación internacional.

c. Ejes centrales de la Política de Defensa Nacional

El Estado de Chile tiene una política de defensa orientada a amparar la población del país, proteger los intereses nacionales y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad nacional. Pero también es claro en

⁵ Libro de la Defensa Nacional de Chile, «*Elementos de la Política de Defensa Nacional*», parte III Ministerio de Defensa Nacional (2002), pp. 82-86.

⁶ *Ibid.*, p. 83.

un sentido integral y moderno, que incide en la seguridad nacional, que se debe contar con estabilidad y seguridad internacionales.

Se desprende de lo anterior que para cumplir con los fines señalados, se debe apoyar la modernización de las instituciones del sector defensa, en el incentivo a la cooperación en la región, así como en la contribución a la paz y seguridad del mundo.

Tanto la cooperación en la región como la contribución a la paz y seguridad mundiales deben tener por marco las orientaciones establecidas por la política exterior de Chile y los fundamentos de la política de defensa.

d. Modalidades de empleo de los medios de la defensa

La Política de Defensa de Chile ha establecido tres modalidades genéricas de empleo de los medios de la Defensa. Estos modos son, entre otros, los que a continuación se detallan:⁷

Disuasión

Como antes se indicó, Chile mantiene la actitud defensiva como orientación fundamental de su política de defensa, así como un carácter disuasivo ⁸, en el plano político-estratégico y en ese sentido las Fuerzas Armadas juegan un papel prioritario, pero no exclusivo. En consecuencia, lo que disuade es el conjunto de las capacidades del país, conducidas por las autoridades políticas y respaldadas por consensos políticos, así como en la determinación de la población por apoyar las tareas de la defensa.

Cooperación

El Estado promueve la cooperación en los distintos niveles o ámbitos que involucra (vecinal, regional-subregional, continental y mundial), en materias de defensa y seguridad, en el ambiente de integración que impulsa, y en la participación activa por mantener y construir la paz y estabilidad internacionales.

La seguridad depende en lo esencial de su entorno estratégico más inmediato, pero la importancia de sus relaciones de seguridad con otros actores internacionales y la gravitación de una agenda internacional menos ligada a una definición exclusivamente territorial de la seguridad, se han incrementado.

2. La Política de Defensa de la República de Bolivia

La Constitución Política de la República de Bolivia estipula como «misión fundamental de las Fuerzas Armadas defender y conservar la independencia nacional,

⁷ *Ibíd.*, pp. 84-85.

⁸ Se refiere a la disuasión convencional en conformidad a los compromisos internacionales vigentes de Chile en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva.

la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país»⁹.

Por otra parte, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación¹⁰, define los siguientes principios doctrinarios para su funcionamiento:

- Preservar el mandato constitucional, la paz y la unidad nacional y la estabilidad de las instituciones democráticas del Estado.
- Ser integrador de la nacionalidad, fiel expresión de civismo, el honor y la grandeza de la Patria, de sus tradiciones y de sus glorias.
- Ser exponentes de heroísmo, valor, poder y pujanza del pueblo boliviano, simbolizar la historia de la independencia y el fortalecimiento de la República; siendo por ello depositarias de su libertad, progreso e integridad territorial y espiritual.
- Constituir el baluarte de la Seguridad Nacional y de la Defensa soberana de la Patria, contribuyendo al bienestar general del pueblo boliviano; sostén de la vigencia de la Constitución Política del Estado, de la democracia y de los derechos y garantías ciudadanas.
- Ser factor indispensable para el logro de los objetivos nacionales, el desarrollo integral del país y la indeclinable decisión de reivindicación marítima.
- Sustentarse en la cohesión de sus estructuras, su misión y organización vertical, basadas en principios fundamentales de disciplina, jerarquía, orden y respeto a la Constitución Política del Estado, a sus leyes y reglamentos.

Una ley especial regula el «Servicio Nacional de Defensa»(1966), dictando normas para la conscripción y reclutamiento en tres modalidades: servicio Pre-militar, militar y territorial.

Sin embargo, más allá del referido marco constitucional y legal declarativo de principios, las fuentes consultadas no permiten advertir que el Estado boliviano haya definido una política de defensa nacional detallada, específica y explícita en conformidad a los enfoques tradicionales de la misma, entiéndase de carácter doctrinario, o bien como guía de aplicación en la práctica.

En ese sentido, se observa en los preceptos constitucionales y legales una inclinación por enfatizar demandas internas de la realidad boliviana por sobre la formulación de objetivos que sitúen a la defensa dentro de un contexto más amplio de las relaciones internacionales y diseños de seguridades regionales y hemisféricas.

Viene a confirmar esta última consideración, lo planteado por Daniel Atahuichi Quispe, Investigador del Observatorio de Democracia y Seguridad de la Universidad de la Cordillera, respecto a la necesidad de elaborar un Libro Blanco de Defensa para Bolivia: «ante la poca atención que los políticos han prestado al tema, la marginalidad institucional, el precario desarrollo de la cultura de defensa y la dramática precariedad de recursos, imposibilita la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas»¹¹.

⁹ www.georgetown.edu., Constitución Política con texto acordado en 1995 y reformas de 2002 y 2004. Título Séptimo «Régimen de las Fuerzas Armadas», artículo 208.

¹⁰ www.mindef.gov.bo.,»*Principios Institucionales*», Ley N° 1405 de 30 de Diciembre de 1992.

¹¹ Atahuichi Quispe, Daniel, «*Los Libros Blancos de Defensa: El caso de Bolivia*», Investiga-

En esta misma línea, cabe precisar que el año 2001 el Ministerio de Defensa Nacional de Bolivia se propuso elaborar un libro de la defensa con el objetivo de «disponer de un documento accesible y transparente que traduzca, explique y contribuya al conocimiento y comprensión de los fundamentos, organización y recursos con que cuenta la defensa nacional así como su compromiso con la seguridad internacional y su proyección a futuro»¹². Esta política de defensa pretendía sustentarse en cuatro pilares: 1) Política de Seguridad Internacional. 2) Modernización y Desarrollo del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas. 3) Política de Apoyo al Desarrollo Nacional. 4) Cultura de Defensa.

Con dichos propósitos se realizó un seminario denominado, «Los Libros Blancos de la Defensa: concertación y diseño estratégico comparado», el cual logró reunir a representantes de varios países de Sudamérica, pero sin concretar resultados definitivos en la construcción de una política explícita y pública para el sector de la defensa.

Además de lo anterior, fue posible encontrar algunas referencias documentales que mostrarían una orientación de la política de defensa boliviana, aunque no se encuentren registradas como tales.

Una de ellas son los «Planes y Programas de Cooperación al Desarrollo Integral»¹³ de esa nación, los que comprenden un conjunto de actividades dirigidas a apoyar el desarrollo socio-económico del país, en materia de capacitación laboral, forestación, asistencia médica, habitacional, producción agropecuaria y gestión municipal, entre otras, en beneficio de los habitantes de áreas geográficas económicamente deprimidas.

Otra señal de tipo coyuntural, pero que denotaría una propensión para definir los marcos de desenvolvimiento de una política de defensa, en la tesis de colaboración de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior y de lucha contra el narcotráfico, podría estar dada por los contenidos expuestos por la delegación de Bolivia con motivo de la «V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas», en que se asumió lo siguiente: «... la acción de un solo Estado no es suficiente. El narcotráfico está en una guerra que no tiene nada que ver con la soberanía ni con las fronteras de los Estados. Es una guerra nueva que exige *una defensa nueva*. Ante la globalización del territorio, la globalización de la respuesta. En suma, la mejor garantía para la seguridad de nuestros Estados, es la seguridad en la cooperación»¹⁴.

dor del Observatorio de Democracia y Seguridad. Universidad de la Cordillera. Material disponible en la Internet. p.3.

¹² *Ibíd.*

¹³ www.mindf.gov.bo.

¹⁴ Garay V., Cristián, *Aporte de la seguridad y la defensa a la variable de la gobernabilidad democrática. La relación chileno – boliviana en el contexto regional*, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, 2003, p. 6.

C. LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA COMO PARTE DE LAS RELACIONES MILITARES BILATERALES

1. Instrumentos de relación en la esfera internacional del sector defensa.

De acuerdo a lo que señala el Libro de la Defensa Nacional de Chile, «las relaciones de Chile con Bolivia se caracterizan por el esfuerzo sostenido de diálogo instaurado por los Presidentes de ambos países, con el objeto de alcanzar mayores niveles de armonía y lograr entendimientos en vastas áreas de desarrollo, sobre la base de un marco fundamental en que se sitúan las relaciones bilaterales»¹⁵.

De ese modo, distintas reuniones cumbres multilaterales realizadas, permiten señalar que ambos países están en presencia de una etapa que ha permitido avanzar en el análisis de diversos temas de interés mutuo. En primer término, a restaurar confianzas y, a partir de ello, llevar a cabo iniciativas conducentes a potenciar mutuas y convenientes posibilidades de desarrollo.

En la esfera de la defensa, se interactúa frecuentemente con funcionarios gubernamentales de Bolivia en distintas actividades, tanto en el ámbito académico como profesional. En este sentido destacan la presencia de las FFAA. bolivianas en actividades de carácter internacional como la Feria Internacional del Aire (FIDAE); la atención que el Hospital de la Fuerza Aérea ha realizado en beneficio de miembros de la Fuerza Aérea boliviana y; en el campo de la industria, la Empresa Nacional Aérea (ENAER), ha realizado trabajos para material aéreo de la Fuerza Aérea de Bolivia.

Asimismo, destacan también los encuentros de Altos Mandos de los respectivos Ejércitos tanto en el marco de la Conferencia de Ejércitos de América (CEA), como del Mercosur y países asociados.

La primera de las instancias indicadas, es reconocida como el principal foro multilateral en que los Ejércitos de América comparten experiencias de su quehacer, y en donde los representantes castrenses de Chile y Bolivia han venido desarrollando y coincidiendo hacia una fructífera labor en la construcción de una genuina confraternidad interamericana.

En efecto, en 1999 le correspondió al Ejército de Bolivia organizar la XXIII CEA, evento que significó un hito histórico para afianzar lazos de cordialidad y predisposición cooperativa entre las instituciones armadas de ambos países, ocasión que se registró la visita oficial a Bolivia del Comandante en Jefe del Ejército de Chile, quien estuvo acompañado de una importante delegación de Oficiales.

Un año después, correspondió que el Ejército de Bolivia hiciera entrega de la Secretaría Ejecutiva de la CEA a su homólogo chileno para la organización de la XXIV Conferencia¹⁶, proporcionando así continuidad a los vínculos desarrollados a través de una agenda de defensa compartida y la permanencia, durante los dos años siguientes, de Oficiales del Ejército de Bolivia en nuestro país.

En fecha más reciente¹⁷, el Ejército de Chile organizó en el mismo marco de la CEA, la «X Conferencia Especializada de Educación y Entrenamiento de Fuerzas de Paz», a la que también concurrió una delegación del Ejército boliviano.

¹⁵ Libro de la Defensa Nacional de Chile, *op. cit.*, p. 60.

¹⁶ Conferencia de Ejércitos Americanos, Boletín N° 48, mayo de 2000. Santiago, Chile.

¹⁷ *El Mercurio y La Segunda*, 13 y 15 de junio de 2005.

Por otra parte, en el contexto del Mercosur –más la República de Bolivia y la República de Chile– las periódicas reuniones sostenidas por los respectivos Comandantes de los Ejércitos, han tenido por sello la absoluta fidelidad con los principios y objetivos del «Protocolo de Ushuaia», en cuanto a la declaración de «Zona de Paz», así como en explorar asumir responsabilidades compartidas y con una mirada común los problemas de seguridad y defensa en toda la región.

En la Reunión de Comandantes en Jefe de la Región, realizada en septiembre de 2004, en Bariloche, se reafirmó al Comandante General del Ejército de Bolivia la posición de cooperación internacional que el Ejército de Chile ha asumido con sus pares en general y con los ejércitos sudamericanos en particular, reiterándole una vez más, los ofrecimientos que se le han hecho a su institución¹⁸, de tal manera de ir avanzando en el establecimiento de un ambiente de confianza que permita explorar la posibilidad de iniciar actividades inter-institucionales más concretas y permanentes.

En igual sentido, es importante resaltar el encuentro entre los Ministros de Defensa de ambos países y de los comandantes en jefe de los ejércitos de Chile y Bolivia, efectuada a los pies del volcán Parícuta, el año 2005, cuando el Ejército de Chile inició la segunda fase de desminado humanitario en Tambo Quemado.

Posteriormente, se realizó la primera reunión de expertos en la paz, de acuerdo a la agenda temática coordinada por los respectivos ministerios de relaciones exteriores y que contemplan materias relacionadas con medidas de confianza mutua, comerciales, de cooperación técnica, infraestructura, lucha contra el tráfico de estupefacientes y mercancías, diálogo cultural y turismo entre otras.

Todo lo anterior, resume la acción internacional del Ejército de Chile, en plena concordancia con los esfuerzos realizados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, en el sentido de establecer vínculos de cooperación entre ambas FF.AA. y en lo posible desarrollar medidas de confianza mutua de generación más avanzada.

Se agrega a lo anterior, el reciente inicio de las actividades de desminado humanitario¹⁹ en la localidad de Chungará, que tendrá una duración de cinco meses y en el lugar donde se proyecta construir un Complejo Aduanero Binacional. Luego se tiene previsto realizar el desminado en la zona general del Volcán Llullaillaco.

En la ocasión el «Ministro de Defensa chileno ofreció al Ejército de Bolivia cursos para el personal en las academias, participar en las actividades de desminado e integrar las fuerzas de paz en Haití».²⁰

¹⁸ Establecimiento de un calendario de trabajo para buscar instancias de contacto de mutuo interés para los ejércitos; reuniones entre las guarniciones fronterizas regionales chileno-bolivianas de Calama y Villa Martín de Colcha-K y/o de Uyuni (al estilo chileno peruano –Arica y Tacna–); visita de intercambio de alumnos de Escuelas Matrices; ofrecimiento de Cursos de Maestro de Equitación e Instructor de Educación Física y ofrecimiento para que el Ejército de Bolivia conozca el sistema de entrenamiento para operaciones de apoyo a desastres naturales (SEGIO), desarrollado por la Academia de Guerra.

¹⁹ El desminado humanitario es una de las áreas de interés de la Red de Seguridad Humana, de la cual Chile forma parte. Además, en cumplimiento a las obligaciones contraídas con la «Convención de Ottawa», destacan dos elementos: la creación de la «Comisión Nacional de Desminado (CNAD) y la entrega del «Informe sobre Medidas de Transparencia», pp. 104-05.

²⁰ www.defensa.cl, 21 de Julio de 2005.

D. REFLEXIONES FINALES

Considerando la premisa básica según la cual las relaciones de cooperación prevalecen por sobre las del conflicto, se desprende la existencia de una nueva estructura internacional que se orientaría a la búsqueda de «asociaciones de seguridad», concepto amplio en cuanto a sus componentes, ya no solamente restringidos a la variable militar –independiente de su insustituible presencia–, sino que también orientada hacia una efectiva búsqueda de soluciones a problemas de distinta índole, que al ser aminoradas, fortalezcan la viabilidad de integrarse a un esquema de cooperación.

Una clara evidencia es que, al menos en el Cono Sur de América, desde 1989 a la fecha, la zona fue menos conflictiva que en otros períodos, puesto que se privilegió la búsqueda de soluciones consensuadas a los problemas, entre otros aspectos, debido a la mayor integración y al incremento de la interdependencia económica.

Es por tal razón que, en términos generales, podemos constatar diversos aspectos centrales encarnados en los principios básicos que guían el accionar externo, tanto del Estado boliviano como del chileno.

En este sentido, podemos verificar que existen *puntos de convergencia* que permiten establecer *principios esenciales* para la inauguración y el reforzamiento de mecanismos de integración política, económica y político-militar, los cuales estarían dados por:

1. El mutuo reconocimiento estatal de la primacía de principios básicos de respeto a la dignidad humana y por extensión a los procesos políticos de participación universal y democrática en los asuntos públicos. Ambos Estados reconocen al régimen político Democrático como el único sistema capaz de garantizar el mantenimiento de un Estado de Derecho.

2. Ambos Estados comparten la necesidad de acrecentar los grados de confianza en los ámbitos políticos y político-estratégicos, a niveles vecinales, subregionales y regionales. Para ello buscan concertar y crear mecanismos, procedimientos y órganos institucionalizados a carácter bilateral y regional, o reforzar los ya existentes, a fin de articular puntos de consenso y de primacía de los intereses comunes. Se establece, como resultado de lo anterior, la necesidad de resolver bilateralmente las problemáticas que surjan como resultado de la interacción natural en un sistema internacional anárquico por naturaleza.

3. Ambos países buscan implementar políticas de Estado que permitan aumentar la integración económica, bilateral y regional con vista a crear estructuras institucionalizadas que faciliten los intercambios comerciales y la resolución concertada de conflictos en dicho ámbito y que pudieren extenderse a otros.

4. Existe un reconocimiento mutuo en cuanto a la necesidad de generar espacios de consulta en el ámbito político, a fin de aunar posiciones regionales *únicas* contribuyendo con ello a acrecentar los grados de integración política y de representación general en un medio ambiente internacional en constante mutación. Dicho objetivo también se da en orden a crear instancias de intercambio de información directa en materias susceptibles de generar desavenencias.

Derivado de lo anterior, se puede inferir que estarían dadas las condiciones para materializar instrumentos y mecanismos de cooperación, que contribuirían en forma más específica a mejorar las relaciones entre ambas naciones. Estos se pueden agrupar en torno a dos ejes centrales, a saber:

1. Cooperación en materias de seguridad tradicional

a. La búsqueda concertada en orden a aumentar la confianza en el ámbito político-estratégico, forma parte de las materias en las cuales la cooperación entre ambos Estados puede darse de manera expedita, no obstante que ésta se encuentra supeditada a iniciativas políticas en proceso de resolución.

b. A partir de lo anterior, el incremento tanto cuantitativo como cualitativo de las Medidas de Confianza Mutua y de Transparencia Militar (MM.C.M.) constituyen un punto que debe ser desarrollado con mayor profundidad entre ambos países, particularmente cuando existen principios de convergencia ampliamente compartidos. Sin embargo, las MM.C.M. deben constituirse en un medio y no en el fin del actual proceso de acercamiento y de conciliación histórica entre Chile y Bolivia.

Tal como se argumentara en los párrafos iniciales destinados a conceptualizar sobre los alcances y contenidos de las MM.C.M, éstas requieren de un proceso institucionalizado y estructurado a partir de un marco político-estratégico común, que arroje un cuadro de situación general sobre el cual desarrollar sus efectos y que culmina con las actividades que ejecutan las instituciones armadas en el plano militar operativo, y otras organizaciones e instituciones en distintos campos de acción. En ese plano, las instancias académicas han cumplido también importantes roles al examinarse los casos de Chile y Perú, y principalmente, de Chile con Argentina.

La institucionalización de las MM.C.M corresponde a un nivel superior de decisión en la política de un Estado, y pertenece a la esfera de cada país definir soberanamente cuáles son los temas más urgentes en materias de seguridad y defensa, casi como los medios para enfrentarlas. En este orden de ideas, se podrían adoptar las siguientes medidas y acciones, a fin de permitir un mayor acercamiento entre ambos países:

1) Constitución de Comité Binacional Permanente

La creación de un comité bilateral permanente de consulta y de coordinación integrado por representantes de los respectivos Ministerios de Defensa y las Cancillerías, así como un comité de seguridad y defensa que incluya la participación de las Fuerzas Armadas, constituirían mecanismos apropiados para conseguir la construcción de confianza, diseñar MM.C.M y realizar su efectiva verificación. Del mismo modo, para avanzar en la construcción de regímenes de seguridad cooperativa e impulso de las instituciones internacionales.

Dentro del conjunto de MM.C.M. susceptibles de desarrollar, progresiva y gradualmente, bajo el principio de reciprocidad, a modo de ejemplo se señalan las siguientes:

- Invitación recíproca a participar en efemérides históricas y en eventos de carácter protocolar, social, cultural, artístico y deportivo, tanto en el ámbito fronterizo como nacional.
- Intercambio de revistas y publicaciones de interés para las Fuerzas Armadas.
- Facilidades para estimular el turismo del personal militar de ambos países.
- Participación combinada de unidades militares en simulación de situaciones de catástrofes naturales.
 - Conferencias bilaterales de Inteligencia.
 - Cooperación en áreas técnicas, administrativas y logísticas.
 - Intercambios docentes, becas y/o pasantías.
 - Apoyo con medios humanos y materiales ante situaciones de catástrofes y de apoyo a la comunidad.
- Intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento y otras de carácter profesional.
- Reuniones regulares para tratar temas profesionales entre Comandantes de Guarniciones y zonas fronterizas.
 - Ejercicios combinados entre unidades de ambos países.
 - Intercambio de información sobre reducción de efectivos o unidades.
 - Participación combinada en operaciones de paz y/o humanitarias.
 - Asumir proyectos conjuntos en áreas de la industria militar.

2) Libros de la Defensa Nacional

La necesidad de transparentar las políticas de defensa haciendo públicos y explícitos sus objetivos y contenidos es una tendencia que se impone nítidamente en el mundo de hoy. Ello sugiere que las autoridades bolivianas finalicen el proceso de elaboración de un Libro de la Defensa. Un punto de encuentro interesante sería que académicos chilenos –civiles y militares– participaran en dicha actividad, mediante el intercambio de información para la estructuración de un libro de estas características.

3) Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa

Aprobar conjuntamente un método para medir el gasto en defensa, cuyo precedente más notorio es el utilizado por Chile y Argentina, medida que contribuiría a dar una señal de transparencia.

c. El incremento de la cooperación e integración fronteriza, la creación de espacios de consultas políticas sobre asuntos de interés recíproco y la integración física, constituyen puntos que permitirían acrecentar los grados de confianza mutua y que deben ser reforzados, como antesala a la generación de una mayor integración y cooperación.

2. Cooperación en materias de seguridad frente a amenazas emergentes y/o no tradicionales

a. Otro aspecto que debe ser desarrollado y en el cual existen altos grados de coincidencia están dados por la cooperación y la colaboración en materia de amenazas emergentes.

b. Es así como existen materias de interés mutuo en ser objeto de una cooperación bilateral, particularmente por el alto grado de relaciones humanas en las zonas de interacción fronterizas: Entre estos puntos encontramos:

1) Establecimiento de instancias de consulta en materia de preservación del Medio Ambiente, constituyéndose en un factor de convergencia y de coincidencia a ser explotado.

2) La generación de instancias institucionales de intercambio de información en el ámbito del crimen internacional, específicamente en el marco de la lucha contra el narcotráfico y la amenaza del terrorismo.

3) La cooperación en el ámbito de la participación de Estados regionales en tareas de misiones de paz. En este sentido, la generación de instancias de consultas políticas, de formación conjunta y de participación concertada debería ser explotada.

NOTA: Este trabajo es personal. En ningún caso ni de ninguna manera representa la opinión institucional del Ejército de Chile ni de ninguna otra organización.

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CULTURAL ENTRE CHILE Y BOLIVIA: DESDE SU HISTORIA, SUS PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS[†]

■ Loreto Correa Vera*

LA PRESENCIA DE LOS TEMAS de seguridad y defensa, así como los del terrorismo y el nuevo orden internacional en el mundo, no deberían hacernos pensar que esos son exclusivamente los grandes temas que provocan tensiones o crisis internacionales. Hoy por hoy, la preocupación por la pobreza, la cooperación internacional, la integración entre los Estados y el rol de los nuevos actores internacionales resultan menos «vistosos», pero no por ello, intrascendentes.

Si bien es cierto que los focos de tensión bélica resultan cautivantes en las relaciones internacionales desde una perspectiva medial, a poco andar aparecen otra clase de conflictos interestatales que son el quebradero de cabeza de naciones pequeñas, distantes de los centros de poder y que por cierto, focalizan esfuerzos notables en pos de su solución. En ese sentido la notoriedad de estos conflictos reviste cada vez mayor trascendencia y, en un mundo globalizado, son cada vez mayores los elementos a considerar al momento de la toma de decisiones de Estado.

En estas páginas nos referiremos a las relaciones chileno bolivianas, tomando como base el hecho de que se trata de un tema vecinal poco debatido en esferas académicas de América del Sur, y que pese a la distancia geográfica es considerada por instituciones americanas o europeas, entre las que se destacan recientemente los resultados del *Instituto para la Investigación Internacional de Conflictos de la Universidad de Heidelberg* (Dic. 2004) que ha calificado a estas relaciones como parte de uno de los 23 conflictos de baja intensidad, existentes en el mundo y que se origina por una «cuestión de territorio entre Bolivia, Chile y Perú».

El ámbito básico de resolución de conflictos, en teoría, las relaciones bilaterales y el diálogo directo entre los países involucrados constituyen las herramientas básicas de las Cancillerías. En ocasiones, terceros países han brindado su concurso en el rol de arbitraje –como en el caso argentino-chileno– pero, en general, no constituye un asunto por el cual la comunidad internacional deba velar directamente.

Ciertamente, pese a que América del Sur no ha estado exenta de conflictos ar-

* Dra. (c) en Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Master en Historia Latinoamericana, Universidad Internacional de Andalucía, Magíster en Historia de América, Universidad de Chile.

[†] Este trabajo de investigación es un avance del proyecto FONDECYT N° 1050194, denominado «Guerra con paz. Paz sin amistad: Chile y Bolivia en el centenario del tratado de 1904» y rescata los resultados de una investigación publicada por el Convenio Andrés Bello a través de la Cátedra Andrés Bello el año 2004.

mados suscitados por temas históricos, el referendo jurídico en tratados internacionales de aquella realidad histórica ha sido el instrumento principal y preferente por el que ha optado la región para solucionar conflictos declarados o latentes.

En el caso de Chile y Bolivia, sin embargo, el tema no es tan simple.

No obstante que las relaciones vecinales entre los países de América del Sur en el siglo XXI son cordiales, existen tales tensiones entre algunos estados, que la comunidad internacional, se ve sorprendida y desconcertada. Tal advertencia, ocurrió en la pasada Cumbre de Monterrey el año 2004, cuando los entonces presidentes Carlos Mesa y Ricardo Lagos, pusieron en apuros al anfitrión del episodio, el Presidente Vicente Fox.

Ahora bien, la pregunta que intentaremos responder es: ¿Qué ocurre con Chile y Bolivia que no pueden articular relaciones políticas armónicas que permitan restablecer las relaciones bilaterales oficiales entre ambos países y de paso fortalecer un obligado proceso de cooperación e integración que beneficiaría de paso a toda la región? Y por ello, ¿cómo pueden caracterizarse estas relaciones y qué matices tienen éstas?

Durante la segunda mitad del siglo XX, las relaciones chileno peruanas y chileno bolivianas estuvieron marcadas por la distancia y la desconfianza propias de países que se vieron sujetos a un sistema internacional que articuló relaciones de poder en el marco de la esfera de influencia de la Guerra Fría y la doctrina de seguridad nacional. En ese sentido, una premisa es que el realismo, irradiado a todas las esferas, marca no sólo el quehacer entre los Estados, sino la construcción mental de las relaciones de las cuales se nutren las Cancillerías –en el plano institucional–, los poderes ejecutivos –en la esfera de las decisiones– y sobre todo, los pueblos o las naciones– en el plano de la sociedad misma que admite o no progresos, modificaciones y/o cambios.

En los inicios del siglo XXI, las fórmulas de entendimiento y contacto entre las naciones y los Estados, han experimentado cambios notables. En ese sentido el peso histórico, ya sea producto de los resultados de la Transición Política (1990-2005) en el caso de Chile, y el paulatino viraje democrático de Bolivia determinan una relectura del proceso.

Hoy tras 100 años de la firma del Tratado de 1904, el centro del tema sigue siendo el mismo: la recuperación de una salida soberana para Bolivia, pero urgen en ese contexto la reanudación de las relaciones diplomáticas para ambos países, la resolución de temas hídricos fronterizos y la propuesta de nuevos ejes de contacto en ámbito vecinal. En suma, el establecimiento de una línea de acción nueva entre entendimiento entre ambos Estados.

Cabe destacar que la «maritimización» de las relaciones bilaterales atraviesa estructuras mentales configuradas por las élites bolivianas que ven la pérdida del mar en Bolivia un despojo, frente a una visión chilena predominante que interpreta como una falta de responsabilidad histórica ajena la ratificación de un Tratado en el período de Ismael Montes (Bolivia). Este enfoque histórico central es el que ha generado un nulo espacio de maniobra para el Estado chileno en lo que a la soberanía se refiere, y que se complejizó aún más desde su trilateralización con Perú.

Una revisión histórica secular nos permite afirmar que sólo en los años 90' se inicia una cercanía mayor entre los dos países; esto es un mayor conocimiento del «otro», apareciendo en ese contexto demandas de regiones fronterizas por una mayor integración y una superación del sistema centralizador predominante; el

desarrollo de un acercamiento económico institucionalizado y –pese al statu quo político– distintas formas de acercamiento a través de instituciones educativas, organismos internacionales, iniciativas académicas binacionales, proyectos de investigación y fuerzas artísticas.

En la actualidad y pese a los notables avances en ambas cancillerías, sólo a través de una política de Estado fundamentada en los mecanismos de confianza mutua y que asiente sus bases en el establecimiento de una sólida integración cultural, será posible superar en las próximas décadas la deficitaria agenda histórica entre Chile y Bolivia.

EL TRATADO DE 1904

Recordaremos que los liberales inauguraron el siglo XX en Bolivia y en los 20 años que permanecieron en el Gobierno debieron enfrentar dos serios problemas internacionales: la llamada Guerra del Acre, por la cual Bolivia perdió alrededor de 190 mil kilómetros cuadrados, y la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile, sellado por el plenipotenciario de Bolivia, Alberto Gutiérrez, y el canciller de Chile, Emilio Bello Codesido, el 20 de octubre de 1904, 25 años después de la Guerra del Pacífico.

A través del Tratado, Bolivia reconoció el dominio absoluto y perpetuo de Chile sobre los territorios ocupados. Chile, a cambio, se comprometió a construir un ferrocarril entre Arica y La Paz, además de cubrir las garantías hasta un cinco por ciento sobre el capital invertido por Bolivia en varias líneas de ferrocarriles dentro de territorio boliviano y el pago de 300.000 libras esterlinas. Finalmente, Chile reconoció a perpetuidad a Bolivia el libre derecho de tránsito por su territorio y sus puertos.

El traspaso de los republicanos a los liberales en el Gobierno boliviano, exigía una solución inmediata –a nombre del progreso y desarrollo liberales–, pero no la más justa para Bolivia, cuyos gobernantes reaccionaron muy tarde ante tan grave error. Para muchos, entre ellos el historiador Fernando Cajías, fue una falta de visión de largo plazo de los gobiernos de entonces, ya que fue el Tratado el que dio paso al enclaustramiento marítimo de una manera permanente.

Asimismo, este instrumento constituyó una solución basada en «los derechos nacen de la victoria», como se encargó de recordarlo el Ministro chileno en La Paz, Abraham Koning, en una controvertida carta enviada al canciller boliviano, Eliodoro Villazón, el 13 de agosto de 1900.

La historia reciente ha demostrado que existe una herida abierta en alto estado de descomposición. Prueba de ello es el tema de la exportación de gas a Chile, que reporta interés económico para Chile desde el año 2002 y que no ha podido ser abordado por parte de Bolivia. Ello refleja las circunstancias históricas que por muchos años han rodeado las relaciones vecinales entre Chile y Bolivia.

¿CÓMO RESOLVER EL CONFLICTO DESDE BOLIVIA?

Son varias las opciones. En lo que respecta al Tratado, Cajías, por ejemplo, propone su revisión, no sólo por el bien de la unidad regional sino también por su

complementariedad económica. «No se trata de ver el tema con una lupa de un siglo atrás, pero tampoco de mantener, bajo el lema imperialista de entonces de que la victoria da derechos, un Tratado que alimenta una injusticia que se debe reparar», comenta.

El historiador coincide que en esta tarea debe incluirse la participación de la región. Desde ya debe estar Perú, ya que si bien el Tratado de 1904 cerró toda posibilidad de salida al mar por el territorio chileno, el de 1929 cerró toda posibilidad de salida por costas que fueran peruanas. Entonces –dice– ambos Tratados deben revisarse. En caso de revisarse, ¿qué se debe considerar o reconsiderar? Primero, partir de que el Tratado debió hacerse en mejores condiciones para Bolivia; en segundo lugar, plantear propuestas. Una de ellas, la de Cajías, es la soberanía compartida, que fue aplicable en el caso peruano-ecuatoriano y que es «completamente aplicable al caso boliviano-chileno, a través de una salida por Arica, por ejemplo», sostiene el historiador.

Contrariamente a la posición de revisar el Tratado existe otra que no sólo desestima esta posibilidad sino que incluso advierte que podría «confundir» más y «desviarnos del camino hacia el verdadero objetivo: reintegrar a Bolivia al océano Pacífico con soberanía». Uno de los defensores de esta posición es el ex canciller Antonio Aranibar, para quien revisar el Tratado es un planteamiento jurídicista del problema de la reintegración marítima ya superado por la política internacional nacional. Es decir, que Bolivia reconoce la vigencia del Tratado de 1904, por lo que no es un problema jurídico el que existe con Chile, sino que es un problema político e histórico y que al ser resuelto va a requerir probablemente de otro Tratado, el cual, en última instancia, será necesario para resolver el tema de la mediterraneidad. Pero, como se dijo, este paso jurídico debe ser resultado de una decisión y respuesta políticas a un problema histórico entre ambos países.

Para Aranibar, plantear la revisión de este documento llevaría a la confusión porque no va en la dirección del objetivo de la reintegración marítima con soberanía al Pacífico, tema pendiente a ser resuelto entre Bolivia, Chile y Perú. Entretanto, lo que se debe hacer es, más bien, demandar que se cumpla adecuadamente el Tratado, ya que –dice el ex Canciller– al respecto existe un rosario de incumplimientos sistemáticos por parte de Chile. Un ejemplo actual es el camino entre Charaña y Arica, que no es de lo mejor para el tránsito de mercaderías de Bolivia a Chile porque el lado chileno no ha sido mejorado para ello, a pesar de haber un compromiso del país vecino. «Ésta es una pequeña muestra –opina Aranibar– de no sólo del incumplimiento del Tratado, sino también del anacronismo y mezquindad con la que actúa Chile con Bolivia. Tal paradoja evidencia que mientras Chile tiene facetas de una extraordinaria y dinámica modernidad reconocida por todo el mundo, tiene, respecto a Bolivia, muestra conductas chicaneras y mezquinas».

Ya sea mediante la soberanía compartida, el enclave, u otro mecanismo, lo ciertamente real es que a cien años del polémico Tratado de Paz y Amistad, se abre, más que nunca, la posibilidad de resolver este conflicto pendiente no sólo por el significativo apoyo internacional, sino también la imperdible oportunidad histórica de hacerlo en un marco democrático regional que así lo exige. En este sentido, ninguna de las propuestas debería ser adelantadamente desestimada antes de un debate o discusión, que, de seguro, ocupará la atención de todos los países de la región en una agenda que obliga a tratar los temas de política exterior mutua sin exclusiones y con criterios distintos.

En las páginas siguientes, ofrecemos el análisis de estas ideas y los argumentos que sostenemos esenciales para trabajar las relaciones entre Chile y Bolivia, en el entendido que partimos de la base que es necesario avanzar en planos simultáneos ad portas del bicentenario.

UNA LECTURA CONTEMPORÁNEA DESDE CHILE DEL TEMA VECINAL CHILENO BOLIVIANO

El acercamiento de los países en términos globales y la imposición de un modelo económico que no siempre es del agrado de todos, trae consigo signos positivos y negativos en el nuevo escenario de las relaciones internacionales. En ese marco, de estructuras posteriores a la Guerra Fría, los procesos de integración experimentan una evolución veloz por los desafíos de la globalización, limitados por la historia, el imaginario y movimientos reaccionarios entre estados y/o en los mismos estados. De esta dinámica, tenemos en esta lectura que presentamos un solo antecedente en América Latina, cual es el caso de Colombia, quien conjuntamente con Venezuela ha dado muestras de un incansable trabajo por la paz y la hermandad. (Ramírez y Calderón, 1999 y 2003).

Este derrotero sin embargo, carece de una lectura en profundidad en el continente. Tras décadas de debate ideológico en el espacio de procesos de integración circunscritos a los modelos europeos, la integración latinoamericana ha concluido en foros conjuntos, donde la presencia de terceros países es permanente e inobjetable desde un punto de vista práctico, tanto por razones financieras como por los condicionamientos externos de la región.

Por ello, es que los procesos de integración a inicios del siglo XXI resultan aún más complejos en democracia. A este elemento definitorio de un nuevo esquema de trabajo internacional hay que sumar la acción participativa de la sociedad civil, en espacios desvinculados tradicionalmente por la ausencia de políticas de estado que lleven a cabo la definida y tenaz búsqueda de algo más que regiones vinculadas económicamente, y que por lo común aparecen con interferencias o distorsiones.

Las estructuras de pensamiento mutuas y las vías alternativas al diálogo estatal, transitan por lo que denominamos la integración cultural, esto es un cambio de mentalidad que observa los procesos de integración desde una perspectiva de largo plazo y que se nutre desde las bases de los intereses de la sociedad y no sólo de los estados. Al respecto, suele soslayarse que todos los procesos de integración consideran acercamientos culturales previos o al menos su puesta de relieve en el plano de la discusión política. Ocurrió entre Alemania y Francia en los años de Jean Monet, aconteció tras el Tratado de Maastrich y es la tarea en el Mercosur o la Unión Andina.

Por ello, nos permitiremos hacer algunas consideraciones previas en torno a los procesos de integración, para luego efectuar un examen a las políticas exteriores de ambos países, tras lo que describiremos el actual estado de la integración cultural y sus posibles proyecciones en el marco existente. Esto por cuanto para remontar un proceso de acercamiento con Bolivia, deben, al menos considerarse dos temas en forma prioritaria: el acento que Chile le conferirá a los procesos de integración

regional ya sea de manera formal o informal, y la importancia de elevar los procesos de acercamiento vecinales bajo una mirada solidaria. Los avances, notorios con Argentina, son aún escasos con Perú y con Bolivia.

Ahora bien, el tema que subyace a estas perspectivas, radica en una consideración de fondo que el Estado chileno debe realizarse y esta es si es el actual estado de la democracia chilena permite superar el statu quo que se maneja en materia de política exterior vecinal y si éste Estado se encuentra dispuesto a conceder cambios. El tema no es sencillo, tiene aristas que conciernen al Ejecutivo y al Legislativo.

Por su parte, Bolivia tiene un reto similar y diferente. El primero atraviesa el fortalecimiento democrático del país, que incida en las confianzas mutuas y el segundo, en el establecimiento de un diálogo efectivamente sin exclusiones, argumento que no sólo es válido de exigirse para Chile, sino para que sea la propia Bolivia la que considere cambiar un discurso, abrir los espacios de intercambio en la sociedad civil y optimizar los canales de comunicación que permitan superar también el profundo rencor intelectual y político que se ha construido en torno a Chile.

HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES DESDE LA INTEGRACIÓN

Una primera aproximación a los temas de la integración guarda relación con los aportes que la escuela de la CEPAL incorpora a las posibilidades que la integración ofrecía a los países de la región. En ese sentido, generalmente se ha aceptado que la confluencia de políticas públicas tendientes a la homogenización de los tratamientos aduaneros, arancelarios, de preferencias generales, de libre tránsito, entre otras, son el principal camino por medio del cual, los países latinoamericanos debieran trazar sus estructuras de integración. Sin cuestionar la estrategia, y en el plano de la consecución de los objetivos propios de la integración, la lectura económica, no ha dado los resultados esperados no sólo por la lentitud de aplicación, sino también porque en términos prácticos, cada Estado debe lidiar con sus propias instituciones para implementar políticas, normas, mecanismos y líneas comunes de trabajo. Amén de lo anterior, en forma paralela están los condicionamientos externos, tales como recesiones, crisis económicas internacionales, procesos de consolidación democráticos y diversos niveles de inclusión social.

Es justamente en esta lectura, que la integración cultural debe definirse, estructurarse y plasmarse intencionalmente como el mecanismo sobre el cual puede construirse en el largo plazo, en marcos democráticos, de respecto de los derechos humanos y de la biodiversidad, un mundo de posibilidades en un derrotero común en el que se pongan de relieve las fortalezas democráticas, la inclusión social, la superación de los nacionalismos y la importancia de la justicia social. Esta lectura, es particularmente importante entre Estados que poseen relaciones bilaterales deficitarias, pero es tan reciente que se encuentra en vías de construcción.

Como es de público conocimiento, crítica y debate han sido la tónica permanente entre chilenos y bolivianos desde hace muchos años. En Chile, el nivel de trascendencia de los asuntos relacionados con Bolivia ha determinado sólo en el último quinquenio y por primera vez, varias primeras planas en los principales y tradicionales medios de comunicación escritos, amén de largos comentarios en un país que a me-

nudo en su historia abordaba a Bolivia de palco, al que le cargan las discusiones y rinde homenaje al *statu quo* en su política exterior frente a Bolivia en lo que se ha denominado *diplomacia de administración del statu quo*. (Rodríguez Elizondo, 2004)

Demás está decir que el instrumento de trabajo es justamente la educación y la promoción cultural. El problema sin embargo, surge a partir de su concreción, aspecto que seguramente, debiera llamar la atención tanto a historiadores, relacionistas internacionales y expertos en política exterior puesto que en la lectura que presentamos el problema central –postulamos– es el uso de la memoria histórica que han desarrollado los dos países.

1. *Los usos de la memoria*

A veces es difícil explicar que la labor del historiador no es aquella de saber historia y menos la de proyectar al futuro el contenido de la experiencia del pasado. Muy por el contrario, la historia como disciplina es una forma de ordenar y comprender los hechos del pasado desde un procedimiento y una lógica externa. Ese contenido lo enhebra el historiador, quien mediante el uso de fuentes, es decir de documentos orales o escritos, monumentos, restos, puede desarrollar la evolución de una vida, un proceso o un hecho.

La escuela de los *Annales* ha popularizado la idea que los hechos de corto plazo, la historia política, es la espuma de la historia, y que ella se encuentra en verdad escrita en cientos de años, a través de los cambios de las estructuras económicas, sociales y la mentalidad.

Por otro lado, es aceptado que desde el período de la Ilustración, la labor de los historiadores tiene una influencia o impacto público notable. Por eso mismo hay que distinguir entre la historiografía, como disciplina, y la selección que se hace desde la historia por individuos, sujetos o grupos más amplios. Es indudable que la memoria histórica selecciona aquellas experiencias que marcan a un pueblo y que las autoridades políticas han considerado esenciales para su legitimidad. De manera que la memoria histórica, como experiencia, se diferencia notoriamente de la memoria historiográfica. Este es un aspecto, a trabajar por Chile y por Bolivia, donde una buena parte de la historia escrita sobre las guerras sostenidas y la construcción de los Estados está aún por escribirse, y sobre la cual se ha insistido que está todo descrito.

La memoria según sus teóricos y observadores como Bartlett 1932 y Halchbwachs 1925/1992, 1998, supone un carácter social constructivo y no reproductivo, inestable, porque recrea el pasado y tienen una dimensión colectiva de cómo recordar el pasado. En la memoria social las instituciones y las características culturales de los grupos pesan decisivamente. Halchbwachs puntualizó que la memoria se define por los grupos y sus intereses, y es una actividad social porque es compartida por la comunidad. Cumple por ello con las funciones de cohesión social y permanencia de la identidad.

Empero, la memoria social no es unívoca, sino plural, por los diferentes procesos que se enfrenta. Para algunos, se trata de la identificación de un sujeto social unido a un proyecto, en otros casos, puede también observarse como parte de la

construcción de un proceso social, por lo cual no tiene relación con una verdad social o histórica, a la que puede rememorar lejanamente, sino con las formas de percibir el mundo. Sobre ello, las lecturas en el caso chileno y boliviano son divergentes, pero tienen un punto en común: que han tendido a ser dogmáticas y nacionalistas.

Pero, desde otro punto de vista, como dice el filósofo italiano Giovanni Turco, la memoria es del todo necesaria y tiene relación con la idea de una axiología de la historiografía, es decir de la posibilidad de explicar los hechos como un conjunto. Para ello, explica Turco requiere primero la conformidad del conocimiento del tiempo histórico con su transcripción científica. Segundo, la investigación no puede ignorar el sedimento de la memoria, y tercero, y derivado del anterior, hay una conexión deontológica entre el conocimiento historiográfico y la memoria propiamente tal.²

En este contexto, la memoria resulta necesaria y supone la calificación. De ese modo la transcripción científica y la calificación moral se contraponen sutilmente, dado que la historiografía se nutre de un procedimiento, una forma de escribir que supone cierta objetividad, y la memoria, en cuanto tal requiere por el contrario con el compromiso. Ello explicaría, en nuestra opinión la continua producción historiográfica en tiempos de cambio y crisis.

... la memoria –recalca Turco–, sea como forma de conocimiento, sea como patrimonio de experiencias, no presenta ningún indiferentismo, sea como hecho o sea como principio. Ni una pretendida indiferencia pudiera configurarse objetivamente como una ventaja si el juicio de valor no es entendido como un especie de subrepticia y desviada superposición sino como una intrínseca e insuprimible condición de discernimiento y de responsabilidad cuya penetración se fundamenta en la misma realidad de todo lo que retiene la memoria³.

La causalidad política y la memoria están mutuamente relacionadas.⁴ Más ampliamente, Turco sentencia desde la filosofía: «El juicio constituye no sólo la selección

² Giovanni Turco, «Memoria histórica y axiología historiográfica», en *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, año VIII / 2002, Madrid, p.241.

³ «La causalidad eficiente reenvía a su vez a la causa final como aquello que guía y dirige la tensión del agente. Sin la determinación de la finalidad ni siquiera el actuar tiene inicio. Ahora bien, como el fin no puede ser constituido más que por un bien cuya consecución resulte posible y ventajosa, el proceso de adquisición, sedimentación y transmisión de la memoria histórica no podrá más que por ser dirigido hacia un bien específico. Tal es, ante todo, un bien de orden cognoscitivo que la herencia de la memoria ofrece a la inteligencia un patrimonio de datos y juicios que fecundan su ejercicio y lo señalan irrecusablemente», Giovanni Turco, *op. cit.*, pp. 251-252.

⁴ Por ejemplo en Alemania Federal se suscitado un agrio debate debido a que en Alemania, el Ministerio de Finanzas del gabinete Schroeder (actualmente saliente) ha sacado las fotografías que recordaban el 17 de junio de 1953 (año de matanzas en el Muro) y ha propuesto desmontar el monumento en el Checkpoint Charlie, que tiene 1.065 cruces por los muertos en el cruce del muro. El último fusilado fue el 6 de febrero de 1989. La jefa del museo del muro, Alexandra Hildebrandt, erigió esas cruces. Hay que recordar que si bien existe un Museo sobre el Muro de Berlín en la calle Bernauer, éste en el Checkpoint Charlie, es el más visitado. En su sustitución se pretende un monumento más a Rosa de Luxemburgo, en una zona regida por la alianza SPD-PDS (socialistas y comunistas), cuya directiva quiere olvidar los malos recuerdos del régimen títere.

crítica no eliminable, sino también la razón de ser de la misma apropiación por parte de la memoria histórica. El interés humano –religioso, moral o intelectual– es el elemento propulsor de la misma comprensión en lecho de la memoria».⁵

Esto pone entre los aspectos de fondo a debatir desde una línea que construya una nueva memoria el otro aspecto de la discusión: ¿cómo conciliar la objetividad histórica con la construcción de la memoria? Es evidente que la historiografía es una disciplina plural. La continua subdivisión o parcelación e ellas en especialidades, de un lado, y la constitución de una historiografía constituida esencialmente por el diálogo con las Ciencias Sociales, un proceso del que teorizó Fernand Braudel, supone también la recreación de ciertos criterios de validación y objetividad en la narración, de modo de acercar la historiografía a las Ciencias Sociales, más que a la narrativa.

De hecho Jacques Le Goff, resolviendo de algún modo el dilema, ha planteado en *El orden de la memoria*, que la forma científica de la memoria es la historiografía. Esto significa que se construye la memoria de forma disciplinaria, pero que los vacíos que se advierten, *los silencios o vacíos no son tales, sino formas intencionadas de construir la imagen del pasado*. La construcción de un aparato de historia social, institucional, es la manera de construir la identidad. Pero ello implica que la memoria no solo es reconstitución del pasado, sino también un instrumento y un objetivo del poder político. Lo nuevo de esta construcción de la memoria, es que aparte del aparato institucional, de la forma científica que es la historiografía, hay nuevos instrumentos que permiten producirla. La radio y la televisión entre ellos, tema no menor en un mundo globalizado y que se habrá de hacer cargo del rol de la opinión pública.⁶

Los problemas de la memoria no sólo se presentan en Europa. También se presentan en América, y de hecho la construcción de varias nacionalidades de la región, han estado estrechamente relacionadas con la memoria y las historiografías nacionales.

Bolivia no ha sido la excepción. Su discurso histórico, ha permeado todo su pensamiento y cultura es la reivindicación marítima a partir de la Tregua de 1884. Esto se traduce en un discurso militante. Entonces es evidente que el propósito de esa historiografía es producir una memoria determinada, en este caso «Bolivia tuvo mar y debe recuperarlo». ¿Esta afirmación puede contestarse afirmativamente para el caso de Chile? ¿Qué significado tienen estas respuestas para el Estado chileno? O, ¿cómo podrían interpretarse las posibles respuestas a este cuestionamiento en función de políticas futuras?

Ciertamente, la labor historiográfica configura un imaginario nacional, que contribuye de modo decisivo al ser nacional. Demos un ejemplo. Existe una diferencia absoluta entre hablar de «invasión» y «ocupación»; lo mismo entre «firmar un Tratado» y «ratificar un Tratado». No es un tema semántico, señalar que Chile ha usurpado el litoral o decir Bolivia nunca tuvo mar. Y de estas frases se nutre la memoria histórica entre Chile y Bolivia. Entonces, para construir una nueva agenda entre los dos países, ¿han de revisarse los dichos?

En este sentido, dos temas de competencia estatal deberán ser abordados desde la discusión teórica en los próximos años. El primero guarda relación con el diseño

⁵ Giovanni Turco, *op. cit.*, p. 250.

⁶ Jacques Le Goff, *El orden de la memoria*, Paidós, Barcelona, 1991, pp. 181-182.

de acciones de trabajo conjunto en el plano de la investigación que van más allá de los Estados. Remover el pasado, que es complejo, está demostrado que resulta necesario, cuando las consecuencias del silencio son los obstáculos de un futuro compartido más sano. Pero a su vez, el hecho de reescribir y planteamos que se realice de manera conjunta, no implica necesariamente que sea un insumo válido en las relaciones internacionales. Esto sería condicionante, y no lo planteamos para ello. Investigar la memoria, acudir a nuevas perspectivas metodológicas forma parte de un proceso paralelo a la agenda y útil para la sociedad en su conjunto, no sólo para los argumentos de las Cancillerías. Adicionalmente, recordamos que ha sido una experiencia ya realizada con Perú, y que resta de hacerse tanto con Argentina como con Bolivia.

Para ello, la noción clave e inexistente en los marcos actuales de la vinculación bi y multinacional son las *medidas de confianza mutua en el marco cultural*. Es por ello crucial para Chile detenerse en la memoria de ambos estados y aún cuando parezca que sobre historia, todo está dicho, lo cierto es que la historia vinculante está por hacerse. Aunque la tendencia a construir procesos de integración sea la económica, hay casos en que las barreras son tales, que a nadie convence la economía cuando no se confía en el interlocutor, se le cuestiona permanentemente y por último no se atiende lo que argumenta. Y ese es quizá el principal aspecto a trabajar en las relaciones entre Chile y Bolivia y esta es la principal diferencia entre construir relaciones de integración con otros bloques o países; los países vecinos, en este nuevo orden internacional, no pueden seguir siendo atendidos de la misma forma que se efectuó durante los siglos XIX o XX. La cercanía demanda una reflexión renovada.

2. Derroteros de la integración en una historia desintegrada: ¿Desde dónde se mira a Chile y a Bolivia en Latinoamérica?

En los sesenta, la integración se sustenta en la caracterización teórica de la superación de la condición oposición centro-periferia, así como en la aplicación de la política de sustitución de importaciones que procuraba fortalecer el desarrollo industrial con la protección de los mercados internos, centrando el debate en relación al desarrollo hacia dentro como una estrategia de superación del subdesarrollo.

En esa lectura, los procesos integradores respondían históricamente en el siglo XX a la lógica tradicional de la integración económica aunque, además, se advertía un carácter defensivo en el sentido en que constituían una estrategia colectiva para reducir la dependencia exterior y los desafíos que esta planteaba en el marco de la Guerra Fría.

Siguiendo el modelo europeo de zonas de libre comercio, la estrategia propendía a alcanzar la creación del mercado común latinoamericano. No obstante, tal como se ha venido señalando en diversos estudios que han analizado esta situación, los procesos y las diversas agrupaciones regionales y subregionales, no lograron los objetivos propuestos. La existencia de regímenes militares y dictatoriales en casi todos los países del subcontinente, esencialmente de características nacionalistas y populistas, sustentan muchas de las acciones en los conflictos fronterizos heredados del pasado y frecuentemente fueron utilizados como elementos distractores de

los problemas existentes tanto en el contexto interno como en externo de los países de la región. En el caso de Bolivia, la existencia de numerosos gobiernos militares y un ambiente político marcado por conflictos sociales devenidos de la realineación de la política interna, el temor por los movimientos insurgentes y los conflictos con la Gulf Oil Company, dieron por resultado la existencia de una docena de mandatarios castrenses entre 1964 y 1983 frente a Chile que en el mismo período ha tenido dos presidentes constitucionales (Eduardo Frei y Salvador Allende), un Gobierno militar de 1973-1989 y posteriormente hasta el año 2005, tres presidentes constitucionales: Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos.

A partir de la sustitución en 1980 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), uno de los primeros experimentos regionales, por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se introdujeron algunos matices en ideario de la integración, tales como:

- a. La flexibilidad en las metas propuestas para lograr el establecimiento de la Zona de Libre Comercio;
- b. El estímulo a los acuerdos bilaterales y plurilaterales o conjuntos, teniendo como último propósito y
- c. La configuración del mercado común latinoamericano (CEPAL, 1995).

Sin embargo, con la creación de la ALADI y hasta finales de la década de los ochenta la integración tendía hacia un estancamiento, coincidentemente con la expansión de la crisis latinoamericana, tanto producto del endeudamiento externo, el cuestionamiento al modelo estatal (1990), como en definitiva por la ausencia de una voluntad política que primase por sobre los fines estrictamente nacionales (Núñez, 2004).

La tensión entre globalización y regionalismo ha llevado a los Estados de la región a asumir contradictorias políticas de apertura multilateral y concertación programada, con diferentes grados de protección de mercados. Justamente, la inminencia de la globalización ha alentado posturas que intentan aprovechar la organización regional en pos de la competencia, mediante un concepto denominado por la CEPAL de Regionalismo Abierto y adoptado por buena parte de los países de la región. (Garay, 2003)

Del impulso dado en la década de los sesenta, como una extensión de los procesos de sustitución de importaciones a niveles nacionales con fuerte protección arancelaria, se sigue con un modelo que reconoce una acelerada apertura con el resto del mundo (BID-INTAL, 1993).

Al finalizar el decenio de los ochenta, después del evidente inmovilismo, se dio paso a otro tiempo con un nuevo contenido para las fórmulas regionales y subregionales de integración destinadas a la consecución de políticas económicas comunes y de intercambio. En lo político, sin embargo, los cambios fueron escasos.

La resignificación de la integración a inicios de los años noventa, estableció interpretaciones diferentes en relación con la integración. Precisamente por ello, el SELA declaraba en 1992 que la dinamización de los procesos de integración en América Latina y el Caribe se podía producir si es que confluían al menos tres

aspectos. Por un lado la tendencia de la economía mundial a la construcción de megabloques económicos y comerciales. En segundo término, la creación de Mercosur o la redefinición que el Pacto Andino hiciera de su trabajo intensificando la apertura de la económica regional, creando un espacio favorable para el desarrollo de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o para colocar la base de futuros mercados comunes. En tercer lugar, la tenaz búsqueda de un espacio político propicio a la unidad política, económica y social que generase el respeto hacia la coexistencia de regímenes democráticos, después de un largo período de regímenes autoritarios.

La interpretación decenal era que en éste contexto, se hacía ventajoso impulsar alternativas viables para lograr una mayor y más fluida apertura comercial entre países vecinos, aprovechando así, un mercado vecinal seguro donde se pudiera ofertar producciones nacionales, y sin las fuertes restricciones y barreras impuestas desde el mundo desarrollado.

Así, desde 1989, se reorganizaron bajo esos nuevos parámetros el Grupo Andino que, en 1996, se transformó en Comunidad Andina de Naciones (CAN); el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe; por otra parte surgió el Mercado Común del Sur, que tiene sus antecedentes en 1986, con los acuerdos alcanzados entre Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, y en 1994 la Asociación de Estados del Caribe.

Desde entonces estas agrupaciones variaron en cuanto a sus contenidos y orientaciones, bajo un escenario de regionalismo abierto propuesto desde la CEPAL y reafirmado por los organismos de cooperación económica y financiera internacionales. En general se ha buscado armonizar las políticas de desarrollo productivo con equidad y su relación con los medios adecuados para la inserción regional en los mercados mundiales, asunto que como se sabe no opera igual en todos los países de la región y tampoco con las mismas ventajas. Ello, por cuanto la incorporación en el sistema toma como línea matriz las reformas estructurales en los países, tema crucial en el marco de la integración y pocas veces visto en profundidad.

En esta última etapa del siglo XX, desde 1995 aproximadamente, se ha venido haciendo cada vez más imperativo armonizar, compatibilizar, aclarar y construir políticas de Estado cooperativas, dejar atrás rencillas históricas y aunar esfuerzos por hacer votos por crear esquemas de pensamiento y dinámicas de trabajo que pongan en primer plano la búsqueda de soluciones para los múltiples problemas y procesos inconclusos en la región latinoamericana, cuales son la superación de las condiciones y calidad de vida de sus habitantes. (CEPAL 2003, XIII Cumbre Iberoamericana 2003, Declaración de Santa Cruz).

En este sentido, la vía bilateral con la firma de múltiples acuerdos se ha venido convirtiendo en un soporte para el avance de los distintos procesos de integración y, dentro de ellos, la tendencia a la búsqueda de la disminución de los conflictos y disputas limítrofes-fronterizas existentes en gran parte de los países latinoamericanos,

En este ambiente político democrático favorable al fomento de la integración multi y bilateral, dispuesto a solucionar de manera pacífica controversias, a propiciar el establecimiento de condiciones estimuladoras de la libre movilidad de factores productivos, a través de las fronteras de los países que se asocian para integrarse y calificados por el SELA (1992), como requisitos consustanciales de la

integración, advertimos un solo caso en discordia aún, o en términos teóricos, una sola *hipótesis de conflicto* en la región: las relaciones chileno bolivianas.

3. *El problema: Temas históricos que dividen la agenda entre los dos países*

Teóricamente, no resulta sencillo comenzar a describir el grado de interacción entre Chile y Bolivia, si es que no miramos cómo se vienen esbozando las relaciones internacionales desde una perspectiva de cambio del paradigma teórico que siempre las guía, vale decir el realismo internacional. Por ello, es necesario destacar que sólo hacia mediados de la década de los ochenta el neoliberalismo institucional, dio paso a otra forma de construcción de las relaciones internacionales en que el tema de fondo es la cooperación a través de instituciones estatales, pudiendo ser este el eje de las futuras relaciones Bolivia-Chile. (Keohane y Nye, 1977).

Los ejes del neoliberalismo institucional pueden ser sintetizados en los siguientes aspectos. El primero guarda relación con la relevancia de los actores involucrados, que le otorga un rol a las instituciones internacionales, asignándoles el papel de tratar los temas que aquejan a toda la comunidad internacional globalizada. (Keohane, 1989)

En efecto, los neo-liberales aceptan la condición estructural de anarquía en el sistema internacional, pero sostienen que se trata de una anarquía que admite la cooperación entre los estados. En ese sentido, los regímenes e instituciones internacionales pueden mitigar la anarquía reduciendo los costos y reforzando la reciprocidad.

Dentro de la lógica del neoliberalismo Institucional, las instituciones internacionales generan regímenes, que de una manera u otra son adoptados por los países signatarios de los diferentes organismos. De esta forma interpreta las relaciones entre los estados en planos potencialmente cooperativos, en el caso que se apunte al abandono de la línea Neo Realista de protección del territorio nacional y se privilegien en la agenda temas de *low politics* en el relacionamiento mutuo.

Así, los liberales creen que las instituciones internacionales pueden jugar un papel decisivo en la resolución de conflictos, y conseguir que tenga más sentido la cooperación internacional y el trabajo a largo plazo entre las naciones.

La compleja interdependencia, de la que habla la teoría neoliberal institucional, se presenta al mundo con cuatro características:

- Aumento de conexiones entre estados y actores no estatales.
- Una nueva agenda de asuntos internacionales sin distinción entre las *high politics* y *low politics*.
- El reconocimiento de múltiples canales de interacción entre actores a través de las fronteras nacionales.
- Disminución del uso de la fuerza militar como una herramienta del estado.

En términos globales, la percepción de este cambio de paradigma no es similar en los estados de la región, y menos aún en las visiones chilena y boliviana. Es un hecho que los niveles de madurez política interna determinan el mantenimiento de esquemas defensivos o bien la adopción de medidas de relacionamiento interna-

cional marcadas por la incorporación de decisiones cada vez más liberales y apegadas a los esquemas de la integración económica.

En los esquemas chilenos, los énfasis en la década de los noventa apuntan hacia una dirección economicista individual, pues no hemos de olvidar que Chile no pertenece plenamente al Mercosur ni tampoco al CAN, pero sí ha buscado otras formas de inserción internacional. En tanto que en el caso boliviano, por su ubicación estratégica y sus formas de construcción de las relaciones internacionales se observa una direccionalidad hacia la vía multilateral con todo lo que ello implica. Las razones de esta agenda radican en palabras de un Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en que:

La política exterior de Chile pasa por un momento de inflexión que ofrece grandes oportunidades para nuestro país. Luego de cumplir exitosamente los objetivos que nos fijáramos en 1990, logrando una plena reinserción en la comunidad de las naciones democráticas y alcanzando una participación equilibrada en la economía global, nos encontramos ante el inicio de un nuevo ciclo que presenta como desafío fundamental, fortalecer capacidades para el desarrollo nacional en el marco de la globalización, desde una América Latina democrática, estable y cohesionada socialmente. (Díaz, 2004)

Es así que estas instituciones construyen un conjunto de reglas y prácticas conectadas entre sí, que prescriben roles y determinan expectativas entre los actores. En el caso de Bolivia, los matices acentúan otros aspectos.

En palabras de William Torres, funcionario de la Unidad de Análisis de Política Exterior (UDAPEX), perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, la integración de Bolivia adopta un nuevo contenido en la década de los noventa:

Entonces en los años 90 se asumen nuevamente estos temas, pero se les da un nuevo contenido, la idea de la ubicación geográfica de Bolivia, la idea de que es uno de los primeros países que suscribe un acuerdo de libre comercio con Mercosur, uno de los países que trata de participar en casi todos los procesos de integración, un país que adicionalmente siente que tiene cinco vecinos y algunos de ellos son muy importantes: Argentina, Brasil, Chile, etc. tiene que tener un rol significativo en términos de la vinculación con esos países. Entonces creo que ese el momento que se tiene una nueva lectura del papel de Bolivia y los procesos de integración. (Entrevista Torres, octubre 2004)

Neoliberales y realistas coinciden en que los países actúan sólo por su propio interés, pero por lo mismo por las ventajas que ofrece la cooperación internacional y para que el esquema funcione, la clave está en el aunamiento de reglas comunes a través de instituciones de las relaciones internacionales entre los Estados.

Con todo, los institucionalistas proponen que el camino hacia la paz y la prosperidad se puede alcanzar en base a Estados interdependientes que aúnen sus recursos y que sometan algo de su soberanía a fin de crear comunidades que promuevan el crecimiento integrado. De acuerdo a esta comprensión de cosas se concibe que la política internacional debiera ser una búsqueda constante por crear instituciones y darles la credibilidad necesaria para que trabajen en temas que conciernen a toda la comunidad en un contexto global sin fronteras y con problemas comunes que todos los Estados deben afrontar.

En este marco referencial de cambio de paradigmas, las preguntas de trabajo que guían esta investigación son:

1. ¿Qué rupturas y continuidades pueden encontrarse en las visiones de pensamiento de la intelectualidad chileno-boliviana en la última década?
2. ¿Qué espacios de trabajo común se han venido desarrollando entre ambos países en el plano de la integración cultural?

Por ello, en definitiva el centro del debate de esta investigación consiste en plantear la posibilidad de una superación del paradigma realista de las relaciones internacionales y construir otros caminos que propendan a la creación de vías alternativas de trabajo en el marco de las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia.

4. *Rupturas y continuidades en las visiones de pensamiento de la intelectualidad chileno-boliviana en la última década*

Es un hecho que a cien años de la firma de este Tratado internacional, Chile ha manifestado su profunda vocación por el respeto a las normas internacionales y el mantenimiento de los tratados suscritos en lo que a demandas de revisión de sus límites se refiere. Desde una perspectiva mutua, la lectura desde Chile es que a partir de los tratados suscritos, no existen problemas pendientes con Bolivia. Ello determina que la firma del Tratado de 1904 sanja los temas territoriales y de libre tránsito y por ello, no existen conflictos entre ambos países.

Sin embargo, desde la lectura boliviana, lo cierto, la visión es opuesta. Justamente es la firma del Tratado, *el hito* que marca una situación de conflicto permanente entre ambos países. Y ello, justamente se visto reflejado en el malestar permanente por la renuencia chilena –en amplios sectores– a la sola idea de «pensar» un territorio soberano para este país.

Ahora bien, ¿qué resuelve el Tratado? En rigor el fin de una guerra.

a. Guerra del Pacífico

Con respecto a la Guerra del Pacífico, (1879-1883) la historia boliviana argumenta que la raíz de la guerra está en la renuencia de Chile de pagar un alza de 10 centavos sobre los impuestos sobre el quintal de salitre que se le hizo a la empresa anglo chilena Melbourne Clark & Co. Esta regalía motivó la protesta de Chile, para luego atacar el 12 de febrero de 1879, la ciudad de Antofagasta. (Meza, 1988) Como es conocido, esta guerra determina la pérdida territorial de 120.000 kms. por Bolivia y su salida al Pacífico, quedando mediterránea a perpetuidad, según lo estableciera el Tratado de Paz, Amistad y Límites de 1904.

En la interpretación boliviana de los hechos, Chile deja de lado el *Uti Possidetis Juris*, que fuera aceptado por todas las naciones americanas como fuente de sus demarcaciones territoriales, por el que adquiere 560 kms. lineales de costa en el Océano Pacífico.

No obstante los hechos, lo cierto es que desde una perspectiva científica, en la

actualidad, aún se carece de una interpretación endógena de las formas de las relaciones internacionales a principios del siglo XX para América Latina, no obstante entre 1880 y 1914, se definen prácticamente la totalidad de los límites en América del Sur, temática que ha sido recogida por el enfoque realista en el marco de las relaciones internacionales, y que sólo ha permitido responder parcialmente a procesos como este desde una perspectiva bismarkiana eurocéntrica. (Pereira: 2001).

Ahora, lo central es que la historia del Tratado de 1904 ha sido relatada mayoritariamente desde la perspectiva jurídico/política y que ha soslayado otros contextos que influían en las relaciones internacionales en aquellos años. Desde los años sesenta la historiografía chilena ha ignorado persistentemente el malestar boliviano hacia el contenido del Tratado, sin efectuar una investigación acuciosa de fuentes que aporten una mayor cantidad de elementos interpretativos sobre la firma del mismo. A su vez, los intelectuales bolivianos han respondido con innumerables obras buscando dilucidar hechos históricos, aclarar conceptos jurídicos y reiterar el derecho a un acceso propio al mar.⁷ Lo que salta a la vista es que en la práctica, aún no existen estudios que contextualicen los contenidos del Tratado con otros intereses que pudieran haber estado presentes en el período y que incorporen el marco del capitalismo internacional o los intereses de la industria del estaño boliviano a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.⁸

b. Aguas del Silala

Otra fuente de conflictos histórico entre ambos países es el tema de aguas fronterizas que tienen Chile y Bolivia. Así, el centro de este tema radica en la determinación de si las aguas del Silala provienen de una vertiente y/o un río. Este es el segundo tema en importancia en el conflicto binacional.⁹

La disputa surge después de la Guerra del Pacífico, concretamente en enero de 1888, cuando durante la presidencia de Balmaceda se dicta una ley concediendo a la compañía boliviana Huanchaca, -productora de estaño- la posibilidad de obtener aguas para proveer a los territorios chilenos de agua del río Loa, curso de agua que alimenta los poblados ubicados en la costa chilena y sobre todo la actividad minera del norte chileno. En 1908 Bolivia hizo la concesión gratuita a la empresa anglo - chilena The Antofagasta and Bolivian Railway de aguas cordilleranas a la altura de la actual Segunda Región del Chile, concesión que caduca en el año 1997.

Pero, en 1908, cuando la Bolivian Railway logra obtener de la Prefectura de Potosí- la concesión de las aguas del «Siloli» (nombre que tiene en Chile el SILALA) para alimentar las locomotoras a vapor que en ese entonces operaban, la ruta Bolivia-Chile, se observa la necesidad de construir una canalización de los manantiales que afloran en la zona a los 68 grados oeste y 22 grados 10' longitud sur, con acueductos y una represa en territorio boliviano casi a los 4.500 metros de altura (hitos 74 y 73).

⁷ Gumucio Granier, Jorge, *Estados Unidos y el mar boliviano*, La Paz, 2005, p. 22.

⁸ En ese plan es que se desarrolla la segunda parte de esta investigación que es justamente la que pertenece al Proyecto Fondecyt N° 1050194.

⁹ Ver más adelante trabajo de Cristián Faundes en página 375.

El usufructo secular de los recursos hídricos ha determinado la solicitud de cancelación retroactiva de un pago por parte del Estado chileno a Bolivia desde 1997. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, manifiesta que Bolivia ha planteado que el asunto de las aguas manantiales del Silala debe ser manejado como Política de Estado, para definir los cursos de acción más apropiados, preservar los intereses nacionales y lograr soluciones a todos los aspectos de este asunto. Por este motivo, ha conducido un proceso de permanentes contactos y consultas con el Congreso Nacional, para lograr una adecuada coordinación de acciones y asegurar la continuidad de la política exterior sobre este asunto.

Para los bolivianos, un curso de acción consiste bien, en disponer el cierre del flujo de las aguas manantiales del Silala, canalizadas según ellas por procedimientos artificiales hacia el territorio de Chile o bien negociar una indemnización con Chile. Una tercera salida, es el recurrir a un procedimiento arbitral, ante un tribunal *ad-hoc* y ante la Corte Internacional de Justicia. (Bolivia, RREE, Comunicado 26-02-2002).

Ante ello, Chile ha respondido con su rechazo a toda medida que pueda entorpecer el flujo de las aguas del río Silala hacia Chile, al que considera un curso de agua internacional y se recuerda a este respecto el ambiente de cooperación en que se ha venido desenvolviendo el tratamiento del tema a nivel bilateral. En este sentido, el Gobierno de Chile valora la disposición de la Superintendencia de Saneamiento Básico de Bolivia de continuar tratando este tema para llegar a un acuerdo entre ambos países. En consecuencia, no estima que sea de común beneficio abandonar este ámbito de colaboración. (MINREL, Dirección de Prensa y Difusión Lunes 4 de marzo de 2002).

A tres años de la última resolución chilena, el tema sólo se ha retomado durante la administración de Rodríguez Veltze.

c. Río Lauca

El uso de aguas, es otro factor de conflicto. En abril del 1962 Chile puso en operación la planta de Chapiquiña para el uso de las aguas del Lauca Alto para riego y energía del Valle de Azapa en la provincia chilena de Arica, aún cuando la situación, de acuerdo con Bolivia, causaba perjuicio serios a los pobladores de la zona del Lauca Inferior, con las respectivas desviaciones de esa arteria fluvial. Una vez demostrada la reticencia chilena a negociar sobre el daño causado al Lauca Inferior y después de una serie de notas diplomáticas, Bolivia decidió romper relaciones diplomáticas con Chile dicho año. Lo cierto es que esta zona, reserva natural en Chile y lugar de transito indígena permanente requiere de un mayor desarrollo agrícola. Por ello, se ha propuesto en Chile abrir el uso de los humedales de la zona y utilizarlos con fines agrícolas. La actual situación afecta a ambos países y está también en compás de espera, toda vez que un estudio del Ministerio de Obras Públicas de Chile, expone en sus conclusiones que los humedales no afectan las aguas del río, tema que los indígenas ponen en duda.

d. Minas Antipersonales

De los temas históricos, uno reciente: el generado durante el Gobierno militar a propósito de la colocación de minas en las fronteras. En los años setenta, Chile

colocó minas antipersonales para proteger sus fronteras con Bolivia en un contexto político, que hoy ciertamente ha cambiado. Chile en el 2001 ratificó la Convención de Ottawa, junto con 138 países, lo que le obliga a destruir la totalidad de las minas. El gobierno chileno se dio un plazo de 10 años para su eliminación a partir de marzo del año 2002. Las zonas minadas se encuentran principalmente al noroeste de Arica en el área de la quebrada de Escritos, al norte de Visviri, al noroeste del Parque Nacional Lauca, al este de la reserva nacional Las Vicuñas y el monumento nacional salar de Surire. (*Estrella de Arica*, 10-11-2001) El proceso, se ha iniciado recientemente con una emblemática reunión entre los comandantes en jefe en la zona norte de Chile en el mes de julio del año 2005.

e. La integración económica y el proyecto del LNG

Si bien los temas anteriores constituyen parte de la historia de los dos países, nada causa más interés hoy que el tema del gas. Tema, que entre otras cosas, también está vinculado a la Argentina por los contratos de suministros firmados en tiempos de Ménem y Frei, pero que refrenda el objetivo hecho que Chile carece mayoritariamente de hidrocarburos y que es dependiente de su adquisición en el exterior.

En el caso concreto de Bolivia, es a partir de los descubrimientos de reservas y las posibilidades de exportación de gas abiertas a partir de la capitalización boliviana que se ha abierto un amplio abanico de oportunidades de mercados para los hidrocarburos. Por ello, es que entre el año 2000 y 2003 se gestó la posibilidad de abrir un mercado de exportación de gas a California. Al respecto durante la presidencia Bánzer, se efectuaron los estudios para determinar el puerto más apropiado relacionado con la localización de una planta de licuefacción y un gasoducto que uniría la vía troncal de gasoductos instalada en Santa Cruz y Tarija con la costa del Pacífico. El proyecto, titulado *Pacific Liquefied Natural Gas*, contemplaba la exportación de Gas Natural Licuado al sudoeste estadounidense y al norte mexicano. El proyecto se dio a conocer durante el gobierno del Presidente Bánzer y a su muerte, el gran dilema del gobierno del Presidente Quiroga fue asumir la elección del puerto por el cual se exportara gas al mercado norteamericano, fuera este peruano o chileno.

En ese contexto, las relaciones con Chile, en el entendido de una creciente interacción producto del aumento de contactos por la firma de un Tratado comercial (ACE 22) visualizó la posibilidad de localizar esa planta y conexión gasífera en la Primera Región de Chile, concretamente al sur del puerto de Iquique.

Como se sabe esa elección nunca se dio, y ya durante los primeros meses del segundo gobierno de Sánchez de Lozada se frustró definitivamente. Desde ese entonces es que se viene gestando la idea de una especie de trueque entre ambos países, tema que se ha abierto en la contienda electoral boliviana, pero del cual no se ha hecho observaciones durante la campaña política presidencial chilena. (2005)

Sobre la tesis boliviana de negociar una salida soberana al mar a cambio de la salida del gas por un puerto chileno, el ex Cónsul de Chile en La Paz, Emilio Ruiz-Tagle, sostuvo en su momento que entre los dos países hay intereses comunes, y que deben ser analizados. Ello, por cuanto considera que es tiempo de integrar el norte chileno, el occidente boliviano y el sur peruano, regiones deprimidas de los

tres países. (*El Deber*, 23-03-2004). En concreto, lo cierto es que el gas no ha sido capaz de superar la agenda política boliviana y fue en parte causante del malestar social que terminó con la presidencia de Sánchez de Lozada. En efecto, la sola idea de exportar gas por puerto chileno, dejó a dicho país en vilo durante semanas respecto del tema.

f. De los problemas a las facilidades de libre tránsito

Por medio del Tratado de 1904, y otros acuerdos subsecuentes, Chile ha generado para Bolivia, facilidades de transporte y comunicación inexistentes hasta esa fecha, con estas se ha unido físicamente la capital altiplánica con el Océano Pacífico al construir de su propio peculio el Ferrocarril Arica-La Paz y ayudándole, además, a articular las vías férreas interiores. En este sentido las facilidades se abren para el libre tránsito de mercaderías los puertos de su elección –Arica y/o Antofagasta–; ello permite la instalación y operación de oficinas aduaneras en puertos chilenos lo que aún está vigente; y proporciona facilidades de almacenamiento sin costo para mercaderías en tránsito, en terrenos portuarios.

También se han otorgado todas las facilidades para la instalación del oleoducto Sica Sica-Arica, cuyas cláusulas iniciales fueron modificadas con el fin de permitir que Bolivia pudiera exportar e importar productos por esa vía.

Existe además un Sistema Integrado de Tránsito que data de 1975, que se reúne al menos dos veces al año, por medio del cual las autoridades portuarias, de aduanas y de transportes respectivos han establecido un sistema común para el tránsito de mercaderías bolivianas y sus procedimientos documentarios correspondientes.

Los puertos de Arica y Antofagasta han asignado, respectivamente, un espacio de 30 mil metros cuadrados en la zona portuaria para que la mercadería de importación boliviana, en tránsito hacia ese país, permanezca almacenada en forma gratuita hasta por un año. Hoy, a esta oferta, se agrega Iquique, ciudad que con la Zona Franca (ZOFRI) se ha puesto a la cabeza de sistema comercial con Bolivia. Asimismo, Bolivia cuenta, en lo que respecta a las exportaciones en tránsito a ultramar, particularmente los minerales a granel de zinc y plomo, alrededor de 300 mil toneladas anuales. Asimismo, gozan de sesenta días gratuitos de almacenaje y cuentan con un espacio de 4 hectáreas adicionales para su acopio. La mayor parte de esta producción sale al Pacífico a través del puerto de Iquique. También, los puertos han asignado almacenes cubiertos de 10 mil metros cuadrados y zonas protegidas para el almacenaje de cargas peligrosas.

De igual modo, se puede indicar que las cargas FIO –*containers* al costado del barco–, gozan de un 20% de tarifa rebajada con respecto a la de mercado. Recientemente, la licitación de los puertos chilenos abrió un contencioso sobre los costos de porteo de mercancías (2004).

Desde una perspectiva del flujo de personas, hace algunos meses, al igual que con Argentina y en agosto (6) con Perú, Chile está llevando a cabo un plan piloto de uso de carnet de identidad para turistas entre los dos países.

5. *Política Exterior: relaciones económicas e integración entre Chile y Bolivia*

Vistos los marcos históricos y económicos, observaremos que las políticas exteriores recientes tanto en Chile como en Bolivia son competencia –en estricto rigor– del poder Ejecutivo. Sin embargo, se advierte en ambos casos que el origen, contenido, mecanismos de trabajo y estrategias han sido divergentes.

En el ámbito diplomático, Chile ha venido estructurando una política definida como continua, única, permanente y orientada por una:

- Estrategia de apertura al mundo
- Una orientación macroeconómica y apuesta por el comercio libre
- La contribución a la creación de un orden internacional seguro y estable, mediante los bloques internacionales
 - Un énfasis en defensa y protección de democracia en la región
 - La promoción a la estabilidad e integración con los vecinos. Al respecto cabe destacar que en el último gobierno del Presidente Lagos, se ha logrado reafirmar el interés por los países vecinos.

La comprensión de estos principios y valores reafirma la vocación de inserción internacional del país. Con ello, la forma de trabajo de la política exterior se condiciona por:

- Política multilateral de reforzamiento de las instituciones internacionales como es el caso de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad.
- Diplomacia de Estado: Una sola política internacional
 - Diplomacia tradicional: a través de la Cancillería y los organismos subalternos de ella, como la Dirección de Fronteras y Límites del Estado o los Comités de Frontera
 - Diplomacia parlamentaria: por medio de los contactos paulatinos entre miembros del poder legislativo de ambos países con un ejemplo a destacar cuales son los intercambios de visitas
 - Diplomacia empresarial: reconocida como la vía indispensable para el fomento de negocios mutuos que beneficien a ambos países, tema que ha cobrado relevancia en el país a través de la gestión de PROCHILE, pero sobre todo, a raíz de las perspectivas de los TLC y la vinculación de Chile con APEC. (Romero, 2004)

Desde los noventa el Ministerio de Relaciones Exteriores ha funcionado conforme a Direcciones, esto es, a través de Direcciones específicas de acuerdo a campos temáticos de acción.

En el caso de la Dirección de América del Sur, Chile cuenta con *escritorios* específicos de tratamiento de temas a nivel bilateral, entre los que está Bolivia. En el ámbito cultural el organismo responsable de difundir, promover y potenciar la presencia artístico cultural de Chile en el exterior es DIRAC, que se constituye en la principal instancia del Estado para el diseño e implementación de la política exterior cultural.

Los principios esenciales de la política cultural del Gobierno de Chile, son la autonomía de la sociedad, la presencia y papel facilitador del Estado, la libertad de la creación, la valoración y el respeto de la diversidad, la afirmación y proyección de la identidad, la educación de la sensibilidad, el resguardo, conservación y difusión del patrimonio cultural, la igualdad de acceso al arte, a los bienes culturales, al uso de las tecnologías y la descentralización.

DIRAC es una *ventana país* de la identidad nacional. Desarrolla los esfuerzos para asegurar la presencia de Chile en los principales certámenes, festivales, bienales de arte, ferias y otros acontecimientos decisivos en los circuitos internacionales de la cultura del mundo y desarrollar una área de apoyo al audiovisual. DIRAC también debe tutelar la acción cultural de las embajadas, agregadurías culturales y consulados establecidos en 160 representaciones diplomáticas en el mundo.

En rigor, cualquiera que mira las relaciones entre Chile y Bolivia, no observa a primera vista lo que las misiones consulares efectúan, entre otras cosas porque se trata de misiones de bajo perfil. En la práctica, pese a no existir relaciones formales con Bolivia, lo cierto es que son los consulados los que paulatinamente en los últimos años de la gestión de la Ministra Soledad Alvear (2000-2004) han utilizado en parte a los *encargados de cultura* como promotores culturales y sobre todo como enlaces de apoyo a un sin número de actividades de las misiones de Chile en Bolivia. Ello no ha variado durante la gestión del Ministro Ignacio Walker y a nuestro parecer son cruciales en la nueva etapa que se ha venido gestando en los gobiernos de la Concertación respecto de Bolivia y que tiene como contraparte el hecho de que las autoridades bolivianas destacadas en Santiago son prácticamente los gestores de la política exterior boliviana hacia Chile en muchos sentidos.

Lo anterior, se ha materializado justamente en la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22), en 1993, y en el establecimiento de su Comisión Administradora. Ese mismo año se instituyó el Mecanismo de Consultas Políticas que trata los temas de la vinculación bilateral. En 1997 se creó el Comité de Frontera Chile-Bolivia con miras a potenciar la relación de la I y II Región de nuestro país con regiones vecinas bolivianas. En 1999 entró en vigencia el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones y luego, cuando comienzan a revitalizarse las relaciones transfronterizas, comienzan a suscribirse acuerdos en las áreas de transporte aéreo y terrestre, turismo, fito y zoo sanitario, lucha contra el narcotráfico, cooperación, licencias de conducir, entre otros.

A la fecha ambos países estudian la posibilidad de convenios en materia de transferencia de presos, seguridad social, trabajo de cónyuges de funcionarios consulares, en el campo energético y minero. Además, cabe resaltar que con ocasión del proceso de licitación de los puertos chilenos, se ha planteado a las autoridades y empresarios privados bolivianos oportunidades de negocios que se pueden presentar en esta área.

En la VII Reunión de la Comisión Administradora del ACE 22, la Delegación de Chile manifestó su disposición de desgravar en forma inmediata, al inicio del acuerdo, el 98,7 % de su universo arancelario. Por su parte, Bolivia indicó que estaría dispuesta a desgravar al quinto año el 93,5% de su universo arancelario.¹⁰

¹⁰ Ver trabajo de E. Ceppi en página 335.

La lista de productos sensibles entregada por Chile, equivale al 1,3% del universo arancelario. Chile se ha comprometido a continuar el proceso negociador y su disposición a realizar, en el marco de la negociación, concesiones más favorables que las otorgadas en su Acuerdo con MERCOSUR. El tema es complejo porque entre los productos críticos están los de mayor producción: azúcar y soja.

INTERCAMBIO COMERCIAL BILATERAL (1990-2003)
EN MILLONES DE DÓLARES

Año	Exportaciones Chilenas	Importaciones Chilenas desde Bolivia	Intercambio Comercial	Balanza Comercial favorable a Chile
1990	73,249	21,253	94,502	51,996
1991	112,481	19,489	131,97	92,992
1992	151,398	16,717	166,115	134,681
1993	161,932	13,122	175,054	148,81
1994	171,482	25,346	196,828	146,136
1995	196,901	24,669	221,57	172,232
1996	207,851	35,852	243,703	171,999
1997	228,515	62,536	291,051	165,979
1998	249,595	37,578	287,173	212,017
1999	145,9	13,7	159,6	132,2
2000	170,289	30,746	201,035	170,289
2001	144,802	30,309	175,111	144,802
2002	123,156	32,594	155,750	120,156
2003	109, 12 (p)	41,90 (p)	151,02	109,12

Elaboración Propia. (p) Cifras a septiembre del 2003. Fuente: Las cifras de 1999 corresponden al período enero - septiembre. Banco Central de Chile y DIRECONMULTI y CADEX, Bolivia

En cuanto a las cifras comerciales los principales productos importados son: tortas, residuo de soya y aceite de soya, alcohol etílico, palmitos, aceite de girasol, maderas, entre otros. En tanto que los principales productos exportados: neumáticos nuevos y usados de caucho, medicamentos, preparaciones compuestas no alcohólicas, papel, mezclas bituminosas, tejidos de fibra y frutas frescas entre otras.

Chile por su parte, ha solicitado a Bolivia que considere para algunos productos prioritarios de Chile una desgravación de acuerdo a plazos específicos. En esta materia cabe tener presente que desde 1999 se encuentra en plena vigencia el Convenio de Promoción y Protección de las inversiones, firmado en 1993. Bolivia ha tenido una baja tasa de inversión en Chile, no superando ésta los US \$ 20 millones de dólares, las dos últimas décadas. Sin perjuicio de ello, cabe destacar la inversión realizada por la Empresa NARITA en el puerto de Arica, por US \$ 1 millón, para la construcción de una plataforma y silos para graneles líquidos, y la concesión en 1997, a una empresa de capitales bolivianos, de la sección chilena del Ferrocarril Arica-La Paz (206 kms. Arica-Visviri).

No obstante las profundas heridas causadas por la denominada Guerra del Gas y que acabaron con la dimisión del Presidente Sánchez de Lozada, lo cierto es el tema económico volvió a tomar vuelo a finalizar el gobierno de Lagos.

La confrontación ocurrida en Monterrey en enero de 2004 ha sido mucho más efectista en términos comunicacionales que efectiva en términos de deterioro de las relaciones binacionales. A casi un año y medio, la reanudación de los acercamientos es real y en contraposición a los desgastes internos, ambas Cancillerías han vuelto a establecer puentes de contacto que fortalecerán el comercio y pondrán nuevamente en la agenda la posibilidad de un Tratado de libre comercio entre los dos países.

Si desde el punto de vista consular y económico existen aportes hacia el conocimiento y relacionamiento mutuo, el Estado chileno ha venido reforzando sus vínculos con otras instancias del Estado boliviano, concretamente con los Ministerios de Educación, de Turismo y de Cultura. Tarea que no ha sido simple, ni mucho menos exenta de tropiezos por temas presupuestarios y políticos. A lo largo de casi una década al menos los Consulados de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz en el último tiempo han visto la preocupación del Estado, logrando conectar a escritores, artistas plásticos, directores de cine, actores de teatro, historiadores e intelectuales, paulatina y progresivamente en redes de trabajo y proyectos en el que se expresan el deseo de acercamiento mutuo de la sociedad civil. A pesar de la inexistencia de relaciones diplomáticas por una decisión unilateral adoptada por el Gobierno de Bolivia desde 1978, en los últimos diez años se inició una nueva etapa de acercamiento y contactos a través de los cuales se han ido materializando intercambios en diversas materias. En ese plano han surgido nuevas iniciativas que han hecho que el vínculo bilateral se amplíe en otros niveles de la sociedad civil. Ahora, cierto es que los temas económicos han proliferado. Pero no es menos cierto que en términos de integración cultural, los desafíos son infranqueables aún, toda vez que las encuestas de opinión exponen el tema marítimo como pieza angular de lo Bolivia califica como uno de sus atributos identitarios: la reivindicación marítima.

En ese sentido, tampoco en Chile, la opinión pública resulta relativamente sensible al hecho. Y en el marco de los procesos de integración sigue primando cierto pragmatismo respecto a las naciones. El desafío cultural, en ese sentido resulta trascendente, toda vez que es notorio a través de distintas instancias de contacto, que ambos países someten su conocimiento del otro exclusivamente a los decires de la prensa escrita, no existiendo aún:

- Foros de trabajo complementario en el plano universitario. Al respecto, creemos que esta es una de las iniciativas de largo plazo que puede arrojar enormes beneficios mutuos, toda vez que justamente es por la vía de la educación que se puede construir un nuevo imaginario entre los dos Estados. Al respecto cabe destacar que tanto por medio de becas, como del intercambio académico puede darse un proceso de conocimiento mutuo y de diálogo que fortalezcan los vínculos entre los dos países.

- Proyectos de investigación conjunta. En esta materia y considerando los mecanismos iberoamericanos establecidos por las Cumbres Iberoamericanas, hay un mundo de posibilidades de colaboración mutuas.

- Proyectos I+D que permitan identificar las ventajas comparativas entre los

dos países. Quizás en este sentido, las mesas de negociación comercial puedan alcanzar mejores expectativas. El marco multilateral sudamericano, así como las entidades de desarrollo científico y tecnológico chilena poseen soportes para fortalecer esta clase de iniciativas.

- Justamente a partir de Proyectos que fomenten I+D, pueden gestarse mayor cantidad de políticas públicas para atender poblaciones fronterizas distantes con proyectos de desarrollo de empleo, optimización del uso del agua y de desarrollo sostenible.

Estos desafíos son los pendientes en un sano marco de relaciones que sin duda se enmarcarán en una nueva concepción, la de la complementariedad entre los estados.

A continuación proponemos una serie de estrategias concretas a seguir por los países.

6. *Áreas de trabajo prioritarias de desarrollo en el plano de la integración cultural*

La identificación de áreas prioritarias para la formulación de estas propuestas es el resultado de la identificación de temas/áreas que de acuerdo a los entrevistados serían pertinentes entre los dos países. Ello, no tiene como propósito de manera alguna soslayar el tema marítimo, aspecto en que todos los entrevistados consideran un eje de trabajo conjunto imprescindible de abordar en las mesas de trabajo conjunta. Sin embargo, en atención a formular una «segunda vía» de trabajo de integración binacional, se advierten escenarios de cooperación mutuas relevantes y mutuamente beneficiosos en las siguientes áreas:

Area de Educación

1. Promotor de la iniciativa: Ministerio de Educación y Cultura de los dos países:
 - Mediante el fortalecimiento de las estrategias de acción.
 - A través del monitoreo y apoyo a los Ministerios de Educación chileno y boliviano
2. Políticas en Educación Media en las asignaturas de ciencias sociales
3. Creación de la Asignatura de Sociopolítica en el plan de desarrollo curricular, que sirvió para que países como Francia y Alemania condujeran vías de acercamiento en la década de los sesenta.
4. Intercambio académico de pre y post grado.

Area de Pequeña y Mediana Industria

5. Incentivo a las PYMES:
 - Turismo
 - Cultura
 - Conservación del Patrimonio Histórico
 - Riego

Área de cooperación internacional

6. Fondos Concursables a través de Agencias Internacionales:
 - GTZ
 - AECI
 - JICA

Área de intercambio artístico

7. Becas e intercambio estudiantil en el área artística y científica
8. Impulso institucional definitivo desde DIRAC y el Ministerio de Cultura a la oficinas consulares para desarrollar actividades conjuntas
9. Solicitudes de los Estados ante los organismos internacionales para lograr el apoyo financiero a actividades conjuntas (UNESCO, UNICEF).

Área de ciencia y tecnología

10. Programa de Médicos «sin fronteras» y cooperación sanitaria en área fronterizas.
11. Investigación en el área silvoagropecuaria, tecnológica y agroalimentaria.
12. Opción preferente por el intercambio científico como política de Estado a nivel de relaciones vecinales.

Estas últimas estrategias deben presentarse en diferentes escalas y sectores de la economía nacional y regional, pero no cabe duda que pudieran ser el punto de partida para la nueva agenda chilena del siglo XXI hacia Bolivia.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Diarios consultados 1990-2001

<i>El Diario</i>	La Paz- Bolivia
<i>Los Tiempos</i>	La Paz- Bolivia
<i>Presencia</i>	La Paz- Bolivia
<i>La Razón</i>	La Paz- Bolivia
<i>Última Hora</i>	La Paz- Bolivia
<i>Hoy</i>	La Paz- Bolivia
<i>Primera Plana</i>	La Paz- Bolivia
<i>El Mundo</i>	La Paz- Bolivia
<i>El Deber</i>	Santa Cruz- Bolivia
<i>La Estrella de Arica</i>	Arica- Chile
<i>El Nortino</i>	Arica-Chile
<i>La Estrella del Norte</i>	Antofagasta-Chile
<i>La Estrella de Iquique</i>	Iquique-Chile
<i>El Mercurio</i>	Santiago-Chile

Entrevistados para la investigación (las fechas corresponden a 2004)

1. Alberto Bailey, Presidente de la Fundación del Banco Central de Bolivia, 7 de Octubre.
2. Beatriz Rossells, Historiadora Boliviana, 8 de Octubre
3. Carlos Ostermann, Antropólogo Boliviano, 9 de Octubre
4. Dora Cajías, Historiadora Boliviana, 8 de Octubre
5. Edwin Osco, Encargado de Documentación, Archivo Ministerio de Cultura La Paz, 4 de Octubre
6. Eliana Berindoague, Encargada de Cultura del Consulado General de Bolivia en Chile, 10 de Octubre
7. Fernando Cajías de la Vega, Historiador, Vice Ministro de Cultura de Bolivia, 4 de Octubre
8. Magdalena Cajías, Historiadora Boliviana, 8 de Octubre
9. María Angela Abela, Psicóloga Boliviana, Asistente Jefe, Vice Ministerio de Cultura, 4 de Octubre
10. Marcela Castro, Directora Proyectos, Escuela Sin Fronteras, Instituto Internacional de Integración La Paz, 6 de Octubre
11. Marcelo Arauz, Ex Director de la Casa de la Cultura Raúl Otero Reiche de Santa Cruz Director Ejecutivo de APAC 7 de Octubre
12. Marcelo Flores, Cónsul Adjunto de Chile, La Paz, 9 de Octubre
13. Ramiro Prudencio, Historiador y Diplomático Boliviano, 8 de Octubre
14. William Torres, UDAPEX, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Bolivia, 4 de Octubre
15. Zacarías Alavi, Antropólogo, Instituto de Antropología, UMSA La Paz, 6 de Octubre
16. Roberto Ibarra, Director de América del Sur, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 3 de noviembre
17. Sergio González Miranda, Director del Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Chile, 19 de noviembre
18. Fernando Núñez, Decano de la Facultad de Derecho, Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra, 19 de noviembre

UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE LARGO PLAZO PARA BOLIVIA

■ *Francisca Möller**
Susana Iduya
Fernando Thauby

I. INTRODUCCIÓN

Un plan estratégico nacional es un esquema de acción que organiza la aplicación sinérgica de todos los recursos de poder del Estado, en vista a lograr un objetivo a largo plazo.

Aun cuando, este tipo de planes cumplen un rol fundamental en la conducción política de los países, consistente en proporcionar orientación y guía permanente para la determinación de los objetivos y estrategias de corto y mediano plazo, además de dar lógica y coherencia al manejo de las crisis coyunturales; rara vez, en la práctica llegan a concretarse íntegramente. Lo importante, sin embargo, es que una estrategia proporciona el marco de continuidad que una política de estado requiere. En consecuencia, lo que este plan propone son lineamientos que encaminen nuestras relaciones bilaterales con Bolivia, incluidas las crisis que inevitablemente surgirán.

Las relaciones entre Chile y Bolivia están marcadas por una sucesión de conflictos planteados por Bolivia en torno a su aspiración marítima y que han encontrado en Chile respuestas contradictorias: desde el rechazo frontal hasta la proposición de cesiones territoriales sin compensación.

En la base de estas discrepancias Chile encuentra varios problemas: la dificultad que las autoridades bolivianas han tenido para asumir sus compromisos, la imposibilidad para asegurar el cumplimiento de los mismos a través del tiempo; comprender qué es lo políticamente factible para esa contraparte, y manejar cada crisis con una visión que vaya más allá de lo coyuntural y de corto plazo. En efecto,

* • Fernando Thauby: Rector Universidad Marítima. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval. Agregado Naval en Singapur, Tailandia y Corea. Observador Militar de la Tregua en Palestina. Servicios prestados en Israel y El Líbano. Miembro del Programa de Defensa del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y de la Comisión Bicentenario del Instituto Libertad y Desarrollo.

• M. Francisca Möller: Abogada e investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Profesora de Derecho Internacional de la Academia de Guerra Naval y de la Universidad Marítima de Chile.

• Susana Iduya: Licenciada en Historia PUC (2003). Desde 2005 Investigadora Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Profesora instructora Departamento de Historia Universidad Adolfo Ibáñez y Ayudante Departamento de Historia Universidad Adolfo Ibáñez.

debemos reconocer la existencia de profundas diferencias entre ambos países respecto de diversos temas, situación que evidentemente ha creado una barrera cultural de la cual no nos hemos hecho debido cargo.

Por otra parte, la insuficiencia en nuestras políticas de objetivos y de una clara estrategia de largo plazo nos priva de los parámetros necesarios para comparar nuestras opciones y estrategias de crisis, envían señales contradictorias a nuestra contraparte y proyectan hacia Bolivia y hacia la comunidad internacional una imagen de una política chilena voluble e intransigente.

Por lo señalado, es necesaria respecto de Bolivia, definir una política de Estado, de largo plazo, al margen del manejo de las crisis coyunturales, que permita una relación más ordenada y que avance hacia una mayor cooperación e integración.

II. ELEMENTOS DE LA RELACIÓN BILATERAL

1. *El Interés Nacional*

La realidad internacional de Chile, particularmente respecto de sus vecinos, está muy influida por las variaciones que están ocurriendo en el poder nacional relativo, que se materializa en sus expresiones políticas, militares, económicas y culturales.

El desarrollo económico chileno, tanto en magnitud como en su carácter y dinamismo, determinan que la presencia de los empresarios y los capitales chilenos en Argentina, Perú y Bolivia se haya ido haciendo cada vez más fuerte y activa. La existencia de recursos, mercados y oportunidades de inversión en Bolivia generan oportunidades de negocios que están atrayendo a empresarios chilenos. En este sentido, el viejo adagio colonialista británico, de que «el comercio sigue a la bandera», en el mundo global se invierte y es la bandera, el Estado, quien sigue al comercio, dando estructura formal mediante acuerdos, tratados y convenios de todos los tipos, a la nueva realidad de relación bilateral que la vitalidad empresarial va construyendo.

Lo anterior determina el problema político que deberán resolver los sucesivos gobiernos chilenos: crear las mejores condiciones posibles para unas relaciones bilaterales estables y fluidas en el ámbito diplomático, político, social, como también para que este potencial económico se materialice, reduciendo o eliminando los factores de riesgo físico o conflicto político.

Si bien el devenir económico de Bolivia no es crítico para el desarrollo de Chile en su conjunto, debemos reconocer que nuestras regiones I y II tienen una intensa relación de interdependencia con ese país. Por otro lado, los riesgos de seguridad que pueden emanar de una Bolivia inestable son capaces de obstaculizar nuestro desarrollo y seguridad; y los «ruidos» internacionales que produzcan sus gobiernos entorpecen nuestra acción internacional.

Nuestro país tiene múltiples y diversos intereses en Bolivia:

De carácter político y de seguridad, con la preocupación por:

- La conservación de la estabilidad y paz interna.
- El establecimiento del control gubernamental sobre la fabricación y tráfico de drogas.

- La necesidad de un comportamiento internacional responsable y cooperativo con Chile.

De carácter económicos, debido a la importancia de:

- sus recursos energéticos, hídricos, minerales y agrícolas.
- sus mercados de servicios financieros, comerciales, turísticos, educacionales, de infraestructura, etc.
- su mercado de consumo de bienes industriales manufacturados.

De carácter culturales, académicos y deportivos, en un afán de:

- fomentar instancias que hagan posible el conocimiento mutuo.
- facilitar el establecimiento de lazos de confianza.
- desarrollar el recurso humano de ambos países.
- potenciar el proceso de integración en todos sus aspectos.

2. Opciones de relación Chile-Bolivia, a largo plazo

En términos generales caben teóricamente tres posibles alternativas:

- Ignorar a Bolivia

Esta opción debe eliminarse en el mismo momento en que se formula porque implica dos pérdidas: desaprovechar el enorme potencial de cooperación e integración que surge de las grandes posibilidades comerciales y de inversión existentes en ese país y privar a las regiones I y II de una fructífera actividad económica transfronteriza. También implica vernos expuestos a los riesgos que conlleva una situación de desgobierno e inestabilidad regional, especialmente en materias tales como el tráfico de drogas, la delincuencia, el terrorismo y el tráfico de armas, entre otros.

- Debilitar a Bolivia

Esta opción podría significar brindar apoyo a las fuerzas centrífugas que existen en ese país y contribuir a su desmembramiento nacional. Esta alternativa apuntaría a establecer una relación positiva con la región sur de Bolivia, con la cual, existen posibilidades de cooperación. Esta alternativa conllevaría el grave riesgo de que se instale, en el corazón de Sudamérica, una permanente zona de inestabilidad y anarquía, lo que la hace abiertamente poco recomendable como opción estratégica para Chile y la comunidad sudamericana.

- Cooperación e integración de Bolivia

Parece ser la opción más responsable desde una perspectiva ética y la más conveniente en función de la promoción de nuestros intereses nacionales, por cuanto permite avanzar más rápidamente y parece menos difícil de conseguir.

3. «Estado Final Deseado»

En Chile no existe la intención de imponer un diseño geopolítico, ideológico o a Bolivia.

Como se señaló, nuestro país tiene allí intereses concretos que derivan principalmente de la necesidad de vivir en una región pacífica y estable, de la vitalidad económica y empresarial de nuestra sociedad; y de sus necesidades de desarrollo. Creemos que para lograrlo, la mejor vía es la cooperación e integración.

¿Cuál es entonces el «estado final deseado»? ¿Cuál es la situación final que deseamos establecer y mantener respecto a Bolivia en el largo plazo?

Esa situación podemos caracterizarla como de «Amigos y Socios en el desarrollo y la modernidad», es decir una situación en que Bolivia sea un estado democrático, bien estructurado, con instituciones sólidas, en pleno control de su territorio, con participación activa en la Cuenca del Pacífico, con valores sociales y políticos compatibles con los nuestros, próspero y amistoso hacia Chile. Una Bolivia en la cual los chilenos puedan hacer negocios y viceversa en una forma fluida, que haya una fuerte corriente de intercambio y cooperación política, social, educacional y de seguridad. El fin último de todo lo anterior, sería la búsqueda de una mejor calidad de vida para los habitantes de ambos países.

Alcanzada esta situación, la aspiración marítima boliviana posiblemente seguirá existiendo, pero en un marco de interdependencia económica y de sintonía política que permitirá buscar y encontrar un acuerdo que entonces sí podría ser factible y duradero. Este acuerdo deberá ser mutuamente conveniente, y conllevar un beneficio evidente para ambas partes, lo que en el caso de Chile no puede ser algo como «el gas», necesidad coyuntural no comparable a algo permanente como «el territorio», y negociada sobre la base de que Bolivia tiene una «aspiración marítima» y no «un derecho al mar».

4. *Objetivos, estrategias y recursos de poder*

Para considerar el diseño de una estrategia, es necesario comenzar con la identificación de los objetivos sobre los cuales es necesario establecer un control o un grado de influencia que permita el avance hacia el «estado final deseado» sin obstrucciones graves.

a. *Objetivos y líneas estratégicas:*

1. Incentivar un proceso que sea capaz de provocar en ambas sociedades, un cambio de actitud, que haga posible relacionarnos en un marco de respeto y tolerancia basado en el conocimiento y confianza mutua. Esto incluye, estimular en nuestro país una aproximación a la cultura boliviana.

2. Crear conciencia en quienes actúan en el ámbito bilateral, de la necesidad de conocer y tomar en cuenta las particularidades y sensibilidades del otro.

3. Propiciar y fomentar el entendimiento mutuo a través de la formación de diversas asociaciones, como por ejemplo, de alumnos o ex alumnos formados en

universidades chilenas o bolivianas, académicos, deportistas, artistas, etc., por medio de las cuales se podrían crear redes de contacto, apoyo y colaboración mutua.

4. Favorecer a todos aquellos sectores que tengan intereses y valores compatibles con los nuestros. Esto pasa por ofrecer apoyo institucional, ya sea en el ámbito de la educación o de la asesoría, para la modernización y el desarrollo de la economía y la administración pública boliviana.

5. Apoyar y cooperar con los interesados en desarrollar emprendimientos en conjunto con nuestro país, no solamente en lo económico sino también en otros planos tales como, proyectos académicos, deportivos, culturales, etc.

6. Construir puentes de cooperación directa, con grupos transfronterizos y sus organizaciones, contribuyendo a su desarrollo económico y social en el nivel comunitario e individual.

7. Reemplazar en la relación, una percepción de egoísmo y autobeneficio de Chile, por otra de generosidad y beneficio mutuo. Poniendo énfasis en un Chile pródigo que identifica y destaca los objetivos intermedios comunes o los ámbitos en que puede ofrecer apoyo. Por ejemplo; lucha contra el narcotráfico, difusión de la educación, promoción de la salud, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. Proyectando nuestro progreso nacional como una oportunidad para compartir nuestros logros y posibilidades: acceso de su economía a la Cuenca del Pacífico, a los beneficios que entregue la APEC, a sus negociaciones de tratados comerciales, etc. Con ello se podría avanzar hacia un cambio en la percepción que se tiene respecto del estado de la relación bilateral, esto es, una relación de suma cero.

8. Cooperar en la modernización del sistema político boliviano y propender a su estabilidad política y económica, pero cuidando no caer en actitudes paternalistas. Para ello se utilizarán las instancias de cooperación institucionales. Por ejemplo, colaboración entre servicios públicos, ministerios, actividades académicas, etc.

b. Recursos de poder:

Para obtener los objetivos señalados Chile cuenta con recursos de poder de diverso tipo:

1. Sociedad civil amplia, establecida y diversa.
2. Sistema de partidos políticos sólidos y bien organizados.
3. Sector empresarial dinámico y emprendedor.
4. Política económica eficiente y que ha sido capaz de mejorar la calidad de vida de las personas.
5. Sistema educacional privado y público de razonable calidad, interesado en la cooperación internacional. Una red amplia y cooperativa de organizaciones académicas.
6. Amplia gama de organizaciones de la sociedad civil con práctica y experiencia en la materialización de acciones de solidaridad social.
7. Fuerza militar efectivamente disuasiva.

5. *La integración Chile-Bolivia y la participación de Perú*

La participación de Perú en la estrategia chilena respecto a Bolivia está subordinada a la naturaleza de ésta última. Cuando ella funciona en base a cesiones territoriales, la participación de Perú es inevitable y aunque intentemos mantener el tema en el nivel bilateral con Bolivia, ineludiblemente concluye en un asunto tripartito. Si por el contrario, se centra en aspectos sociales, culturales, económicos, la bilateralidad se mantiene.

La cesión de un corredor a Bolivia produce un cambio geopolítico mayor en la región. Por otra parte, la defensa internacional de la intangibilidad de los tratados y opuesta a las innovaciones en el dibujo de los mapas, representa una idea jurídica y política potente. Por todo esto, una política encaminada al canje de territorios sólo podría surgir en condiciones de estabilidad política e integración económica muy diferentes a las prevalecientes en la actualidad, en los tres países Chile, Bolivia y Perú.

III. UNA ESTRATEGIA NACIONAL

Chile a comienzos del siglo XXI, requiere darle mayor énfasis a objetivos de largo plazo, estables y acompañados de una constante revisión de sus objetivos de mediano y corto plazo y del empleo de sus recursos de poder. Las políticas para promover y proteger los intereses nacionales deben adaptarse constantemente a situaciones cambiantes, y para ser efectivas, deben ajustar constantemente los medios y las instituciones mediante las cuales las materializa.

La historia registra casos de adaptabilidad exitosa, en la cual nuevos conceptos, organizaciones, estructuras y tecnologías han podido dar respuesta a esas nuevas situaciones y también muestra como capacidades anticuadas y organizaciones arrogantes y refractarias al cambio han marchado al fracaso.

En este sentido, la propuesta que sigue, son los lineamientos generales de una estrategia cuya ejecución debe adaptarse constantemente a las variaciones de los recursos propios y de la situación general y particular, manteniendo constantes los objetivos de largo plazo.

Concepto General: La integración en dos niveles y sobre tres objetivos

La búsqueda de relaciones vecinales cooperativas y duraderas se puede garantizar mediante la pluralidad de los actores nacionales que participen. En este sentido, las políticas y acciones del estado chileno deberían privilegiar la participación de todo tipo de organizaciones de la sociedad civil, dejando la participación estatal para la cooperación con su equivalente en Bolivia, de manera de eliminar toda sombra de hegemonía o supremacía.

La estrategia para el avance en la satisfacción de los intereses nacionales de Chile respecto a Bolivia se materializará mediante la cooperación en dos niveles: un nivel nacional, y un nivel regional, que involucra a ese país fundamentalmente con las regiones I y II.

- En el nivel nacional

La meta es la reducción del nivel de conflictividad intergubernamental y la obtención de libertad de acción para interactuar con los demás actores-objetivos bolivianos de esta estrategia.

La relación política de gobierno a gobierno será formal y respetuosa; apegada a los tratados y acuerdos vigentes, desestimando por el momento, toda cesión territorial; sin aceptar exigencias, pero haciendo concesiones unilaterales cuando se estime conveniente y necesario. Esta política será permanente y sin excepciones.

- En el nivel regional/local

La meta es la creación, ampliación y fortalecimiento de los lazos de cooperación e integración entre las regiones I y II con la zona Norte y Sur de Bolivia respectivamente, desde la óptica de los intereses de los habitantes de las regiones respectivas.

El proceso será descentralizado y avanzará progresiva y libremente en todo lo que no afecte a la soberanía, tema que se situará exclusivamente en el nivel nacional.

Chile podría participar en este plano también a través del apoyo de organismos internacionales y ONGs que tengan por objetivo los mismos fines.

La estrategia se materializará desde los dos niveles señalados, sobre tres objetivos estratégicos:

- Estructura de poder actual

En este ámbito, como se señaló, uno de los problemas fundamentales en la relación con Bolivia es su inestabilidad política y debilidad institucional. Es por eso, que deberíamos apoyarla en todas las instancias posibles a superar esta situación. Una manera de hacerlo, es a través de convenios estatales de cooperación. Por ejemplo, visitas de autoridades, jefes de servicio, parlamentarios, etc. Aliados útiles para Chile en esta labor, son los organismos internacionales especializados y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que se interesan en estos mismos temas.

- Grupos de poder emergente

Nuestra meta es colaborar para el surgimiento en Bolivia de una clase media con valores modernos, que privilegie el desarrollo social y económico, y que podría traer una relación fluida con Chile por sobre los elementos emocionales del pasado histórico. Chile apoyará la creación de una burocracia moderna y tecnificada; de partidos políticos sólidos, de líderes educados y con valores compatibles con los nuestros, en donde pueden desarrollar una labor interesante sus pares chilenos.

- Organizaciones sociales de base

Nuestra principal meta es el surgimiento de una nueva relación con Bolivia, en donde la percepción en la base social de ese país vaya cambiando hacia la idea de

un Chile diferente; un país eficiente, pero al mismo tiempo generoso y abierto frente al otro. Para esto, los esfuerzos apuntarán a apoyar la solución de los problemas más directos, básicos y concretos de la gente, mediante acciones que pongan en contacto a personas más que a organizaciones.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA MEJORAR LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON BOLIVIA

I. INTRODUCCIÓN

En esta segunda parte, abordaremos algunos aspectos de la cooperación transfronteriza que creemos, pueden contribuir al mejor entendimiento entre Chile y los países con los cuales comparte límites.

Queremos manifestar que este es un documento de trabajo y como tal, está abierto a revisiones y modificaciones, en la medida que el surgimiento de nuevos antecedentes así lo ameriten. Tampoco pretende agotar el tema propuesto o formular una solución al mismo. Nuestro objetivo apunta a presentar una aproximación que centra su atención sobre una de las múltiples aristas que este complejo tema tiene.

La investigación se ha elaborado a partir de una revisión teórica del tema, pero ha tratado de incorporar las valiosas contribuciones presentadas en este Taller y también el espíritu del mismo; esto es, una sincera y profunda convicción de la necesidad de perfeccionar o mejorar nuestras relaciones vecinales.

En este contexto, la Cooperación Transfronteriza puede colaborar aportando nuevas luces sobre el tema de la integración vecinal en general y con Bolivia en particular.

II. RAZONES PARA UNA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Hasta hace no mucho tiempo atrás, las fronteras entre los países se entendían y cumplían un rol muy diferente al de hoy. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX estas zonas eran consideradas como «elementos de división, de separación, de amenaza, de aislamiento e incomunicación»¹. Generalmente es en estos ricos espacios culturales, en donde nos encontramos con un grado de desarrollo inferior al de otras partes del territorio nacional. Esta situación puede ser atribuida a varios factores, entre ellos, la lejanía del poder central por cuanto, es allí en donde normalmente se decide cuáles, cómo y en dónde han de realizarse las inversiones y los flujos económicos estatales.

Al iniciar el siglo XXI, tenemos la certeza de que esa noción sobre lo que es una zona fronteriza ha ido cambiando. Ese espacio, no rompe la interdependencia que de hecho existe entre dos regiones vecinas. Por el contrario, sabemos que se trata más bien, de «ejes geográficos de relación, áreas claves de permeabilidad que han

¹ Vallvé, Joan, «La cooperación transfronteriza en Europa: bases para una integración desde abajo», p. 1, en www.fundapem.org/Integracion/Joan%20Vallve.pdf.

sido y son la expresión histórica de acercamientos y encuentros, generalmente espontáneos, fruto de la vecindad de intereses o aspiraciones compartidos, siempre provechosos y con un alto grado de continuidad o permanencia. Estos sistemas territoriales de vinculación lejos de ser perturbadores para el contexto general...adecuadamente regulados contribuirán a hacerla más fluida, constructiva y beneficiosa»², estas palabras del profesor Mateo Martinic dedicadas a nuestras fronteras con Argentina, estamos seguros son también aplicables a las de nuestros otros vecinos, aún cuando, debemos tener presente las particularidades y limitaciones que supone el hecho de ser zonas geográfica y demográficamente diferentes.

Una de las características principales de la Globalización es, sin duda, la interdependencia entre los Estados. Sin embargo, y a pesar de que las fronteras entre ellos tienden a desdibujarse, el concepto mismo de frontera sigue siendo relevante, pues la clara delimitación territorial sigue siendo un aspecto importante para la cooperación transfronteriza «... al menos la de más profundo calado, la más ambiciosa, requiere de límites estables, definitivos y pacíficos...Sin fronteras no puede haber cooperación transfronteriza. Es decir sin la percepción del propio territorio y del ajeno, dos o más Estados no pueden superar la fase políticamente egoísta, aunque necesaria, de afirmación de su propio territorio para embarcarse en un estadio superior: la solución conjunta de los problemas que para ambos ha deparado el establecimiento de la frontera que, inicialmente, separa a poblaciones que vivían sin solución de continuidad, separa recursos minerales que pueden estar situados a ambos lados de la zona, separa la explotación de ríos fronterizos...»³.

El Tratado que establece una frontera entre dos Estados, no rompe los contactos y vínculos que en la práctica existen entre dos regiones vecinas y en general entre los territorios contiguos de los Estados limítrofes. Naturalmente surgen entre ellos, una serie de relaciones de vecindad. Algunas pueden ser problemáticas, como por ejemplo, el tema de los cursos de aguas internacionales que constituyen recursos naturales compartidos. Pero otras, pueden dar lugar a una interesante dimensión positiva y de cooperación internacional, tendiente a la solución de los problemas causados por el hecho fronterizo, tales como el tráfico de personas, en especial de trabajadores, regímenes de control policial y aduanero; comunicaciones por carretera y ferrocarril; explotación de determinados recursos etc., que no sólo se realizan hoy día a nivel interestatal, sino que a nivel regional y local, mediante acuerdos o entendimientos entre colectividades de esta índole. Lo interesante de esta manera de pensar la problemática de las relaciones fronterizas, es que se mira a las dificultades con una nueva perspectiva. Así los problemas se convierten en desafíos conjuntos y en oportunidades de conocimiento y desarrollo mutuo.

Otro hecho, que nos hace reflexionar sobre la importancia que puede llegar a tener una mirada a las zonas fronterizas desde la cooperación, es que en estos ejes geográficos existe lo que se ha denominado «la cultura del semicírculo». En ella las pocas inversiones que se hacen en la zona benefician solamente a los habitantes a

² Martinic, Mateo, «Una política de cooperación social y cultural entre Chile y Argentina», en Orrego Vicuña, Francisco (ed.), *Chile y Argentina: nuevos enfoques para una relación constructiva*, Santiago, Pehuén, 1989, p. 98.

³ Remiro Brotons, Antonio, *Derecho Internacional*, Mac Graw Hill, Madrid, 1997, p. 563.

un lado de la frontera. A este fenómeno los franceses lo han denominado relación dos-a-dos, o espalda con espalda⁴. Esta podría ser una imagen de lo que hasta ahora ha sido nuestra relación con Bolivia.

La cooperación transfronteriza puede darse en diferentes niveles. Esto significa que puede desarrollarse en el ámbito de instituciones públicas y privadas, tales como cámaras de comercio, asociaciones culturales, universidades etc., y que desde el punto de vista geográfico, por región se entiende un territorio de nivel inferior al estatal, pero que puede tener algún grado de autonomía administrativa y política que le entrega capacidad de decisión. Implica además, una estrecha colaboración en todos los aspectos de la vida entre las autoridades nacionales, regionales y locales de las que dependen las zonas fronterizas, con la participación de todos los sectores. Se trata de un proceso que busca la expansión e intensificación de los lazos de cooperación y la creación de redes, foros u otros mecanismos similares de intercambio de información, como también de comisiones y grupos de trabajo, que en conjunto puedan afrontar los temas de interés mutuo.

II. CONCEPTO, PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

En 1980 el Consejo de Europa adopta el Acuerdo Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre autoridades y colectividades territoriales. En este documento se establecen una serie de principios generales sobre el tema y se ofrece una amplia gama de modelos de acuerdos interestatales e interlocales. Allí se define como Cooperación Transfronteriza «toda acción concertada tendiente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin. La cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el derecho interno. La extensión y la naturaleza de dichas competencias no quedan afectadas por el presente Convenio»⁵.

La Asociación Europea de Regiones Fronterizas (ARFE), señala que los principios inspiradores de la cooperación transfronteriza son⁶:

- Propiciar que el concepto de frontera como línea de separación se transforme en lugar de encuentro entre vecinos;
- Superar mutuos rencores y prejuicios entre los pueblos de las regiones fronterizas, que operan como resultado de la herencia histórica;
- Extender la democracia y la capacidad de actuación de las administraciones regionales y comunales;

⁴ Vallvé, Joan, *op. cit.*, p. 4.

⁵ Convenio Marco Europeo de 21 de mayo de 1980 sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, Artículo 2 N°1, en <http://www.mir.es/sites/mir/derecho/im/im10071990.html>.

⁶ Arfe-Comisión europea, «Guía Práctica para la cooperación Transfronteriza», Capítulo 1: Razones para la cooperación transfronteriza, Tercera edición, 2000, p.8, en www.aebr.net/publikatinen/pdfs/lace_guide/es.pdf.

- Superar la condición periférica nacional y el aislamiento;
- Promover el crecimiento y el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida;

De la misma manera, propone que para el desarrollo de estructuras transfronterizas de cooperación comunes debemos tener presente los siguientes fundamentos⁷:

- La creación de estructuras comunes debe responder únicamente a la necesidad de ampliar y profundizar la cooperación. En ningún caso debe constituir el primer paso de una cooperación.
- La toma de decisiones dentro de las estructuras comunes de cooperación debe basarse en el principio de igualdad de derechos entre los socios a ambos lados de la frontera.
- A cada tipo de cooperación, y a menudo también para cada situación geográfica, deberá corresponderle una solución práctica específica a la región.

Esta forma de relación vecinal, se materializa mediante una «Cooperación Descentralizada»⁸. En 1992, la Comisión Europea, definía la Cooperación Descentralizada al desarrollo como: «Un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo»⁹.

Se lleva a cabo por agentes o instituciones distintas de la administración central del Estado, es promovida o gestionada por poderes locales o descentralizados y busca un nuevo campo de acción con participación de los actores sociales y las instituciones locales.

La cooperación descentralizada y la paradiplomacia, definida como «la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales»¹⁰, es cada día más importante, en la medida que, puede ser un factor importante no sólo para el desarrollo de las regiones extremas y limítrofes, sino también para la seguridad internacional, por cuanto existe una relación clara entre desarrollo y seguridad. El desa-

⁷ Arfe, «Hacia un nuevo instrumento legal comunitario de derecho publico que facilite la cooperación transfronteriza a través de las autoridades territoriales en la Unión Europea. Resumen del documento de posición», Mayo de 2004, www.aebr.net.

⁸ Rhi-Sausi, José Luis, Director Ejecutivo del centro de Estudios de Política Internacional, (Roma, Italia), «La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama».

⁹ «Balance y Perspectivas de la Cooperación Descentralizada entre gobiernos locales euromediterráneos. Documento de Base», Seminario sobre Cooperación Descentralizada Pública, Barcelona, España, Septiembre, 2005, p. 39, en http://www.euromediterrania2005.org/documents/DocBase_ES.pdf.

¹⁰ Rhi-Sausi, José Luis, *op. cit.*, p. 4.

rollo de estas regiones, a través del intercambio de personas, bienes y servicios, puede beneficiar también a las pequeñas localidades fronterizas con lo cual disminuyen las fuentes de conflicto entre ellas, aún cuando puede traer aparejadas otras amenazas a la seguridad.

III. APLICACIÓN A LA RELACIÓN CHILE-BOLIVIA

Iniciar acciones en favor del mejoramiento de la cooperación transfronteriza no implica modificar las posiciones oficiales de los Estados y es más, no es indispensable que sea este quien las promueva, la sociedad civil puede tomar la iniciativa e incluso liderarlas. En Europa así ha ocurrido, los procesos de cooperación en su mayoría han nacido de manera espontánea, a partir de los intereses compartidos y han sido tan exitosos que es de esa regularidad que ha surgido la necesidad de darles un marco legal que los sostenga. De allí nacen acuerdos, proyectos, conceptos y estrategias de cooperación así como estructuras comunes¹¹.

Es esta riqueza, la que vuelve a la Cooperación Transfronteriza una opción importante dentro del proceso de integración con Bolivia.

Creemos que el embajador Carlos Bustos es certero en su diagnóstico sobre nuestras relaciones con el país altiplánico «...chilenos y bolivianos dialogamos muy poco y, lo que es peor, nos hemos acostumbrado a encauzar nuestros vínculos por caminos que no resultan la mayoría de las veces ágiles o conducentes.»¹²

Es por eso que el desafío es la búsqueda de soluciones creativas y acordes a los tiempos. Es decir, que sean realistas, útiles, razonables y duraderas. Que se preocupen de mejorar la calidad de vida de las personas y de generar las condiciones necesarias para el desarrollo y progreso de los pueblos. En el siglo XXI, los problemas de la soberanía se abordan desde esta perspectiva y no reestudiando o modificando las fronteras¹³.

La verdadera integración requiere del cumplimiento de ciertos requisitos previos. Necesita que se conozca, comprenda y confíe en el vecino, en esa tarea la cooperación transfronteriza puede ser una valiosa herramienta.

El modelo europeo, debido a las evidentes diferencias culturales, económicas y geográficas no puede ser íntegramente reproducido en este caso. No obstante, es una experiencia de la que han surgido algunos aspectos teóricos, que no podemos desconocer y que son útiles para desarrollar el marco conceptual del tema.

Debemos insistir en que existen muchas y variadas maneras de establecer vínculos de cooperación, conforme a las necesidades y particularidades propias de cada caso; y también reconocer que es un proceso lento, largo y difícil que podrá tener avances y aciertos, pero también retrocesos y fracasos. Lo importante, en todo caso, es que concurra la voluntad de todas las partes y se asuma que la cooperación

¹¹ «Hacia un nuevo instrumento legal comunitario de derecho público que facilite la cooperación transfronteriza a través de las autoridades territoriales en la Unión Europea», Documento de Posición, www.aebr.net.

¹² Bustos, Carlos, *Chile y Bolivia. Un largo camino de la independencia a Monterrey*, RIL editores, Santiago, 2004, p. 15.

¹³ *Ibid.*, p. 323, 324.

transfronteriza es un elemento promotor del desarrollo, la integración y el mejoramiento de la regiones o zonas limítrofes.

A partir de este momento, analizaremos algunos aspectos específicos relativos a la implementación de una política de cooperación transfronteriza entre Chile y Bolivia. En primer lugar, nos referiremos al papel que le corresponde al Estado, como ente promotor y facilitador del desarrollo de relaciones vecinales cooperativas. Luego, revisaremos la importancia que tiene la participación de las autoridades locales y la comunidad en general, en la gestión efectiva de la cooperación. Por último, quisiéramos reflexionar sobre algunos aspectos concretos (seguridad y educación), pero de relevancia fundamental en el logro de los objetivos de la cooperación transfronteriza.

a. El rol del Estado

Hoy en día, las autoridades regionales y locales realizan acciones que hasta hace unos años atrás eran desarrolladas sólo por el gobierno central. En este sentido, el rol del Estado en un mundo globalizado debe ser, facilitar el intercambio de personas, bienes y servicios y todo aquello que redunde en mejores condiciones de vida para sus habitantes. Una manera de hacerlo es fomentando y apoyando las acciones de este tipo, que surjan en los niveles locales y regionales.

Si bien es cierto, entre el Estado de Chile y su contraparte boliviana ha existido una relación cooperativa, esta se circunscribe a materias específicas y técnicas tales como; fronteras y límites, aduanas y cuestiones portuarias. Sin embargo, la preocupación por desarrollar temas de cooperación descentralizada se materializó el año 2000, en que la Cancillería crea una Dirección de Coordinación Regional (DICORE), que tiene la misión de apoyar a las instancias del Gobierno Regional en la materialización de sus proyectos en el campo internacional, sirviendo de nexo entre las regiones y las dependencias del ministerio, en Chile y el exterior. Además, el 2001 se firmó un Protocolo de Acuerdo de Coordinación y Colaboración entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y su homólogo de Interior, por medio del cual, ambos se comprometen a llevar adelante un proceso sistemático y orgánico de colaboración, que permita a los Gobiernos Regionales desarrollar las funciones que en materia transfronteriza e internacional les asigna la ley. Al año siguiente, en 2002, se creó por Decreto N°368 publicado en el diario oficial el 23 de julio, la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones.

Todo lo anterior, nos muestra que existe un creciente interés por desarrollar la cooperación transfronteriza, desde la administración central, pero involucrando y tomando en consideración a los actores locales. Sin duda alguna, se trata de un tema que puede abarcar una innumerable cantidad de ámbitos, que tiene objetivos ambiciosos y en donde queda todavía mucho por hacer.

Junto a estas iniciativas oficiales, en la zona norte de nuestro país existen algunos proyectos de carácter privado, que también buscan instancias de colaboración. Por ejemplo, el Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS), que reúne a representantes del Norte Argentino, Sur y Oriente de Bolivia, Norte de Chile, Paraguay, Sur de Perú y Centro Oeste del Brasil. En su declara-

ción de principios señala, que su principal objetivo es: «Promover el desarrollo y la internacionalización económica de la región, actuando como bloque frente a los mercados del mundo, impulsando un crecimiento geográficamente armónico en nuestro continente»¹⁴.

Existen, además de lo comercial y económico, otros ámbitos de la cooperación que también requieren del decidido apoyo del Estado. La educación es uno de ellos. Debería potenciarse la celebración de convenios entre instituciones académicas nacionales, especialmente las que se ubican en las zonas fronterizas, y sus contrapartes al otro lado de la frontera. A través de estas iniciativas, podrían conseguirse efectos beneficiosos para los dos países. Desde aquellas que promuevan el conocimiento y el desarrollo de confianzas mutuas, hasta proyectos de investigación científica y tecnológica cuya preocupación sea la resolución de problemas compartidos. En efecto, en la actualidad existe un organismo denominado Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica, que se dedica a «la integración y colaboración interuniversitaria, estando constituido por universidades del noroeste de Argentina (Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y la Rioja), de toda Bolivia, del norte de Chile y sur del Perú, representadas por sus rectores»¹⁵ y que tiene por finalidad «profundizar el camino de la integración de los pueblos de Sudamérica y en particular, de la subregión centro oeste, con el propósito de ampliar las bases de la cooperación académica, científico-tecnológica y cultural entre las universidades ubicadas en la referida zona geográfica».¹⁶

En síntesis, estos son sólo algunos ejemplos de las muchas ideas y proyectos que pueden surgir de las inquietudes de la comunidad que vive en las zonas fronterizas y que no requiere para ello de intervención estatal. El rol del Estado, en lo referido a su fomento y apoyo, es una herramienta fundamental para el efectivo y eficaz desarrollo de una política de cooperación transfronteriza. Las iniciativas vigentes no hacen más que demostrar que cuando existe voluntad, la cooperación puede concretarse y transformarse en una realidad.

Sin perjuicio de ello, el Director Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones, ha manifestado que «el actual esquema de cooperación con la Unión Europea ni con ningún otro bloque o país se contempla el desarrollo de agendas subregionales específicas (es decir que tiendan a favorecer las potencialidades regionales y buscar un equilibrio en el desarrollo de las distintas regiones administrativas de nuestro país) ni los mecanismos de coordinación apropiados para la elaboración e implementación de dicha agenda... cuando nos encontramos iniciativas de cooperación regional existentes, estas se llevan a cabo por acciones independientes, de diversas entidades sectoriales dentro de cada región, sin disponer de información sobre las actividades que se llevan a cabo en otros ámbitos o regiones y otros sectores»¹⁷. Pese a que este diagnóstico se refiere a

¹⁴ GEICOS, Declaración de Principios, Cámara de Comercio Exterior de Salta, <http://www.cam-comexsalta.com.ar/seccion.php?ids=1874>.

¹⁵ <http://www.ucsm.edu.pe/criscos/>

¹⁶ Rhi-Sausi, José Luis, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷ R. León, Roberto R., Director Ejecutivo, Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones, «Diseño de agendas regionales de cooperación internacional en el

las posibilidades de acceso a programas de cooperación internacionales, específicamente aquellos relacionados con nuestros tratados de libre comercio con la Unión Europea y Los Estados Unidos; nos parece que puede resultar igualmente ilustrativo respecto de la situación en que se encuentra la cooperación transfronteriza, particularmente aquella que se desarrolla en la zona norte de nuestro país.

B. EL DESARROLLO LOCAL

Otro aspecto importante a considerar, es el factor de la competencia que se presenta entre las distintas regiones y localidades, por acceder a los programas de cooperación internacional. «Las localidades y las regiones compiten entre sí para atraer inversiones internacionales, intentan incrementar sus recursos históricos y naturales con el fin de beneficiarse del turismo e intentan mejorar la producción de conocimientos para innovar el tejido social y productivo. Estas entidades subnacionales perciben que tienen que diferenciarse y ser mejores que los otros, más avanzados, atractivos y productivos y comprometidos con el mejoramiento de las infraestructuras»¹⁸.

Si bien es cierto, la competencia entre distintas regiones y localidades es esencial, también es importante la asociación. «...los procesos de descentralización administrativa y de cooperación descentralizada se están viendo como herramientas para la participación activa en la arena de las relaciones internacionales el involucramiento de las municipalidades y las regiones eleva los asuntos de desarrollo local y sus relaciones con los diferentes aspectos de la globalización a la primera plana del debate internacional»¹⁹.

Ahora bien, el desarrollo local se ha visto reforzado y favorecido mediante la participación de cuatro actores que se potencian o surgen para apoyar el proceso de cooperación:

- una nueva generación de funcionarios locales, que tienen como tarea crear o adecuar instituciones coherentes con la reestructuración económica acarreada por la globalización;
- un pequeño sector empresarial, que intenta subsistir elaborando respuestas orgánicas a los desafíos de la producción y de la competencia internacional;
- el establecimiento de instituciones financieras a nivel local, que a través de microcréditos pretende resolver las necesidades de este nuevo sector empresarial;
- el creciente rol de la sociedad civil, que ha creado nuevos espacios estableciendo nuevas asociaciones involucradas en distintos temas²⁰. A este listado de actores, debe agregarse
- el rol de las universidades, como factor integrador y de cooperación.

marco del acuerdo de asociación política, económica y de cooperación entre Chile y la Unión Europea», material preparado para la Escuela Nacional de capacitación de asuntos internacionales y cooperación, 2004, en www.minrel.cl/pages/ministro/dicore/escu_nacional.html.

¹⁸ Rhi-Sausi, José Luis, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

En otras palabras, aunque la competencia entre las regiones por obtener los recursos que provienen de los programas de cooperación internacional puede resultar beneficiosa (en la medida que obliga a las regiones a una gestión eficiente), la cooperación e integración de zonas que comparten riquezas, pero también necesidades; tiene beneficios adicionales tales como; el surgimiento de nuevos sectores locales que deben prepararse y perfeccionarse para poder respaldar las iniciativas y actividades que de allí prosperen. Además, brinda una interesante posibilidad de mejorar las relaciones internacionales del país; pero con el valor agregado que significa la visión local, la mirada propia de quienes conviven en un espacio geográfico determinado y comparten el destino del mismo. Tanto más cuanto que, en el caso específico de nuestras relaciones con Bolivia, puede aportar la siempre necesaria cuota de interés común y situaciones de encuentro, que en tantas oportunidades nos ha hecho falta.

c. Reflexiones sobre la importancia de la Cooperación Descentralizada como factor de seguridad nacional

El intercambio, entendido como una actividad que relaciona a las personas y que puede ser realizada en los más diversos ámbitos de la vida (comercial, académico, deportivo, cultural, etc.), no sólo a nivel nacional, sino que regional y local; puede ser una excelente plataforma desde donde acercarse a la idiosincrasia de los pueblos, su historia, lo que los une y separa, en fin, para en alguna medida llegar a entenderlos. Las experiencias positivas de cooperación transfronteriza «...muestran que aunque tanto la historia como el territorio tienen un impacto en las localidades, ello no debe conducir a interpretaciones deterministas y a imágenes inmutables. ...En otras palabras, los niveles de confianza no son simplemente legados históricos; también pueden ser fomentados a través de políticas mixtas apropiadas: la actuación política puede ser una fuente de confianza, no simplemente un resultado»²¹.

En atención a todo lo señalado, creemos que el fomento de adecuadas políticas de cooperación transfronteriza puede ser un aporte eficaz en la búsqueda de una disminución en los niveles de conflictividad entre nuestro país y Bolivia. Esto dice relación, con la confianza mutua que puede surgir del contacto constante y cotidiano en la ejecución de proyectos conjuntos; que si son eficientemente gestionados, evaluados y difundidos pueden llegar a constituir en el largo plazo, un importante soporte sobre el cual construir una relación vecinal estable, fluida y sólida.

Debe considerarse también, que la globalización ha generado nuevas amenazas a la seguridad. Una característica de ellas es que requieren de un tratamiento especial. Las razones son muchas, podemos destacar algunas tales como; su elevado nivel de complejidad, su envergadura de alcance mundial, sus métodos no tradicionales, etc. Es por eso, que la forma de entender la seguridad nacional ha cambiado y las exigencias a las que se ve sometida, exceden no pocas veces, las capacidades de un solo Estado. De allí entonces, que la cooperación pueda ser vista como una manera eficaz de afrontar estos nuevos desafíos. Así ocurre, por ejemplo, con los

²¹ Nederveen, 1997, en Rhi Sausi, *op. cit.*, p. 7.

peligros derivados del tráfico de drogas, de personas, de órganos, de armas, crimen organizado, contrabando, etc.

d. Educación e identidad nacional

Al final, aunque no por eso menos importante, existe un aspecto que no podemos olvidar frente al fenómeno de la globalización y los procesos de integración vecinal y regional: es la educación.

Uno de los grandes desafíos dentro del mundo contemporáneo, es precisamente como aprovechar todas las oportunidades que brinda la modernidad sin que en ese esfuerzo quede atrás, o se pierda la identidad nacional.

Los especialistas sobre estos temas, han discutido latamente sobre los impactos que tiene para la diversidad cultural, el acelerado proceso de interdependencia global.

No es objeto de este trabajo entrar en dicho debate, no obstante no podemos dejar de mencionar, lo esencial que resulta la educación en cualquier proyecto de mejoramiento de las relaciones vecinales y especialmente relevante es en el caso de Chile y Bolivia.

Innegable resulta el hecho, que la historia común de nuestros países por diversas razones (que no es del caso ahora analizar), no es generosa como fuente de elementos de encuentro. Cambiar eso y no permitir que dicha situación continúe siendo un factor determinante de nuestra relación con Bolivia, es un desafío complejo, lento, probablemente polémico; que además requiere la concurrencia de la voluntad de ambas partes, pero que pareciera aconsejable realizar.

El cuándo y cómo hacerlo, cada país deberá determinarlo. Sin embargo, al menos en el caso concreto de Chile, creemos que antes de tomar cualquier resolución, debería realizarse una reflexión madura, profunda, sin apasionamientos y que incluya a todos los sectores de la sociedad; respecto a que significa ser chileno en el siglo XXI, tomando con orgullo y humildad los aciertos, pero al mismo tiempo reconociendo y aprendiendo de los fracasos y errores.

En otras palabras, los procesos de cooperación e integración no deben ser interpretados como una amenaza a la identidad de ninguno de los involucrados. Al contrario, una manera de fomentar el conocimiento propio y el del vecino, es mediante proyectos cooperativos. Particularmente interesantes pueden ser aquellos que involucran zonas que, si bien no comparten la nacionalidad, si tienen una historia local que puede ser utilizada como un punto de encuentro entre ambos países. En efecto, Chile y Bolivia tienen una larga historia de desencuentros, pero no es menos cierto que en algunas zonas fronterizas existe un registro de encuentros que se remonta a la época precolombina. En atención a eso, una efectiva manera de profundizar nuestros lazos, podría encontrarse en proyectos académicos conjuntos que pueden ser de nivel nacional, pero poniendo especial énfasis en aquellos que involucren a las regiones fronterizas.

Para finalizar, proponemos algunas medidas de fomento a la cooperación transfronteriza, que pueden mejorar el desarrollo de las regiones extremas y limítrofes:

- Avanzar en el proceso de modernización del Estado, especialmente de la regionalización y descentralización e integración física (corredores bioceánicos, proyectos de integración minera y turística).

- Mejorar los instrumentos para la promoción del desarrollo local, pero no sólo tomando en cuenta los intereses turísticos y económicos, sino también fomentar el diálogo académico, para lograr un mayor intercambio no sólo regional sino que internacional en el ámbito de la educación.

- Dar incentivos a las empresas que se instalen en estas zonas.

- Posibilitar que los gobiernos regionales y locales puedan ser interlocutores directos de la cooperación internacional.

- Promover la formulación de programas de desarrollo local que sean coherentes y sustentables.

- Fomentar la creación de redes de empresas, universidades, autoridades regionales y locales que permitan un amplio intercambio de profesionales y técnicos en todas las áreas que fomenten el desarrollo local y regional.

- Mejorar la capacitación de recursos humanos en la preparación y gestión de proyectos de cooperación.

- Establecer mecanismos de coordinación entre las acciones que mejoren la cooperación descentralizada y la cooperación internacional tradicional.

- Fomentar la participación chilena en proyectos integrados de investigación, intercambio de becas etc.

- Apoyar la creación de alianzas estratégicas entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para la promoción de inversiones regionales que permitan mejorar la capacidad productiva y comercial.

- Apoyar e incentivar programas de capacitación regional y local.

- Incentivar el intercambio de empresarios y académicos a nivel regional y local.

Chile debe aprovechar los TLC, especialmente con la Unión Europea, cuyos pilares son la asociación de carácter política, la liberación comercial y la cooperación para el desarrollo que, por cierto, incluye también la cooperación cultural y educativa²². La Unión Europea dispone de una serie de recursos a los cuales Chile puede optar, especialmente en el área de la investigación, la innovación en ciencias y en tecnología, pero para ello es importante avanzar también en la modernización del Estado para responder a los nuevos requerimientos.

REFLEXIONES FINALES

- La existencia de una estrategia nacional frente a Bolivia es fundamental para identificar objetivos de largo plazo y dar orientación y coherencia a los objetivos y las estrategias de mediano y corto plazo.

- La proposición de soluciones a la aspiración marítima de Bolivia, inspiradas en el manejo de crisis coyunturales, sólo lleva a complicar el tema sin resolverlo, y genera expectativas imposibles de satisfacer por parte de Chile sin vulnerar gravemente sus propios intereses nacionales.

²² El Programa URB-AL se refiere específicamente a la cooperación en materia de descentralización y tiene por objeto contribuir a mejorar las condiciones socio-económicas.

- Los aspectos críticos de nuestra relación con Bolivia son políticos y culturales, a lo que se suma el desconocimiento y la incapacidad de comunicarnos eficientemente. Chile no puede resolver esos déficits por sí solo, también requiere que ocurra un cambio en Bolivia.

- Nuestro crecimiento como país –en los aspectos económico, político y social– y las dificultades de algunos de nuestros vecinos, nos pone ante un reajuste del ranking de poder en la región. Este es un proceso doloroso que nadie acepta con gusto y que exige un cambio de percepciones y actitudes.

- Es una necesidad política, diplomática y de defensa que las relaciones vecinales y regionales sean fluidas, estables y con el menor nivel de conflictividad posible. Sólo así podremos generar las condiciones óptimas para el desarrollo de nuestros pueblos. Los gobiernos de Chile, Perú y Bolivia deben enfrentar y resolver con éxito ese desafío.

- Para lograr el estado final deseado, nuestro país debe ser capaz de conseguir un adecuado balance entre cooperación e integración y la necesidad de crear y conservar en el tiempo las condiciones que hagan posible la continuación de nuestro propio desarrollo, según las líneas que estimemos adecuadas.

- El Tratado que establece una frontera entre dos Estados no rompe los contactos y vínculos que en la práctica existen entre dos regiones vecinas y en general entre los territorios contiguos de los Estados limítrofes. Naturalmente surgen entre ellos una serie de relaciones de vecindad. Algunas pueden ser problemáticas. Pero otras, pueden dar lugar a una interesante dimensión positiva y de cooperación internacional, tendiente a la solución de los problemas causados por el hecho fronterizo mediante acuerdos o entendimientos entre colectividades de esta índole.

- Para mejorar nuestras relaciones con Bolivia, el desafío es la búsqueda de soluciones creativas y acordes a los tiempos. Es decir, que sean realistas, útiles, razonables y duraderas. Que se preocupen de mejorar la calidad de vida de las personas y de generar las condiciones necesarias para el desarrollo y progreso de los pueblos.

- La cooperación transfronteriza busca la expansión e intensificación de los lazos de colaboración y la creación de redes que en conjunto puedan afrontar los temas de interés mutuo. Puede darse en diferentes niveles. Desde el interestatal, interregional, intermunicipal y en el ámbito de instituciones públicas y privadas.

- Se lleva a cabo por agentes o instituciones distintas de la administración central del Estado y es promovida o gestionada por poderes locales o descentralizados. Además, busca un nuevo campo de acción con participación de los actores sociales y las instituciones locales.

- La cooperación e integración de zonas que comparten riquezas, pero también necesidades; promueve el surgimiento de nuevos sectores locales que deben prepararse y perfeccionarse para poder respaldar las iniciativas y actividades que allí prosperen. También puede contribuir a unas mejores relaciones vecinales, la perspectiva de quienes comparten un mismo espacio geográfico. Tanto más cuanto que, en el caso específico de Bolivia, puede llegar a ser una rica fuente de intereses comunes y situaciones de encuentro.

- Los procesos de cooperación e integración no deben ser interpretados como una amenaza a la identidad de ninguno de los involucrados. Al contrario, una manera de

fomentar el conocimiento propio y el del vecino, es mediante proyectos cooperativos. Chile y Bolivia tienen una larga historia de desencuentros, pero también existen situaciones de concordancia y acuerdo, especialmente en las zonas fronterizas.

LA AGENDA REGIONAL Y SUS POSIBLES EFECTOS EN LA RELACIÓN BOLIVIA-CHILE¹

■ Lorena Oyarzún Serrano*

INTRODUCCIÓN

Este texto aborda la relación Bolivia-Chile desde una perspectiva que busca integrar el contexto internacional y regional, situándola, junto a su principal eje articulador –la demanda marítima– en el sistema internacional de post-Guerra Fría. Destacando la tendencia hacia el regionalismo abierto, los procesos de cooperación e integración en el subsistema regional de América del Sur y sus posibles efectos en la relación bilateral.

En la primera parte se mencionarán, de manera breve, las características del sistema de cooperación americano a través de sus diferentes fases históricas y cómo se van desarrollando, paralelamente, sus vínculos, la internacionalización de la demanda marítima y algunas de las propuestas de solución a la mediterraneidad boliviana.

En la segunda parte se dará énfasis a las características del sistema internacional contemporáneo y al subsistema regional sudamericano, estudiando los efectos de la globalización e interdependencia, la democratización de la región y sobre todo el surgimiento del regionalismo abierto. También se indicarán los proyectos más recientes de integración regional como la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional de Sudamérica. Entendiendo que estas tendencias pueden configurar otro escenario para afrontar nuestras relaciones vecinales, fundamentalmente con Bolivia.

Como se advierte la relación entre ambos países es una de las más complejas y conflictivas de América Latina y la discordia se remonta a sus orígenes como Estados. Desde ese entonces han librado dos guerras, una de ellas, la denominada Guerra del Pacífico marcaría para siempre su trato bilateral. Pese a la suscripción del Tratado de Paz y Amistad de 1904 la reivindicación del mar es una constante de la política exterior boliviana. Cada cierto tiempo reaparece en la agenda regional, ya sea por una solicitud de revisión ante un organismo internacional o por un «impasse» diplomático. En 1978, bajo los regímenes militares de Pinochet en Chile y de Banzer en Bolivia, rompieron relaciones por segunda vez. Desde ese entonces sólo las mantienen en el ámbito consular.

* Lorena Oyarzún es Periodista de la Universidad de Chile y candidata a Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente trabaja como Profesora-Instructora del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹ Este trabajo se basa en un capítulo de la tesis para optar al DEA de la autora (Oyarzún, 2005), es una versión corregida.

La precariedad del vínculo no deja de sorprender, si se considera la potencialidad de complementación que ambos podrían desarrollar en ámbitos sociales, económicos y políticos. No sólo poseen un legado histórico común, idioma y son fronterizos, también comparten la procedencia de algunos de sus habitantes originarios, los aymara y quechua. Asimismo, se han producido constantes flujos migratorios desde Bolivia hacia Chile, tendencia que va en aumento, sobre todo al darse situaciones de crisis, lo que obliga a ambos países a afrontar un flujo migratorio que por ahora no parará.

Se considera relevante reflexionar sobre el estado actual de la relación bilateral, utilizando un enfoque más global, abierto y sin sesgos nacionalistas, ya que la discordia ha traspasado fronteras, provocando tensiones en la región y convirtiéndose en un obstáculo para lograr mayor cohesión en América del Sur. La idea es descubrir qué caminos en el marco del sistema de post-Guerra Fría son viables y eficaces para mejorar sus lazos, basados, hasta el día de hoy, en la desconfianza y en una lógica de «suma cero».

UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO DE LA RELACIÓN BILATERAL EN EL SISTEMA AMERICANO

Desde los orígenes de su vida independiente los Estados americanos han desarrollado diversas iniciativas tendientes a consolidar espacios de cooperación política y económica, distinguiéndose tres etapas². La primera, denominada *Hispanoamericanismo* se extendió desde principios del siglo XIX hasta la Primera Conferencia Internacional Americana (1889-1890), celebrada a instancias de Estados Unidos para aumentar su comercio con el continente. Este periodo se caracterizó porque los nuevos estados buscaron establecer una política común frente a las potencias extranjeras, defender su soberanía, lograr su legitimación y crear un sistema que les otorgara gobernabilidad.

En este período, y contrario a lo que se podría suponer, se enfrentaron en dos ocasiones Bolivia-Perú contra Chile. En 1836 debido al proyecto de unión de ambos Estados que en Santiago fue percibido como una amenaza y que desencadenó en la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana. Posteriormente, en la Guerra del Pacífico (1879-1883), que derivó en que el gobierno de La Paz entregara a Chile 120 mil kilómetros cuadrados de territorio y aproximadamente 400 kilómetros de costa, perdiendo con ello su cualidad marítima³. Perú, en tanto, tuvo que ceder la

² Véanse Figueroa Pla, U. (1991), *Organismos Internacionales*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp. 449-475; Saíenz, N. (2000), *Tres modelos de Cooperación en América: la OEA, GR y Mercosur*, próxima publicación, Barcelona. Sobre las instituciones latinoamericanas también se puede consultar Atkins, G. (1989), *Latin American in the International Political System*. Boulder: Westview Press; Boersner, D. (1982), *Relaciones internacionales de América Latina: Breve Historia*. México: Nueva Imagen; Connell-Smith, G. (1996). *The Interamerican System*. Londres: Oxford University Press.

³ Bolivia ha sufrido una significativa disminución de su territorio desde que nació a la vida independiente con una superficie de 2.343.764 Km², disminuyendo a 1.095.435 Km². Algunas de las pérdidas territoriales se han debido a conflictos bélicos y otras a la suscripción de Acuerdos.

provincia de Tarapacá, (aproximadamente 59 mil Km²), pero la pérdida fue más significativa para Bolivia que no ha superado ese «trauma nacional».

La segunda fase en las relaciones de cooperación intramericana es conocida como *Panamericanismo* y abarca desde los años de 1890 hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Algunos autores sostienen que finaliza en 1948 con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y otros en 1954 con la celebración de la Conferencia de Caracas, donde se resuelve condenar las actividades del movimiento comunista internacional por considerar que intervenía en asuntos americanos⁴. Durante esta fase la agenda regional se centró en temas de carácter territorial y de interés geopolítico. Los estados celebraron Conferencias Panamericanas para abordar cuestiones como la prevención de los conflictos, asilo diplomático o solución de controversias.

Respecto a las relaciones vecinales señalar que tanto los gobiernos de La Paz y de Lima buscaron internacionalizar sus respectivas reivindicaciones con Chile. Bolivia y Perú solicitaron la revisión del Tratado de Paz de 1904 y del Tratado de Ancón de 1883, respectivamente, ante la Sociedad de Naciones⁵. Para estos fines intentaron acogerse al artículo 19, el cual disponía que: «La Asamblea, podrá, en cualquier tiempo invitar a los miembros de la Sociedad que procedan a nuevo examen de los tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo»⁶.

Finalmente, se desestimó discutir el tema⁷. La Asamblea argumentó que no podía por sí misma cambiar ningún tratado y la revisión de éstos era de exclusiva competencia de las partes contratantes. Sin embargo, la posibilidad de invocar el artículo 19 generó gran expectación entre todos los estados miembros, ya que de haberse admitido la petición se habría sentado un precedente para que cualquier otro país exigiese la revisión de un tratado internacional⁸.

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial se inicia una tercera etapa llamada *Interamericanismo*, enmarcada dentro de la lógica de Guerra Fría y del sistema bipolar. Es interesante destacar que la «gran guerra» produjo un reordenamiento político, económico y social, impulsando el surgimiento de lo que hoy denominamos «viejo» regionalismo⁹. Término también asociado al de región, es decir de aquellos

⁴ En este trabajo se adopta 1948, año del nacimiento de la OEA, ya que las relaciones entre los Estados ya estaban afectados por la lógica de Guerra Fría.

⁵ Creada en 1919 a raíz de la Conferencia de París, celebrada paralelamente a la de Versalles. Bolivia y Perú se convirtieron en cofundadores de la Sociedad de Naciones, ya que durante la guerra ambos apoyaron a los vencedores y Chile se mantuvo neutral. Se incorporó a dicha organización internacional algunos meses después.

⁶ Figueroa Pla, U. (1992). *La Demanda marítima boliviana en los foros internacionales*. Santiago: Editorial Andrés Bello, p. 25

⁷ Chile preparó un informe con antecedentes históricos y jurídicos para rechazar su inscripción, basándose en la opinión de cinco juristas internacionales. El estudio publicado por el gobierno de Chile se llamó Libro Rojo, bajo el título «La no revisión de los Tratados».

⁸ En la corta vida de la Sociedad de Naciones el artículo 19 fue nuevamente invocado. En 1933 Alemania solicitó la revisión del Tratado de Paz de 1919.

⁹ Para mayor información sobre regionalismo e integración véanse: Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.). (1995). *Regionalism in World Politics. Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press; Sobrino Heredia, J. (1991) «La institucionalización del regionalismo internacional», *Affers Internacionales*, N° 20, pp. 111-143; Haas, E. (1970).

territorios (Estados) geográficamente cercanos, cuyas políticas exteriores estarían interrelacionadas¹⁰. Pese a la complejidad y multidimensionalidad del regionalismo existe consenso en considerarlo una actividad cooperativa, aunque no sucede lo mismo a la hora de establecer si es un proceso, estado o resultado¹¹.

En este contexto, se crean iniciativas de cooperación internacional para la recuperación económica de los países devastados por la guerra, se regionaliza la seguridad fomentando la política de bloques y surge la solidaridad postcolonial de la mayoría de los países en desarrollo. América Latina no queda ajena a estas transformaciones y los Estados adoptan una posición defensiva, un regionalismo cerrado, orientado a las actividades políticas, económicas y comerciales hacia el interior de las agrupaciones regionales o subregionales. Así, los acuerdos, convenios regionales y organismos surgidos a lo largo de estos años conforman el denominado «Sistema Interamericano». Es decir, un conjunto articulado de regímenes, instituciones y acuerdos bilaterales y multilaterales establecidos a partir de los años cuarenta para enfrentar, principalmente, las relaciones político-económicas entre Estados Unidos y América Latina¹².

En general, los intentos de cooperación política y económica en la región son diseñados para neutralizar la influencia estadounidense, como respuesta a amenazas exteriores provenientes de otros procesos de cooperación y de integración económica, para reducir la dependencia del exterior de las economías latinoamericanas y para adaptarse al sistema internacional de la época.

Inmersa en el sistema de Guerra Fría la relación bilateral Bolivia-Chile y su principal eje articulador –la demanda marítima– manifiesta diversas intensidades. En este periodo las relaciones diplomáticas se interrumpen en dos oportunidades, la primera en 1962 y la segunda en 1978. El gobierno de La Paz recurre nuevamente a foros multilaterales. Así por ejemplo, en 1962 plantea el tema en Naciones Unidas en el marco de la Asamblea General, en 1963 en la Sexta Comisión de Asuntos Jurídicos, en 1974 en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho al Mar celebrada en Caracas y en 1983 en la Sexta Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD.

Bolivia también incorporó la demanda a la agenda del Pacto Andino¹³. En la reunión celebrada en Panamá los Jefes de Estado emitieron una declaración con fecha 2 de octubre de 1979 en la que dan su respaldo a la «justa demanda» boliviana

«The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing», *International Organizations*, Vol. 24, N° 4 pp. 607-648; Gamble, A. y Payne, A. (eds.). (1996) *Regionalism and World Order*. Londres: MacMillan.

¹⁰ Cantori y Spiegel, citados en Saíenz, Nora (2000), *op. cit.*, p. 5

¹¹ Arenal, Celestino del. (1994). *Introducción a las Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, p. 260

¹² El Sistema Interamericano se edifica en base a 6 pilares: OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Tratado de Solución Pacífica de Controversias o Pacto de Bogotá, Convención de Derechos Humanos o Pacto de San José, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los acuerdos multilaterales y bilaterales suscritos durante ese periodo. Véase Hirst, M. (1996). *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en cambio*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

¹³ El Pacto Andino se crea el 26 de mayo de 1969 mediante el Acuerdo de Cartagena. Chile se desvinculó de este esquema de integración en 1976.

na de obtener una salida soberana al Pacífico. Posteriormente se aprobó el Plan Andino de Acción Conjunta (1983) que buscaba solucionar los problemas concernientes a la comunicación y transporte de Bolivia. Otra plataforma internacional a la que acudió fue el Movimiento de Países No Alineados¹⁴ al que se incorporó en 1979 durante la Sexta Conferencia de Jefes de Estado celebrada en la Habana, logrando que en la declaración final se hiciera referencia a su «problema marítimo». Pero fue en el seno de la OEA que su reivindicación tuvo mayor alcance¹⁵, ya que durante IX Asamblea General de 1979, celebrada en La Paz –año de conmemoración del centenario de la Guerra del Pacífico– Bolivia logró incluir el debate sobre su acceso soberano al Pacífico. La comunidad internacional se mostró muy receptiva, situación que quedó plasmada en la resolución 426 de dicho organismo:

Es de interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa, mediante la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico. Y se resuelve: Recomendar a los estados a los que esté problema concierne que inicien negociaciones encaminadas a dar a Bolivia una conexión territorial libre y soberana con el Océano Pacífico¹⁶.

Esta resolución fue muy favorable al gobierno boliviano. En las próximas también se hará referencia al problema marítimo, pero serán de menor intensidad. Similar situación ocurrió en los otros foros mencionados. Desde 1990 Bolivia ha optado por presentar ante la Asamblea General de la OEA informes anuales sobre la cuestión marítima. Sin embargo, un factor relevante fue la recuperación de la democracia en Chile, ya que no sólo influyó a nivel interno, sino que también significó la legitimación y reinscripción de país en el sistema internacional.

Tres propuestas de solución a la demanda marítima de Bolivia

Se ha decidido mencionar sólo estas tres fórmulas de solución, simplemente para advertir cómo la posición del gobierno de Chile ha variado a través de distintos momentos históricos. En una primera etapa se planteó simplemente transferencia de territorio, en una segunda se vinculó una posible salida soberana al Pacífico a cambio de la utilización de las aguas del lago Titicaca y en una tercera se propuso un intercambio de territorio por territorio. Revisemos estas modalidades:

- Pactos de mayo de 1895. El gobierno chileno se comprometía a entregar los territorios de Tacna y Arica a Bolivia una vez realizado el plebiscito que se efectuaría en virtud del Tratado de Ancón de 1833, suscrito entre Chile y Perú. Bolivia

¹⁴ El Movimiento de Países No Alineados (MPNA) se establece en 1961, mediante la celebración de la Conferencia de Belgrado.

¹⁵ Bolivia acudió a la OEA en 1962, a raíz de la controversia sobre el uso de las aguas del río Lauca y pretendió vincular este tema con su demanda marítima. Ese mismo año interrumpió sus relaciones diplomáticas con Chile y en virtud del TIAR solicitó convocar el órgano de consulta de la Organización de Estados Americanos, siendo rechazada su petición.

¹⁶ Resolución AG/RES: 426 (IX-0/79) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Memoria 1979, p. 559, citado en Figueroa Pla, U. (1992)

debería pagar 5 millones de plata a Chile y en caso de que el gobierno de Santiago perdiese el plebiscito cedería caleta Vítor hasta Quebrada Camarones u otra de similares características, más el pago de 5 millones en plata.

- Otra oportunidad se produjo en 1950. En este caso Chile inició negociaciones para otorgar a Bolivia un corredor al norte de Arica contiguo a Perú, territorio en el cuál se construiría un puerto. Bolivia, en tanto, permitiría a Chile utilizar las aguas del lago Titicaca. Esta iniciativa tampoco llegó a concretarse.

- Abrazo de Charaña. En 1975, bajo regímenes militares en ambos países, se iniciaron negociaciones para ceder a Bolivia una costa marítima soberana entre la Línea de la Concordia y el límite urbano de la ciudad de Arica. Esta alternativa estaba condicionada a un canje simultáneo de territorio y al uso de las aguas del río Lauca. Cuando Perú fue consultado, en virtud del Tratado de 1929, en vez de dar su venia o rechazar la iniciativa entregó una nueva propuesta: soberanía trinacional en Arica. La idea no prosperó y Bolivia rompió nuevamente relaciones diplomáticas con Chile en 1978.

LAS RELACIONES BOLIVIANO-CHILENAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

Esta segunda parte del texto sitúa el eje articulador de la relación chileno-boliviana, la demanda marítima, en el contexto del nuevo sistema internacional y en cómo los cambios producidos en éste afectan sus relaciones. Durante los años noventa destaca la idea de legitimar y universalizar ciertos valores y principios, así la democracia se convierte en el eje fundamental de la agenda regional, influyendo en todas las dimensiones del relacionamiento entre los estados. Entre las iniciativas tendientes a fortalecerla se cuentan la suscripción de la Carta Democrática de las Américas (2001), la Declaración de una Zona de Paz Sudamericana durante la Segunda Cumbre de Presidentes Suramericanos (2002) o que en foros internacionales como la Asamblea General de la OEA (2003) y la Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004) se promueva la solución pacífica de controversias.

Pese a estos avances, diversos informes destacan la vulnerabilidad de la democracia en la región, debiendo enfrentar la creciente violencia, ingobernabilidad, fragilidad institucional y la falta de cohesión social y étnica¹⁷. Muchos de estos males serían originados por la incapacidad del Estado –legítimamente constituido– de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, darles seguridad y solucionar sus demandas¹⁸. Algunos ejemplos recientes de crisis se observan en Bolivia, Ecuador, Perú, Haití y Venezuela.

¹⁷ Véase PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, ejecutado por el Proyecto sobre Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) y FLACSO-Chile. (2004). *Informe Regional gobernabilidad en América Latina 2004*.

¹⁸ Según datos del PNUD los latinoamericanos prefieren la democracia como sistema de gobierno (61% en 1996 y 57% en 2002). Sin embargo, existiría un porcentaje considerable de ciudadanos que señala anteponer el crecimiento económico, y que estarían dispuestos a apoyar un régimen no democrático que resolviera los problemas económicos.

*Reactivación del conflicto*¹⁹

El sistema internacional de post-Guerra Fría en el marco de la globalización y de los procesos de integración son esenciales para analizar las relaciones boliviano-chilenas en el siglo XXI, pues el contexto internacional adquiere un destacado papel a la hora de que los países mencionados adopten, o no, algunas decisiones que afectan el desarrollo interno del país, principalmente en Bolivia. En este sentido, la actualización del conflicto se desarrolló en medio de la discusión sobre la explotación de significativos recursos energéticos que develan la vinculación existente entre intereses de privados, de países limítrofes y de organismos internacionales.

Se recordará que en octubre de 2003 se produjo en Bolivia una intensa movilización social contra la existente ley de hidrocarburos (con la posterior nacionalización de éstos) y la posible exportación de gas natural hacia Estados Unidos por un puerto chileno. En medio del caos institucional el Presidente fue destituido y asumió el entonces Vicepresidente en funciones. En ese contexto y ante un foro multilateral el gobierno de Bolivia reactivó su demanda marítima, lo que tensó aún más los complejos y frágiles vínculos entre ambos países. Primero, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas (24 de septiembre de 2003), subsiguientemente el ex presidente de Bolivia, Carlos Mesa, increpó al ex presidente de Chile, Ricardo Lagos, en la Cumbre de las Américas, celebrada en enero de 2004 en Monterrey, México, intentando multilateralizar el conflicto y ponerlo nuevamente en la agenda regional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile expresó, por medio de un comunicado de prensa, su postura ante la demanda de Bolivia y ante la opinión de otros Estados. Desde Cancillería se argumentó y defendió la bilateralidad del tema²⁰. Como en años anteriores la «demanda» boliviana suscitó diferentes posicionamientos de los países de la región. Así por ejemplo, Venezuela y Cuba apoyaron públicamente una salida soberana para Bolivia en la costa del Pacífico. Brasil, por su parte, lamentó el fin de las conversaciones sobre un posible acceso al mar y solicitó a Venezuela no intervenir, ya que su inicial respaldó suscitó un serio incidente con el gobierno de Santiago.

¹⁹ En este texto se adopta la noción de conflicto referente a la existencia de una oposición y/o contradicción por incompatibilidad de intereses entre actores; distinguiendo distintos momentos y/o intensidades dentro del mismo. Véase Brecher, M. (1993) *Crisis in world politics. Theory and reality*. Oxford: Pergamon Press; Burton, J. (1990) *Conflict: resolution and prevention*. Londres: Mcmillan; Holsti, K. J. (1991) *Peace and war. Armed conflicts and international orders, 1648-198*. Cambridge: Cambridge University Press; Fisas Armengol V. (1987) *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*, Editorial Lerna, Barcelona.

²⁰ «Chile insta a quienes se sientan llamados a emitir opinión sobre asuntos que competen al campo privativo de las relaciones entre dos Estados a actuar con responsabilidad y a respetar el estricto apego al Derecho Internacional, a los tratados, a su intangibilidad y en general a todos aquellos principios que regulan la convivencia entre las naciones. La defensa de estos principios no responde a una postura obcecada, ni obsoleta, sino que, por el contrario, constituye el sustento de una vida internacional en armonía, que es garantía de estabilidad regional, de paz y progreso para todos los pueblos.» Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2003). Comunicado de prensa con fecha 24 de diciembre en: www.minrel.gov.cl

Sin embargo, resulta relevante detenerse brevemente en la situación interna de Bolivia para contextualizar la relación bilateral, pues la crisis que sufrió penetró toda la estructura burocrática del poder, no fueron sólo movilizaciones contra una ley o una discusión sobre autonomía²¹. Se trata de un Estado que no ha logrado entregar las condiciones mínimas de vida a sus ciudadanos, de los cuales más del 60% vive bajo el umbral de la pobreza (en su mayoría indígena) y en que la percepción de corrupción fue muy alta hasta hace pocos años, lo que podría modificarse con la administración actual²².

Y si bien la elección presidencial en Bolivia, que otorgó una amplia victoria al candidato del Movimiento al Socialismo (MAS), Evo Morales, ha dado un respiro a la situación de caos, aún no está claro cómo el nuevo gobierno sorteará el gran desafío de generar el consenso necesario sobre una visión de país, que permita no sólo dar gobernabilidad a un Estado extremadamente frágil, sino también integrar a la mayoría de sus ciudadanos, generalmente excluidos del «progreso» e insertos en un sistema que no consideran ni legítimo ni suyo. Cómo evolucione este tema será fundamental para avanzar, o no, en la profundización de la relación Bolivia-Chile, porque un país con un gobierno y autoridades legitimadas y creíbles son fundamentales para que las políticas que adoptan en los diferentes ámbitos, sean válidas y respetadas dentro de sus propio territorio.

Paralelamente, recordar que el eje articulador de la relación es la demanda marítima y aunque el nivel de tensión entre ambos países haya disminuido la reivindicación será siempre la «piedra en el zapato», obstaculizando, además, la profundización del proceso de integración en América del Sur²³:

«El mar perdido ha sido una perenne nostalgia (...) Ha sido también el argumen-

²¹ El 19 de mayo de 2005 el Congreso aprobó, en términos generales, efectuar un referéndum sobre la autonomía de los nueve departamentos de Bolivia (Beni, Chuquisaca, Santa Cruz, Pando, Tarija, La Paz, Cochabamba, Potosí y Oruro). A nivel nacional, los ciudadanos se inclinaron por la no incorporación de las autonomías en la Nueva Constitución con el 57,58%, mientras el 42,41% optó por el Sí.

²² Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International 2006 Bolivia presenta corrupción endémica. El IPC es un sondeo de encuestas que refleja la percepción de analistas y empresarios de países, sean residentes o no. La medida valora con 10 a los países menos corruptos y con 0, a aquellos países donde la corrupción está enraizada, generaliza y penetra todas las estructuras de la organización. Los países con una valoración de menos de 3 puntos se consideran con corrupción endémica. Bolivia está clasificada con un 2.7. Para mayor información véase: www.transparency.org

²³ Con motivo de la celebración del día del mar el Ministerio de Relaciones Exteriores boliviano, mediante un comunicado de prensa, reafirmó su derecho a exigir un acceso soberano al mar: «(...) la reintegración de la cualidad marítima es un objetivo permanente e irrenunciable de su política exterior. Chile es el único país del hemisferio occidental con el que Bolivia no tiene relación diplomática, lo que demuestra la existencia de un problema pendiente. El Gobierno y el pueblo de Bolivia agradecen el permanente respaldo y solidaridad de organizaciones, países y líderes amigos, que demuestran que su pedido es legítimo, justo e indispensable para su desarrollo y la complementación armónica del occidente de Bolivia, el norte de Chile y el sur del Perú. La Cancillería de la República reitera su compromiso de continuar buscando, por medios pacíficos, la recuperación de un acceso soberano y útil al Océano Pacífico» Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. (2004). La Paz, febrero de 2004 en: www.rreec.gov.bo

to histórico esgrimido para explicar el atraso económico y la pobreza de Bolivia, y el tema al que recurrían los presidentes y dictadores cada vez que necesitaban conjurar las divisiones internas o disimular su impopularidad. Porque, en efecto, el reclamo del mar es en la historia de Bolivia uno de los pocos asuntos que consolidan la unidad nacional, una aspiración que prevalece siempre sobre todas las divisiones étnicas, regionales e ideológicas entre los bolivianos»²⁴.

Nuevo regionalismo y sus efectos en la relación bilateral

Se advierte tanto a nivel del sistema internacional como del subsistema regional que las cuestiones económicas adquieren mayor relevancia producto de la globalización y de la interdependencia económica. Debido a esto la mayoría de los países, sobre todo los en vías de desarrollo, tratan de redimensionar las modalidades de su relacionamiento externo y de su inserción en la economía mundial. En este contexto, se observa el resurgir de un nuevo regionalismo, uno abierto, que ya no tiene por objetivo aislar a la región o fomentar el crecimiento «hacia dentro». Muy por el contrario, se desarrolla hacia fuera y destaca por impulsar la cooperación y la adopción de compromisos en el marco de acuerdos multilaterales, regionales y/o bilaterales.

Existen varios proyectos donde se advierten los distintos niveles de formalización jurídica y de compromiso, así observamos que el tipo de la Unión Europea (UE) es disímil al del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC²⁵). Las diferencias se manifiestan al medir sus niveles de cohesión, intereses económicos, políticos, culturales y estratégicos.

Se entiende que el interés por la integración responde a la idea de llevar a la práctica el ejemplo de países que pertenecientes a una determinada zona geográfica y en algunos casos con distintos niveles de desarrollo, optaron por promover relaciones económico-cooperativas que les facilite su inserción en la economía mundial. Otra ventaja de los procesos de integración es la emergencia de economías de escala más eficientes y adecuadas a las dimensiones de la planta industrial; la intensificación de la competencia al ampliarse el mercado; la atenuación de los problemas de pagos internacionales, la posibilidad de desarrollar nuevas actividades difíciles de emprender aisladamente, la formulación de políticas económicas nacionales más coherentes y el aumento del poder de negociación.

Proyectos de integración en la región

Los mecanismos de cooperación en la zona tienen lugar tanto a nivel continental, como la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), así como

²⁴ Vargas Llosa, Mario. (2004). «Nostalgia del mar». Diario *El País*, España, 25 de enero, opinión/11

²⁵ La Unión Europea se establece mediante el Tratado de la Unión Europea, conocido también como el Tratado de Maastricht, firmado en 1992 y en vigencia desde 1993. La APEC, en tanto, se constituyó en 1989 estableciendo relaciones a través del Pacífico. En este foro tanto Chile como Perú son miembros activos.

subregional, caso del Mercado Común del Sur (Mercosur)²⁶ o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA). Particularmente, Bolivia y Chile, dieron el primer paso en la institucionalización de sus lazos en la esfera económica-comercial durante el sistema de Guerra Fría, cuando ambos en su calidad de países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)²⁷, suscribieron en 1983 un Acuerdo de Alcance Parcial denominado AAP N° 27. Posteriormente, en la década de los noventa, los gobiernos de La Paz y Santiago firmaron el Acuerdo de Complementación Económica²⁸ conocido como ACE N° 22. Este Acuerdo se amplió recientemente, a través de un convenio de profundización del ACE N°22 suscrito en diciembre de 2005 que abre el mercado chileno a casi todos los productos bolivianos sin aranceles y sin la exigencia de reciprocidad.

Actualmente, los proyectos de integración, ya sean económicos o de amplio espectro, se presentan como la oportunidad para posicionar una visión consensuada sobre temas de interés común ante foros multilaterales y organizaciones internacionales, sobre todo porque América Latina ha disminuido su relevancia estratégica en la agenda global de post-Guerra Fría. Desde una perspectiva socio-cultural existen algunas iniciativas, por ejemplo TeleSUR, sociedad multiestatal (constituida por Venezuela, Cuba, Argentina, Brasil, Uruguay) y TVBrasil: Canal de Integración. Ambas nacen con la idea de estimular la producción, promoción y difusión de contenidos propios de la región, fomentando el reconocimiento del imaginario latinoamericano.

Otro proyecto interesante es la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), establecida mediante la Declaración del Cusco el 8 de diciembre de 2004. En la Declaración presidencial del 30 de septiembre de 2005 se reafirmaron los objetivos de fortalecer la identidad de América del Sur y la integración de sus pueblos, la asociación recíproca de los estados miembros de la CAN, Mercosur, así como la asociación de Chile, Guyana y Surinam con miras a establecer, en una primera fase, una Zona de Libre Comercio Sudamericana.

La Comunidad Sudamericana de Naciones fijó una agenda prioritaria para impulsar el diálogo político, la integración física, la integración energética, la reflexión sobre las asimetrías existentes, el medioambiente, las telecomunicaciones, los mecanismos financieros sudamericanos y la promoción de la cohesión, justicia e inclusión social. Dentro de su programa de acción destaca la creación de un foro sudamericano de consulta y concertación de política exterior. La idea es que los miem-

²⁶ Este esquema de integración generó grandes expectativas, ya que no sólo incluía dos de las economías con más peso en Latinoamérica, Brasil y Argentina, sino que incorporaba, al menos en el Tratado de Asunción, los objetivos de lograr una cohesión más profunda. Pese a todos los esfuerzos no se han producido importantes transformaciones en ámbito del comercio intraregional, ya que la mayoría de las veces ha sido incompleta la implementación de las normativas.

²⁷ La ALADI fue creada en 1980 mediante el Tratado de Montevideo, para revitalizar el proceso de integración iniciado anteriormente con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que no había logrado su objetivo de conformar una zona de libre comercio regional.

²⁸ El Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y Chile fue suscrito en la ciudad de Santa Cruz el, entrando en vigencia el 7 de julio de 1993, en el marco del proceso de integración establecido por el Tratado de Montevideo de 1980.

bros presenten proyectos consensuados y de interés común ante los organismos internacionales y regionales.

No obstante estas propuestas existe mucho escepticismo, pues desde hace décadas se han tratado de implementar proyectos de integración y la mayoría ha fracasado quedando nada más que en el papel. Sin embargo, como se mencionó anteriormente una de las características del sistema internacional contemporáneo es que en el proceso de globalización las regiones del mundo son las que compiten entre sí para atraer la inversión y mejores tecnologías. En ese contexto, es fundamental lograr que América del Sur optimice sus niveles competitivos frente a las ventajas de otras zonas del planeta como el este de Asia o Europa del este. Este escenario obliga a replantearnos los modos de integración en América Latina. En esta línea los ámbitos más sobresalientes, por su concreción, tienen relación con la integración física y energética, particularmente los desarrollados bajo el alero de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA).

La integración regional adquiere una dimensión geopolítica, más aún cuando existen iniciativas como Petroamérica, proyecto venezolano que implica acuerdos con las principales petroleras de la región y que contempla la creación de anillos energéticos²⁹. A esto se suma la invitación para que los países sudamericanos se incorporen al proceso de estudio de un Acuerdo de Complementación Energética Regional (ACER) propuesto por Uruguay y al proyecto de Red de Gasoductos del Sur, en el que actualmente se encuentran trabajando Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Paraguay y Uruguay³⁰.

IIRSA en el contexto regional

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) abre un amplio espectro de posibilidades para facilitar una vía definida de integración. Su objetivo consiste en impulsar el desarrollo de la infraestructura del transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional, procurando la integración física de los 12 países y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.

La idea es diseñar una visión integral de la infraestructura. Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los ejes de integración y desarrollo regionales. Modernizar y armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios entre los estados; valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos; mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional e incorporar mecanismos de parti-

²⁹ Paralelamente a la Primera Cumbre Sudamericana de Naciones se realizaron millonarios acuerdos entre grandes empresas petroleras de Venezuela, Brasil y Argentina

³⁰ El ACER comprende distintas fuentes energéticas, gasíferas, eléctricas y posibilita las interconexiones eléctricas. Mientras el gasoducto del sur será un enlace entre los ductos nacionales y binacionales existentes para circular el gas existente de Bolivia, Argentina y Perú por la región. América Latina tiene reservas probada por 60 años a diferencia de Medio Oriente que las tiene por 282 años, África por 98, Europa oriental y miembros de la ex URSS por 74, Asia 45 años y 10 años América del Norte.

cipación y consulta. No involucra sólo el mejoramiento de carreteras, aeropuertos, puertos o corredores bioceánicos³¹. Se trata más bien de generar una visión geoeconómica de la región. Su fin es convertirse en el vehículo para lograr un desarrollo integral de las regiones y personas que las habitan.

Los proyectos se han ordenado en 10 ejes de integración: Eje del Escudo Guayanés (Venezuela, Brasil, Guyana y Surinam); Eje del Amazonas (Colombia, Ecuador, Perú y Brasil); Eje Perú, Brasil, Bolivia; Eje Interoceánico Central (Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil); Eje Capricornio (Chile, Bolivia, Argentina, Paraguay y Brasil); Eje del Sur (Chile y Argentina); Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná; Eje Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); Eje andino del sur y Eje Mercosur-Chile.

Más allá de profundizar en los aspectos específicos de IIRSA, es relevante señalar que la visión de la infraestructura como elemento clave de integración se basa en que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones pueden generar un impulso definitivo a la superación de las barreras geográficas, acercar mercados y promover nuevas oportunidades económicas. En este sentido, el proyecto IIRSA cobra vigencia considerando las necesidades energéticas y de salida de productos hacia los grandes mercados mundiales, principalmente, la Cuenca del Pacífico.

El escenario actual de la región, de ser aprovechado de manera inteligente, puede ayudar a abrir caminos que faciliten la creación de vínculos entre los países vecinos, dejando de lado viejas suspicacias, cambiando percepciones de recelo hacia otras basadas en la confianza y el interés por desarrollar proyectos que generarían beneficios mutuos.

REFLEXIONES FINALES

Se advierte que Bolivia pretende vincular cualquier controversia o «impasse» con Chile con la «reivindicación» marítima, tal como sucedió con el uso de las

³¹ A comienzos de la década de los noventa los gobiernos de Santiago y Brasilia formaron una comisión técnica bilateral para estudiar el tema de corredores bioceánicos, que posteriormente se constituyó en el Grupo de Trabajo Multilateral de Corredores Bioceánicos que convocó a siete países, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. La Comisión Técnica Bilateral Chile-Brasil, Bolivia como invitado especial, efectuó entre 1996 y 1999 un Estudio de Prefactibilidad del Corredor Interoceánico de Transporte Arica (Chile) - Santa Cruz (Bolivia) - Cuiabá (Brasil) que concluyó demostrando que era factible y de alta rentabilidad el denominado Corredor Norte, correspondiente a un eje de conexión entre el puerto chileno de Arica y el Estado de Mato Grosso (Cuiabá), a través de Santa Cruz. Posteriormente, se constituyó en el año 2000 el Grupo Técnico Mixto Chile-Bolivia, mediante un Memorandum de Entendimiento sobre Desarrollo de Infraestructura de Conexiones para el Transporte entre ambos estados. Entre las disposiciones establecidas se cuenta: a) Un Eje Interoceánico conexión Arica - Santa Cruz- Cuiabá; b) Identificación de los Pasos Fronterizos de mayor interés para las conexiones entre ambos países según el flujo de bienes y personas, potencial turístico, infraestructura y sistema de controles de fronteras; c) Definición de Pasos Fronterizos con mayores posibilidades de conexión en el corto y mediano plazo; e d) Intercambio de experiencias sobre el Sistema de Concesiones de Obras Públicas para el Desarrollo de Infraestructura.

aguas del río Lauca o con la exportación de gas en el 2003. Asimismo, que es un factor de cohesión social que permite unir a prácticamente todos los sectores bolivianos contra un «enemigo externo».

Por otra parte, subrayar que el tema presenta un carácter trilateral, sobre todo si Chile decide negociar con Bolivia una salida útil al océano Pacífico sin interrumpir su continuidad territorial, esto porque Perú, en virtud del Tratado de 1929, tendría que dar su consentimiento.

Respecto al contexto regional señalar que las tendencias actuales de integración en América del Sur indican nuevas sensibilidades en el continente, la Comunidad Sudamericana de Naciones e IIRSA son un ejemplo de esto. Sin embargo, existen varios factores críticos de fracaso. El eje político es uno de lo más débiles, pues se contraponen las distintas estrategias de integración de los Estados miembros a la economía internacional. Unos dan prioridad a la adopción de acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea, otros se interesan en reactivar el ALCA o incluso se plantea desarrollar un enfoque distinto como el impulsado por Venezuela a través de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA). A esto, se suman las dificultades internas de gobernabilidad y la polarización en la zona, que reflejan por una parte la aceptación de un grupo de países con el actual modelo económico-social (neoliberal) y por otro, el malestar de un sector que crítica y desafía este ordenamiento³². En definitiva, no se ha generado una discusión seria y profunda sobre un proyecto regional común ni tampoco se observa una voluntad política clara, pues no hay consenso en algo básico como es determinar qué tipo de integración es la que se quiere.

En este marco, el desafío consiste en construir un nuevo escenario para las relaciones vecinales de Chile, particularmente con Bolivia. Y aunque el orden emergente crea, sobre todo en los países en vías de desarrollo, la necesidad de internacionalizar sus lazos externos e insertarse en la economía mundial de una forma activa y complementaria los esfuerzos por encauzar la relación desde una perspectiva económica son insuficientes. Tanto en los casos de Bolivia y Chile el peso de la agenda histórica es tan potente que cualquier avance significativo en la relación debe pasar por tratar conjuntamente el conflicto que dejó la Guerra del Pacífico. De no ser así continuará enturbiando constantemente la relación y cualquier iniciativa terminara siendo irrelevante.

La esfera educativa parece ser un factor clave para generar una modificación en las percepciones ya asimiladas, sobre todo si pensamos en la «opinión pública» de ambos países. De este modo, se puede reaprender la historia y permitir que la memoria colectiva se enriquezca con distintos puntos de vista de cómo se generó el conflicto, causas, intereses económicos de los nacionales y extranjeros. Fomentar la cultura de paz a través de la educación. Existen experiencias exitosas que han contribuido a derribar barreras, incrementando el conocimiento de los «otros» por

³² Un ejemplo de esta polarización se observó durante las votaciones para ocupar el asiento destinado a los miembros no permanentes del grupo latinoamericano en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2006). Los candidatos con más opciones Guatemala y Venezuela no lograron conseguir los dos tercios después de 47 rondas de votaciones. En la oportunidad, Estados Unidos se opuso fuertemente a la opción Venezuela y sólo después de un intenso lobby se acordó un candidato de consenso, Panamá.

medio de intercambios estudiantiles a nivel de secundaria y de educación superior. La Unión Europea, por ejemplo, ha impulsado diversos programas de intercambio estudiantil, uno de ellos es Erasmus. También existen algunos que involucran a Iberoamérica como la denominada «Ruta Quetzal». Otras iniciativas de este tipo y que tienen más larga data son los programas de intercambio estudiantil a nivel global como los promovidos por instituciones como American Field Service (AFS) o Youth For Understanding (YFU), en el que miles de jóvenes de la más variada procedencia tienen la oportunidad de vivir una cultura diferente a la suya.

Concientes de que esta es sólo una manera de abordar la relación, se considera necesario implementar actividades que promuevan el conocimiento de nuestros pueblos, los beneficios de una mayor integración económica, energética, pero también cultural, científica y social. Desde Chile, y unilateralmente, es fundamental adoptar una política de Estado permanente en el tiempo, que tenga como objetivo normalizar las relaciones. Es un proyecto a largo plazo, sobre todo si consideramos que desde los cimientos de Bolivia se está replanteando su modelo estructural.

En medio de esta incertidumbre hay algo evidente y es que el primer paso -clave en todo proceso de resolución de conflictos- es reconocer que existe uno. Chile no puede ni debe dejar pasar la oportunidad de solucionar un problema centenario que vicia sus relaciones, tanto por su propio interés nacional y regional, no se trata de un acto altruista. Pertenecemos a esta región y lo que les ocurre a nuestros vecinos nos influye directamente. Es cierto que están en marcha algunos proyectos de cooperación e integración regionales, pero lo significativo es el rumbo político que adquieran. De insertarse dentro de un marco de real cooperación y de beneficios mutuos para el Estado y sus ciudadanos, se lograría dar un paso fundamental en aras de alcanzar una mejor calidad de vida para los habitantes de las Américas. Para finalizar recordar unas palabras de Ortega y Gasset: «Sólo cabe progresar cuando se piensa en grande, sólo es posible avanzar cuando se mira lejos».

REFERENCIAS

- Archer, C. (1992). *International Organizations*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Atkins, G. (1989). *Latin American in the International Political System*. Boulder: Westview Press.
- Barros Van Buren, Mario (1998) *Chile en la Sociedad de las Naciones (el debate con Perú y Bolivia)*. Disponible en: <http://www.uchile.cl/instituto/anales/1998/est2.html>.
- Boersner, D. (1982). *Relaciones internacionales de América Latina: Breve Historia. México: Nueva Imagen*.
- Brecher, M. (1993). *Crisis in world politics. Theory and reality*. Oxford: Pergamon Press.
- Burton, J. (1990) *Conflict: resolution and prevention*. Londres: Mcmillan.
- Connell-Smith, G. (1996). *The Interamerican System*. Londres: Oxford University Press.
- Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.) (1995). *Regionalism in World Politics. Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press.
- Figueroa Pla, U. (1991). *Organismos Internacionales*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp. 449-475.
- _____. (1992). *La Demanda marítima boliviana en los foros internacionales*. Santiago: Andrés Bello.
- Fisas Armengol, V. (1987). *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona: Editorial Lerna.

- Gamble, A. y Payne, A. (eds.). (1996) *Regionalism and World Order*. Londres: MacMillan.
- Haas, E. (1970). «The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing», *International Organizations*. Vol. 24, N° 4 pp. 607-648.
- Hirst, M. (1996). *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en cambio*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Holsti, K. J. (1991). *Peace and war. Armed conflicts and international orders, 1648-198*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainz, N. (2000), Tres modelos de Cooperación en América: la OEA, GR y MERCOSUR, *próxima publicación, Barcelona*.
- Sobrino Heredia, J. (1991) «La institucionalización del regionalismo internacional». *Affers Internacionales*, N° 20, pp. 111-143.
- Vargas Llosa , Mario. (2004). «Nostalgia del mar». Diario *El País*, España, 25 de enero, opinión/11.
- www.minrel.gov.cl
- www.iirsa.org
- www.rree.gov.bo
- www.transparency.org

DESPLAZAMIENTOS HUMANOS HACIA PAÍSES VECINOS: LA LLEGADA DE BOLIVIANOS

■ Tatiana Rein Venegas*

MIGRACIÓN EN CHILE

Se pueden identificar determinados flujos migratorios hacia el continente, los mismos que se han manifestado en el caso de Chile y que constituyen tres momentos históricos, comenzando con la llegada de inmigrantes de países que se encuentran fuera de la región. Este movimiento alcanza su punto más alto entre los años 1870 y 1910. Luego se incrementa la migración de personas que provienen del interior del continente, la que se encuentra actualmente en su máxima expresión. Finalmente, el otro flujo migratorio importante es el que se produce hacia Estados Unidos y los países desarrollados, que comienza con fuerza en 1960 y se mantiene hasta el día de hoy.¹

Este patrón se repite en el caso chileno, intensificándose a partir de 1995 debido a las desigualdades económicas existentes entre Chile y los países vecinos, lo que provoca la llegada tanto de mano de obra calificada como de aquella que no lo es, pese a que normalmente los migrantes consiguen empleos que requieren menos calificación que la que ellos han obtenido.²

Es en ese marco que se puede situar la migración boliviana, que tiende a repetir los patrones descritos, de flujos de personas que provienen desde un país de la región hacia otro, constituyendo además, en este caso, migración vecinal, que es aquella que se produce por el traslado de personas de un país a otro que es fronterizo. Esta misma circunstancia justificaría que esta migración sea considerada, en mayor medida, en el análisis de la política migratoria que el país debe adoptar o en las medidas específicas que establece, sin embargo este hecho no se produce, así como tampoco el que los bolivianos elijan Chile como destino preferente,³ aunque su situación sea de mayor solidez que la del resto de los países vecinos, por lo tanto ofrece mayores oportunidades, que es la principal causa generadora de migración.⁴

* Abogada y Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

¹ OIM - CHILE, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*, Chile. 2003. www.cimal.cl. p. 4.

² Ibid. p. 5.

³ Para los bolivianos emigrantes los destinos preferentes son Estados Unidos, como para todos los que emigran de países de la región, y para aquellos que no alcanzan dicha opción, la opción es Argentina. Para más información ver: Polo, Teresa, *Bolivia: un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina usando datos censales*, Chile: CEPAL - CELADE - OIM, Proyecto SIMICA. 1998. Resumen.

⁴ OIM - CHILE. *op. cit.*, p. 5.

La migración hacia Chile desde los demás países de la región tampoco es considerable. Así mientras el porcentaje mundial de migración bordea el 3%, en el caso de Chile alcanza el 1,2%,⁵ por lo tanto, pese al aumento que se produce a partir de 1995, aún el país está lejos de los índices mundiales. Este incremento en la migración se debe a las desigualdades económicas entre Chile y los países vecinos, que incrementó el flujo proveniente de los países de la región, como Argentina, Perú, Bolivia, Ecuador, entre otros, tanto de profesionales como de mano de obra no calificada,⁶ aunque siempre teniendo presente que la población que emigra no es la más pobre de los países ya que para cambiar de país se requiere contar con una serie de recursos, tanto para traslado como subsistencia de los primeros meses,⁷ por lo tanto, son las personas que no logran emigrar a los países desarrollados aquellas que pueden optar por Chile.⁸

El porcentaje de migrantes que llega al país está constituido principalmente por personas provenientes de países de la región y especialmente de los fronterizos, siendo los grupos principales el argentino y peruano. Recién en el tercer lugar y con una gran diferencia aparecen los bolivianos, que alcanzan sólo un 6%. Resulta además necesario destacar las variaciones que la migración ha tenido entre los censos de población de 1992 y de 2002: mientras la llegada de peruanos y ecuatorianos ha experimentado un crecimiento de más de 300%,⁹ seguida de la migración colombiana, que ha aumentado un 145%,¹⁰ la migración argentina y boliviana sólo creció 40% y 41%, respectivamente.¹¹ Estas cifras permiten suponer que dentro de pocos años el tercer grupo migratorio no será el boliviano, por lo mismo si actualmente no se tienen en especial consideración para la formulación de políticas migratorias, en el futuro tendrán aún menor incidencia, a menos que el gobierno considere otros factores además del número que representan, como los efectos positivos en la política vecinal, debido a una acogida favorable de sus nacionales, o el aprovechamiento económico o cultural que se puede obtener de los grupos migrantes.

⁵ INE, *Censo 2002, Síntesis de Resultados*, Chile: La Nación. 2003. p18.

⁶ OIM – CHILE. *op. cit.*, p. 5.

⁷ Castillo, Manuel Ángel, *Migraciones en el Hemisferio. Consecuencias y Relación con las Políticas Sociales*, Chile: Naciones Unidas. 2003. p. 16.

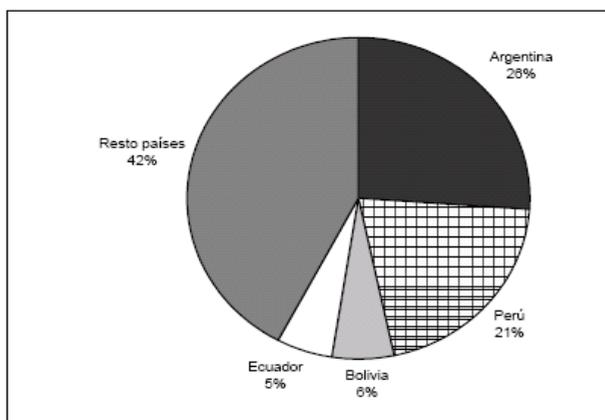
⁸ Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003. p. 26.

⁹ 395% en el caso de la migración peruana y 314% en el caso de la ecuatoriana.

¹⁰ Martínez Pizarro, Jorge. *op. cit.*, p. 32.

¹¹ *Ibid.*

GRÁFICO 1
CHILE: PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LOS NACIDOS EN EL EXTRANJERO, 2002



Fuente: Censos nacionales de población y Proyecto IMILA del CELADE, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

La población nacional percibe una situación muy diferente de la descrita, puesto que considera que desde los países de la región han llegado oleadas de migrantes, aunque los datos demuestran que en la realidad Chile se encuentra muy lejos de constituir un centro de especial atracción. Sí se produjo, de todos modos, un aumento en los ingresos de extranjeros desde la segunda mitad de los noventa, especialmente en lo que concierne a peruanos, ecuatorianos y colombianos. Los argentinos y bolivianos, por el contrario, llegaron mayoritariamente antes de 1996, en el caso de este último grupo más de un 60% llegó hasta 1995 y sólo sobre 30% luego de esa fecha.¹²

En cuanto a la ubicación de estos grupos de personas, tal como en el caso de la distribución normal de la ciudadanía chilena, se concentra fundamentalmente en la región metropolitana, además de la V y VIII región.¹³ Los bolivianos, en cambio, se localizan sólo en un 24% en la región metropolitana y el resto principalmente en el norte del país, encontrándose en la región de Tarapacá un 46%.¹⁴ Este es uno de los factores que contribuye a que la migración boliviana sea menos notoria para la población nacional que la peruana, aunque se le atribuyen rasgos similares, que son los que limitan su plena inserción, existiendo una dicotomía aceptación / rechazo de ambos grupos.¹⁵

En efecto, en el caso de los migrantes argentinos la distribución geográfica más afín a la de la población chilena facilita la integración, transformando en invisible su presencia, lo que no ocurre con otros grupos, especialmente en el caso de los peruanos que se ubican de tal manera que se hace imposible desconocerlos. La presencia de bolivianos no constituye mayor problema, precisamente porque se establecen en el norte y no llegan mayoritariamente a la capital.¹⁶

¹² *Ibid.*, pp. 35 - 36.

¹³ INE, *op. cit.*, p16.

¹⁴ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 38.

¹⁵ OIM - CHILE, *Informe Síntesis. Estudio Exploratorio Diagnóstico y Percepción Sobre la Migración Limítrofe /fronteriza en Chile*, Chile, 2002, www.cimal.cl. p. 6.

¹⁶ *Ibid.*

Otro aspecto fundamental, que incide en la forma en que se insertan los migrantes en el país, dice relación con las percepciones de los nacionales respecto del respeto de los derechos laborales de los inmigrantes. Así, si existe la creencia de que a la población extranjera se le respetan sus derechos, la inserción se realizará de una manera bastante más natural, situación que se produce cuando los chilenos creen que a los migrantes se les contrata con apego a la legislación laboral, que reciben sueldos adecuados a la labor realizada y que, por lo tanto, no constituyen una competencia desleal para el trabajador interno. Un buen ejemplo de lo descrito sucede en el caso de los migrantes argentinos. En el caso de los migrantes peruanos y bolivianos, por el contrario, los chilenos perciben que no se les contrata respetando la legislación laboral y, por ello, constituyen una competencia desleal, lo que limita la aceptación que pueden tener o aumenta el rechazo a estos grupos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el trabajo que realizan estos migrantes es de carácter complementario, de modo que no representan una amenaza a la fuente laboral chilena, puesto que en general los migrantes realizan trabajos que la población nacional no quiere realizar. Además es importante destacar que los migrantes suelen tener mejores calificaciones que los nacionales, de lo que deriva que su real inserción genere externalidades principalmente positivas.¹⁷

Se afirma que los chilenos somos acogedores y solidarios, pero esta no es la realidad que viven los migrantes, es más, en este ámbito ellos pueden percibir en sectores de la población chilena características de xenofobia, racismo y clasismo, lo que por supuesto dificulta la integración de grupos diversos, así como la comprensión y entendimiento hacia los migrantes. Los nacionales incluso perciben a ciertos migrantes como conflictivos, llegando a sentirse amenazados por ellos y manifestando, en consecuencia, una actitud de rechazo, lo que los conduce a no integrarlos, para lo cual no existe justificación, ya que no existen antecedentes que permitan comprobar que los migrantes sean generadores de conflicto o que afecten negativamente la calidad de vida del país.¹⁸

ESPECIFICIDADES DE LA INMIGRACIÓN BOLIVIANA

Del porcentaje de inmigración mundial de 1,2% que ha llegado a nuestro país, un 6% corresponde a bolivianos, constituyendo el tercer grupo, con 10.919 personas, muy por debajo de los casi 50.000 argentinos o 37.860 peruanos,¹⁹ cuestión que de algún modo justificaría la falta de preocupación específica por este conjunto de personas. Tampoco contribuye a acrecentar el interés los datos que reflejan la variación en la migración de la población boliviana hacia el país, que alcanza un 41%, en contraposición con lo que sucede con la migración peruana, que ha aumentado 395%, la ecuatoriana, que se ha incrementado en 314% o la colombiana, que con un aumento del 145%²⁰ podría estar pasando a ocupar el cuarto lugar, desplazando, junto con el grupo ecuatoriano al proveniente de Bolivia.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 6 - 12.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 8 - 10.

¹⁹ INE, *op. cit.*, p. 18.

²⁰ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 32.

Además, como ya se ha indicado, los bolivianos se ubican principalmente en las primeras regiones del país, específicamente en la de Tarapacá, llegando sólo un mínimo porcentaje a la capital. En este sentido se diferencia de la distribución geográfica que adopta la mayoría de los otros grupos que llega al país, que se instalan en la capital,²¹ por las mayores posibilidades de empleo que ésta ofrece, además de las condiciones que facilitan una mejor calidad de vida. Ésta es una de las causas de que a la inmigración boliviana no se le otorgue mayor importancia, puesto que para la población su presencia no es evidente. Tampoco tienden a agruparse, como sucede por ejemplo en el caso de los peruanos que se concentran en la Plaza de Armas, haciendo imposible no notar su presencia.

CUADRO I
CHILE: PERÍODO DE LLEGADA DE LOS INMIGRANTES DE LOS CINCO PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN EN 2002 (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR SEXO)

País de nacimiento	Período de llegada al país				Total	
	Hasta 1995		Desde 1996			
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	61,4	64,6	38,6	35,4	100,0	100,0
Perú	27,4	20,7	72,6	79,3	100,0	100,0
Bolivia	63,9	67,7	36,1	32,3	100,0	100,0
Ecuador	24,5	24,6	75,5	75,4	100,0	100,0
España	77,3	79,1	22,7	20,9	100,0	100,0

Fuente: Censo nacional de población de 2002, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

La época en que este grupo llegó al país –antes de 1995– también favorece que se encuentren más integrados a la vida nacional, aunque ello no necesariamente signifique que son aceptados en forma plena, pero al menos permite que los chilenos no los perciban como una amenaza. (*Ver Cuadro 2 en página siguiente*)

Los datos también dejan de manifiesto que la principal preocupación de la autoridad no estará puesta en la migración boliviana, que ha tendido a desacelerarse, además de que se trata de un grupo que llegó hace tantos años que es muy probable que se encuentre mayormente asentado en el país que el resto de los inmigrantes. Este tema llama a preguntarse si, por muy integrado que pueda estar este grupo, tiene mayoritariamente la calidad de residente definitivo. De acuerdo a los antecedentes aportados por extranjería, entre 1995 y 2003 se otorgaron 4.789 permanencias definitivas a la población boliviana,²² quedando por tanto un importante grupo que se encuentra en trámites de obtener esta calidad, que cuenta con otro tipo de visa –como la de estudiante, sujeta a contrato o temporaria– o está en condición de ilegalidad, cuestión que no resulta sencillo determinar, puesto que los datos que

²¹ *Ibid*, p. 38.

²² Información obtenida de la página oficial del departamento de extranjería, del Ministerio del Interior: www.extranjeria.gob.cl.

CUADRO 2
DIEZ PRINCIPALES PAÍSES Y REGIONES DE ORIGEN DE LOS NACIDOS
EN EL EXTRANJERO Y ALGUNAS CARACTERÍSTICAS, 2002.

País y región de nacimiento	Número	Porcentaje sobre total de inmigrantes	Rel. de masculinidad	Variación 1992-2002	Porcentaje menores 15 años
Total	184 464	100,0	0,91	60,97	18,44
Argentina	48 176	26,12	1,00	39,99	31,12
Perú	37 860	20,52	0,66	394,97	9,00
Bolivia	10 919	5,92	0,84	41,27	9,96
Ecuador	9 393	5,09	0,83	314,34	19,54
España	9 084	4,92	1,07	-7,77	8,42
EEUU	7 753	4,20	1,23	24,07	27,29
Brasil	6 895	3,74	0,85	49,57	22,87
Alemania	5 473	2,97	0,95	-2,32	10,03
Venezuela	4 338	2,35	0,94	80,98	23,33
Colombia	4 095	2,22	0,82	145,80	13,77
América del Sur	125 161	67,85	0,84	98,51	20,10
América del Norte	11 295	6,12	1,17	37,19	27,18
América Central y Caribe	5 782	3,13	1,02	112,03	12,11
Europa	31 780	17,23	1,05	-1,22	12,37
Asia	7 735	4,19	1,26	16,91	9,02
África	1 302	0,71	0,98	66,92	9,91
Oceanía	1 409	0,76	0,90	48,00	23,07

Fuente: Censos nacionales de población y Proyecto IMILA del CELADE, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

aporta extranjería pueden inducir a error, por ejemplo, debido a que se puede contabilizar dos veces a una misma persona que sólo está renovando su permiso de residencia.

La población boliviana que decide migrar prefiere hacerlo a Argentina y Estados Unidos, que se han constituido en sus destinos preferentes, lugares en donde esperan encontrar mayores facilidades de inserción y mejores oportunidades laborales.²³ Chile, en cambio, no es un destino prioritario para la migración boliviana, pese a ser un país vecino, a que cuenta con buenas oportunidades laborales y condiciones que facilitan una óptima calidad de vida –fundamental si se tiene presente que la migración se produce principalmente por la ausencia de oportunidades en el lugar de origen de la población migrante²⁴. Chile además cuenta con una seguridad institucional que no dan otros países de la región, aspecto que da confianza y permite determinar a priori los pasos a seguir respecto de cualquier gestión, facilitando con ello la vida cotidiana de las personas. No se puede dejar de considerar la ventaja que representa que el país de llegada tenga el mismo idioma, factor decisivo a la hora de decidir el país destino que se elige para iniciar una nueva vida. Todas estas son condiciones que facilitan el posicionamiento de Chile como país de destino de la inmigración, especialmente latinoamericana, pero no llegan a ge-

²³ Polo, Teresa, *op. cit.*

²⁴ Castillo, Manuel Ángel, *op. cit.*, p. 13.

²⁵ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 54.

nerar el peligro de que se produzcan oleadas de migrantes,²⁵ como lo percibe la población nacional. En este contexto, el país seguirá atrayendo a los grupos de migrantes que no puedan migrar a otros de sus destinos preferentes, mientras en Bolivia no se generen las condiciones necesarias para retenerlos.

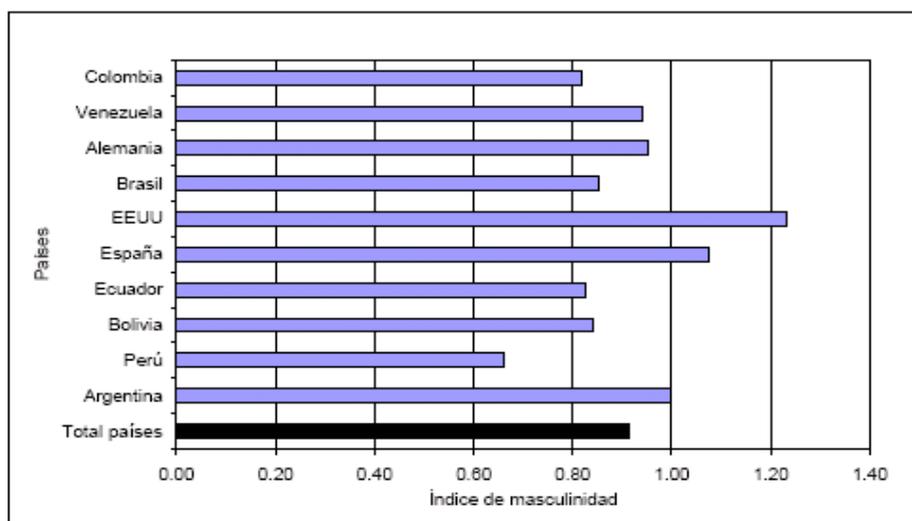
El gobierno boliviano, por su parte no tiene contemplado intervenir en los flujos migratorios, precisamente porque considera que éstos son satisfactorios,²⁶ por lo que no constituye una preocupación, de modo que de mantenerse las condiciones que conducen a la migración, seguirán llegando migrantes bolivianos a Chile.

La población inmigrante boliviana que llega a Chile es principalmente adulta, como se puede apreciar en el cuadro 2, en el que se evidencia el bajo porcentaje de menores que llega al país, de lo que se puede inferir que los adultos vienen en busca de oportunidades laborales y envían remesas de dinero a sus familias, intentando la reunificación familiar una vez que sus condiciones sean de mayor seguridad y que tengan las condiciones necesarias para recibirlos.

El mismo cuadro demuestra también que las mujeres tienen mayor presencia en el grupo de inmigrantes que los hombres, lo que conduce a determinar las características particulares que tiene esta migración, relativas a las causas que las llevan a tomar la decisión de emigrar, a las posibilidades de inserción laboral, a las violaciones de derechos a que se enfrentan, entre otras, todas las cuales presentan diferencias respecto de la migración masculina.

GRÁFICO 2

CHILE: ÍNDICES DE MASCULINIDAD DE LOS DIEZ PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LOS NACIDOS EN EL EXTRANJERO, 2002 (HOMBRES POR CADA MUJER)

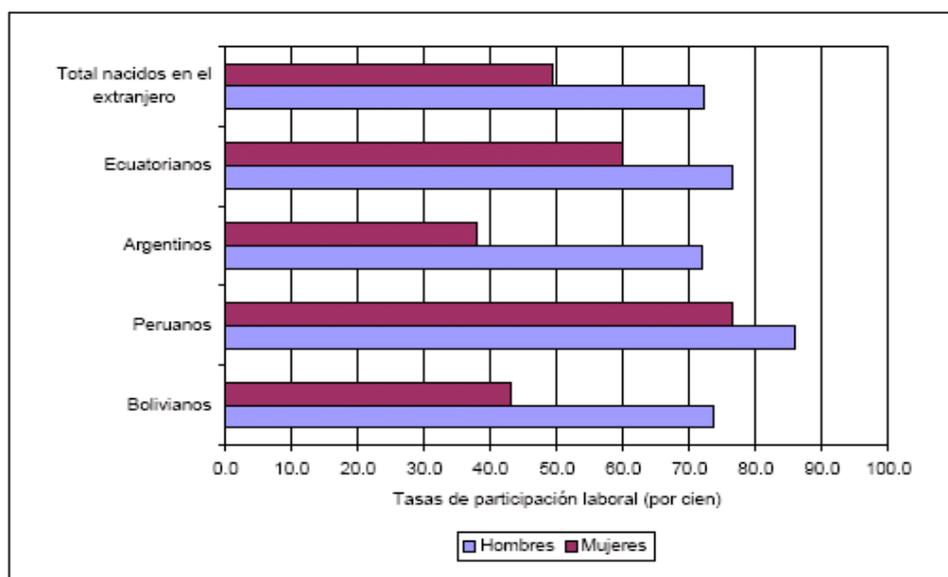


Fuente: Censos nacionales de población y proyecto IMILA del CELADE, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

²⁶ Información obtenida de la página del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia: www.ine.gov.bo.

Los índices de masculinidad en la migración hacia Chile son diferentes, de acuerdo al país de origen de ésta. En el caso de Argentina, por ejemplo, llega un hombre por cada mujer y si a esto le sumamos la información relativa a las edades de los migrantes, veremos que también llegan bastantes menores de 15 años, lo que demuestra que en este caso la migración se realiza por grupo familiar, situación que tiende a facilitar la inserción en una sociedad. No sucede lo mismo en el caso boliviano ni peruano, en que llegan bastantes más mujeres que hombres, especialmente en el último grupo, donde las mujeres migran solas para trabajar en labores domésticas, enviando el producto de su trabajo a sus familias y teniendo siempre el peso de que han dejado a sus hijos y en muchos casos a sus maridos. Lo mismo ocurre con la migración boliviana, en que la población femenina supera a la masculina, aunque en este caso no se dedican principalmente a labores domésticas, ni tampoco tienen una concentración económica en un área exclusiva tan importante, pero sí se refleja una mayor inserción en el comercio minorista.²⁷ De todos modos es importante tener en cuenta que los extranjeros suelen orientarse a sectores económicos en que los nacionales no muestran mayor interés en ocupar,²⁸ aspecto desconocido por la población nacional y que conduce, entre otros, a que ésta se sienta amenazada en su fuente laboral, dificultando la plena inserción de los migrantes.

GRÁFICO 3
CHILE: TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL SEGÚN SEXO DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE NACIDOS EN EL EXTRANJERO, 2002.



Fuente: Tabulaciones especiales del censo de 2002, en Martínez Pizarro, Jorge, *El Encanto de los Datos. Sociodemografía de la Inmigración en Chile Según el Censo de 2002*, Chile: Naciones Unidas. 2003.

²⁷ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 44.

²⁸ *Ibid.*

La inserción laboral que alcanzan los migrantes siempre favorece a los hombres más que a las mujeres, incluso en los casos en que la migración femenina supera con creces a la masculina, cuestión que se ve reflejada en el gráfico 3. De este modo, aunque la mujer migrante tenga mejores oportunidades de trabajar en Chile que en su país, encontrará enormes dificultades para obtener un trabajo y aún más para que éste respete todas las garantías que la legislación laboral pretende asegurar a todo trabajador. Además es una gran dificultad que los migrantes puedan insertarse en puestos adecuados a sus conocimientos y habilidades, lo que se traduce en que normalmente se encuentran más calificados que lo que requiere el trabajo que obtuvieron.

El hecho de que la mujer migrante se enfrente a mayores dificultades que el hombre migrante en materia laboral es simplemente un signo de las dificultades que en general enfrenta la mujer en Chile, donde no sólo le cuesta más que a su par masculino encontrar un trabajo, sino que normalmente obtiene menor remuneración por la misma labor realizada,²⁹ simplemente por su condición de mujer, pero además en el caso de la mujer migrante las dificultades que encuentra en materia laboral son mayores que las que enfrenta la población femenina nacional,³⁰ lo que se traduce en una doble discriminación, en su calidad de migrante y en su calidad de mujer.

Que se trate de una migración con preeminencia femenina conduce a determinar otras características que le son propias, como el hecho de que normalmente las mujeres no toman en forma autónoma la decisión de migrar, la que se toma al interior de la familia, considerando en mayor medida los aspectos económicos, lo que sucede en general con la migración. Tiene también relevancia, en este tipo de migración, otros factores, tales como aspectos culturales, beneficios económicos del marido, educación, necesidad de escapar de la vida rural y control familiar, así como la violencia intrafamiliar.³¹

Son también aspectos propios de la migración femenina el que las mujeres se ven afectadas en mayor medida que los hombres por los aspectos negativos de la migración, además de ciertos abusos que les son prácticamente exclusivos. Las mujeres indocumentadas –que representa un problema no menor en el caso boliviano– constituyen un grupo más vulnerable, puesto que se ven enfrentadas a riesgos para su integridad física y salud,³² lo que se agrava por el hecho de que al encontrarse en situación de ilegalidad se sienten limitadas en su posibilidad de denunciar los problemas que las afectan o simplemente de solicitar ayuda.

NORMATIVA VIGENTE

Siguiendo la tendencia mundial Chile ha considerado las migraciones como una materia que le corresponde regular internamente. Esta visión está cediendo paso a

²⁹ Schkolnik, Mariana, *La Inserción Laboral de las Mujeres*, Colección Ideas, Año 4 N° 35. Chile. Septiembre de 2003. www.chile21.cl. pp. 15 - 18.

³⁰ Martínez Pizarro, Jorge, *op. cit.*, p. 29.

³¹ Martínez Pizarro, Jorge, *El Mapa Migratorio de América Latina y el Caribe, las Mujeres y el Género*, Chile: Naciones Unidas, 2003, p. 54.

³² *Ibid*, pp. 42 - 45.

considerarla dentro de la política exterior, por la influencia que las migraciones pueden tener en la política internacional.³³

En Chile nunca se ha formulado una política migratoria clara y la normativa ha derivado más bien de determinadas coyunturas, marcadas a veces por consideraciones incluso racistas de la época, que tenían por objeto dotar al país de una estructura social, cultural y económica superior.³⁴ En la actualidad se cuenta con el reglamento de extranjería,³⁵ que regula los flujos de llegada de extranjeros, y con el decreto ley que establece las normas sobre extranjeros en Chile,³⁶ ninguno de los cuales establece la categoría de inmigrante.

El decreto ley establece que se puede restringir el ingreso de extranjeros «por razones de interés o seguridad nacionales»,³⁷ cuestión que se enmarca dentro de la normalidad de las disposiciones con que cuentan los países sobre migraciones, pero que llevada al extremo puede implicar serias discriminaciones, puesto que depende de la discrecionalidad de quien aplica esta norma determinar que entiende por interés o seguridad nacional y quienes podrían afectarla. Otras razones por las que se prohíbe el ingreso a extranjeros son: propagar doctrinas que destruyan o alteren el orden social o el sistema de gobierno; realizar actos contrarios a los intereses de Chile o que constituyan un peligro para el Estado; no tener o no poder ejercer su profesión u oficio, o carecer de los recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir una carga social; sufrir enfermedades que la autoridad sanitaria determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional.³⁸ Todas estas causales son consistentes con las que operan en el orden mundial y no acarrear, en principio, mayores inconvenientes, además de que generalmente no se aplican, sin embargo se pueden prestar para prohibir ingresos de manera no justificada, especialmente en el caso de que no se acepte el ingreso de quienes no tienen profesión u oficio o carecen de los recursos necesarios para subsistir. En efecto, personas que se encuentren en esta situación pueden llegar a constituir una carga social, pero si se tiene presente que una de las principales causas de la migración es la búsqueda de mejores oportunidades, esta causal podría implicar un gran límite al ingreso de personas, que normalmente buscan trabajo y tienden a constituir un aporte tanto para el país que las recibe, como para su país de origen, en este último caso por el envío de remesas.

Por su parte, el reglamento de extranjería dispone que para otorgar la residencia a los extranjeros éstos deben comprometerse por escrito, mediante declaración jurada, a no participar en política interna,³⁹ disposición arbitraria y carente justificación, contraria incluso a nuestra norma fundamental. La Constitución establece que en Chile no se pueden establecer diferencias arbitrarias,⁴⁰ que las personas

³³ OIM - CHILE, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*, Chile, *op. cit.*, pp. 14 - 15.

³⁴ *Ibid.*, p. 5.

³⁵ Decreto Supremo N° 597, de 1984, Reglamento de Extranjería.

³⁶ Decreto Ley N° 1.094, de 1975.

³⁷ *Ibid.* Artículo 2.

³⁸ *Ibid.* Artículos 15 y 16.

³⁹ Decreto Supremo N° 597, *op. cit.*, Artículo 15.

⁴⁰ Constitución Política de la República de Chile, artículo 2.

tienen derecho a la seguridad personal y, en virtud de tal derecho, pueden residir y permanecer en cualquier lugar de la república.⁴¹ Asegura también a todas las personas el derecho de asociarse, entre otras razones con fines políticos, limitando la constitución de partidos que tengan ciertos objetivos, como el no respeto de la democracia o del régimen constitucional, que procuren establecer un régimen totalitario, que hagan uso de la violencia o inciten a ella como método de acción política, pero en ningún caso permite limitar el derecho de las personas de asociarse con fines políticos.⁴² Se debe destacar que la constitución habla de los derechos de todas las personas, no distinguiendo entre nacionales y extranjeros, por lo tanto no cabe a la ley establecer este límite.

Los requisitos que la ley establece para obtener la residencia definitiva no son de por sí extremadamente complejos, pero se relacionan en gran medida con la contratación laboral de la persona, además de la estabilidad en el lugar de trabajo,⁴³ lo que favorece al inmigrante al cual se le han respetado sus derechos laborales, pero no al que se le han vulnerado. Este último cae en un círculo vicioso, porque se le paga un menor salario, no tiene afiliación a instituciones de salud o provisionales, puede ser despedido en cualquier momento sin derecho a indemnización y perdiendo además la continuidad laboral –condición indispensable para garantizar la obtención de la residencia, de modo que al buscar nuevamente trabajo lo hace desde una posición de desventaja– y así sucesivamente.

Favorecen la adaptación del extranjero, en cambio, ciertas leyes y convenios, generalmente vinculados a aspectos laborales y de previsión, como el convenio adoptado con Argentina en 1971, que facilita la contratación de trabajadores temporales, sin la necesidad de que cumplan con todos los requisitos establecidos para el ingreso de extranjeros, pero que tiene una aplicación muy restringida, puesto que sólo se aplica a cotizantes del INP –Instituto de Normalización Provisional–.⁴⁴ En el caso peruano también existe un convenio de seguridad social, que no tiene aplicación de momento por cuanto no se ha adoptado el acuerdo administrativo necesario, pero resulta novedoso en tanto permite traspasar fondos de un sistema a otro, respetando a quienes hacen capitalizaciones individuales.⁴⁵ De todos modos este convenio no recibirá gran aplicación mientras en Perú el sistema de AFP no sea obligatorio. Finalmente, se exime a los empleadores nacionales que contraten extranjeros a efectuar la previsión en organismos nacionales, siempre que dichos trabajadores se encuentren afiliados a un organismo de previsión en su país, que les asegure prestaciones en caso de invalidez, enfermedad, vejez, muerte y a condición de que expresen su voluntad de mantener dicha afiliación.⁴⁶

Dentro de las garantías que se han dispuesto para los migrantes, específicamente en el caso de los bolivianos, se encuentra la adoptada en 2005, por la cual se dispuso

⁴¹ *Ibid.* Artículo 7, letra a.

⁴² *Ibid.* Artículo 15.

⁴³ Decreto Ley N° 1.094. Artículos 15 - 85; Decreto Supremo N° 597. Op. Cit. Artículos 15 y 80.

⁴⁴ Acuerdo administrativo para la aplicación del convenio laboral, suscrito con Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 684. 1994.

⁴⁵ Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y la República de Perú. Año 2002.

⁴⁶ Ley 18.156, que Establece exención de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros y a las empresas que los contraten bajo las condiciones que se indican y deroga la ley 9.705. Año 1988.

que los hijos de los migrantes, aunque fueran ilegales, tendrían derecho a salud y educación, beneficiando de este modo a unos 15.000 estudiantes.⁴⁷ Convendría hacer un seguimiento de esta norma, a fin de determinar cuanto cumplimiento se le está dando. De todos modos, el estudio de percepción realizado por la OIM refleja que a pesar que los Chilenos perciben que los inmigrantes tienen dificultades de acceso a los servicios, esto no se sostiene en una realidad y que acceden sin inconvenientes a la salud primaria y secundaria; además los inmigrantes evalúan bien la calidad de la educación y la cobertura de viviendas, cubriendo adecuadamente sus necesidades.⁴⁸

Además de la normativa interna, Chile ratificó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,⁴⁹ la cual no se refiere a todos los aspectos de la migración, pero al menos establece el mínimo de protección que se debiera otorgar a los migrantes, en particular respecto de las condiciones laborales. En el mismo sentido se encuentra el Convenio sobre los trabajadores migrantes, de la OIT, que establece que se debe proporcionar a los trabajadores migrantes, sin discriminación de ninguna clase, un trato no menos favorable que el que se le asigna a sus nacionales, en lo que respecta a remuneración, horas de trabajo, vacaciones, límites de edad y por sexo, así como lo que concierne al resto de los derechos laborales que establece nuestra legislación.⁵⁰ Al no encontrarse ratificado este convenio, no es vinculante para Chile, pero es parte de la normativa internacional a la que se puede calificar de *soft law*, que mientras más se reitere se va incorporando a la costumbre reconocida, paso previo a que el derecho internacional se transforme en *hard law*, que tiene carácter obligatorio para los Estados. De este modo, es posible sostener que existe un núcleo de derechos que se deben respetar a toda persona, incluyendo a los extranjeros, tanto en el plano laboral como en el resto de los ámbitos, y que un Estado debe preocuparse de garantizar.

POLÍTICA MIGRATORIA

A pesar de que no existe una política clara y sistemática, Chile tiene una postura general de puertas abiertas, la cual facilita las perspectivas de integración y de los mercados laborales, tanto hacia el interior como hacia fuera del país. Una política de puertas abiertas no significa una desregulación total del fenómeno migratorio, muy por el contrario, es el espacio en que el Estado entra a ser garante de los derechos de la sociedad nacional y de los migrantes, en particular. La política contribuye a regular y conducir los flujos migratorios, reconociendo que este mismo puede ser generador de desarrollo.⁵¹

⁴⁷ Nota de prensa de La Patria Bolivia, *Hijos de bolivianos ilegales en Chile tendrán derecho a salud y educación*. 27 de Septiembre de 2005. www.lapatriaenlinea.com.

⁴⁸ OIM - CHILE, *Informe Síntesis. Estudio Exploratorio Diagnóstico y Percepción Sobre la Migración Limítrofe /fronteriza en Chile*, Chile, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁹ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 18 de diciembre de 1990, ratificada por Chile en 21 de marzo de 2005.

⁵⁰ Convenio sobre los trabajadores migrantes. 1949, artículo 6. No ratificado por Chile.

⁵¹ OIM - CHILE, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*, Chile. *op. cit.*, pp. 7 - 8.

Una política de puertas abiertas no conduce al aumento de migrantes en situación irregular, que son quienes pueden generar problemas de gobernabilidad, por cuanto su ingreso implica la posibilidad de tráfico e introducción clandestina de personas. En efecto, las políticas no reactivas tienden a facilitar la aceptación de la migración por parte de la población nacional, políticas que pueden ir desde la regulación de los flujos migratorios legales hasta el control del tráfico de personas.⁵² Una alternativa adecuada para limitar la migración indocumentada consiste en generar mecanismos que permitan un control mínimo de los diversos aspectos relacionados con los flujos migratorios. Es conveniente adoptar acuerdos que protejan los derechos de los migrantes, como también de los demás actores involucrados.⁵³

Una política pública es un curso de acción dirigido desde el gobierno en relación con un problema, que consiste en la adopción de una serie de acciones y decisiones interrelacionadas⁵⁴ y que se relacionan con el objetivo buscado. En el caso de las migraciones la política debe vincularse con temas tales como los derechos del migrante y su familia, el desarrollo económico, la mano de obra, la estructura social, las relaciones internacionales, el espacio físico y el medio ambiente, considerando en el caso de los derechos humanos aspectos como tolerancia, solidaridad, discriminación, racismo y xenofobia y consagrando el derecho a la igualdad de oportunidades y trato laboral, igualdad social y política, así como el derecho a la identidad cultural.⁵⁵

Una política migratoria no debe distinguir entre la nacionalidad de los migrantes y debe considerar aspectos como su acogida, inserción y satisfacción de necesidades básicas, así como también solucionar los problemas que dicen relación con la ilegalidad y los aspectos laborales que garanticen un trabajo digno al migrante. Es indispensable que la política considere tanto aspectos de inmigración como de emigración y que establezca como requisito la capacitación⁵⁶ de las personas que tienen algún rol en la entrada o salida de migrantes, a fin de que los informen sobre sus derechos y requerimientos relacionados con este proceso.

Los principios que fundamentan la política migratoria se deben basar en la solidaridad e integración a la sociedad, a fin de que la población nacional vaya generando una cultura de aceptación al inmigrante, misma que favorecerá al Estado, por la disminución de conflictos potenciales. Se debe trabajar con criterios de adaptabilidad, siempre teniendo presente las diversas realidades de los migrantes a que el país sirve de acogida y, en este mismo sentido, el gobierno debe establecer instancias para que los inmigrantes puedan mantener su identidad, en un marco de respeto por sus diferencias culturales.⁵⁷

⁵² *Ibid.* pp. 8.

⁵³ Castillo, Manuel Ángel, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁴ Conferencia dictada por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), *Hacia la Formulación de una Política de Defensa Nacional, a través de un Proceso Participativo y de Diálogo, en un Escenario de Globalización, Incertidumbres, Riesgos y Amenazas Multiformes y en el Contexto de Esquemas Subregionales de Integración*, en la VI Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica, en Montevideo, Uruguay, del 3 al 7 de octubre de 2005. En *Política y Estrategia*, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. N° 100. Octubre – Diciembre de 2005. p. 171.

⁵⁵ OIM - CHILE, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*, Chile. *op. cit.*, pp. 10 - 11.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁵⁷ *Ibid.*

CONCLUSIONES

La inmigración en Chile se encuentra muy por debajo de los índices mundiales promedios y el país está lejos, por tanto, de ser un receptor de oleadas de migrantes, como se ha dado a entender por la prensa nacional. Es más, las tasas de natalidad y de esperanza de vida demuestran que la población nacional está envejeciendo,⁵⁸ razón por la cual en pocos años se necesitará mano de obra externa para satisfacer la necesidad del país.

Ahora bien, ni la potencial necesidad de la migración, ni el problema que puede generar para el país las percepciones equivocadas que tiene la población nacional respecto de algunos grupos de inmigrantes, ha llevado al gobierno a adoptar una postura sobre el tema, que lo conduzca a establecer normas concordantes que constituyan una política migratoria. En efecto, la regulación es insuficiente e inadecuada para la situación actual, lo que hace indispensable asumir una postura sobre la real necesidad de que lleguen extranjeros, el tipo de migración que se requiere, los vínculos que se desean tener con los nacionales que emigran, la forma de facilitar la relación de los inmigrantes con sus países de origen, la manera de proteger a los migrantes de potenciales violaciones de sus derechos esenciales, tanto en calidad de migrantes como en su calidad de seres humanos.

Adoptar una postura frente a los temas mencionados, como otros que digan relación con la migración, contribuirá a la mayor aceptación de la población nacional de dicho fenómeno, así como sobre su necesidad y su carácter inevitable. Una política migratoria que contemplara aspectos educacionales de aceptación de la diversidad, contribuiría a la mayor integración de la comunidad migrante, indispensable para lograr una convivencia armónica dentro del territorio nacional.

Además de la posibilidad de lograr una mejor calidad de vida de la población que vive en el territorio nacional, debido precisamente a la mayor integración y, por consiguiente, disminución de los conflictos entre diversos sectores, una adecuada política migratoria también podría contribuir a generar vínculos que mejoren consiguientemente la relación de los Estados. En efecto, si un país tiene a muchos de sus nacionales viviendo en otro, le interesará poder generar una relación fluida con éstos, así como que las condiciones en que ellos se encuentren sean óptimas, más aún si debido a dichas condiciones de empleo obtenidas comienzan a llegar a su territorio remesas que contribuyan a mejorar la calidad de vida dentro de su propio territorio.

Si bien la aceptación de la comunidad boliviana inmigrante no va a poner término a siglos de conflicto entre Chile y Bolivia, sí puede favorecer las relaciones o, al menos, establecer puntos de contacto que las beneficien.

Las razones expuestas demuestran la necesidad de que el Gobierno adopte una política migratoria, para la cual es indispensable conocer las diversas realidades que presenta la migración, tanto respecto de los que salen del país como de aquellos que entran. Se debe tomar en cuenta las diferencias culturales y la mejor manera de incorporarlas; en el caso de la diversidad racial la forma de que sea aceptada.

Son también temas fundamentales a considerar los derivados del sexo, presente

⁵⁸ INE, *Anuario de Estadísticas Vitales 2003*, Chile. www.ine.cl, p. 59.

tanto en el caso de la migración boliviana como de la peruana, que aportan más cantidad de mujeres inmigrantes que de hombres. Este aspecto influye en el establecimiento de mecanismos adecuados de apoyo a víctimas de violaciones específicas de sus derechos, en su calidad de mujeres, tanto en el proceso de llegada como de instalación en el país. Influye además en temas como la reunificación familiar o la inserción laboral, fundamentales en el caso de la migración femenina y que tienen aristas particulares que hacen indispensable una visión que establezca la distinción.

Una política migratoria adecuada debe procurar abordar todos los aspectos que conduzcan a una mayor integración entre comunidades, con el consiguiente beneficio para la estabilidad dentro del territorio nacional. Para lograr este objetivo es indispensable que aquella tenga como centro el respeto por el ser humano, sin distinciones por motivos de raza, sexo, condición social, así como ninguna otra. De este modo, la regulación que adopte el país tendrá a la vista la seguridad nacional y regulará de manera adecuada el ingreso de extranjeros, permitiendo su adaptación, con la mayor integración posible, obteniendo así ellos los beneficios que buscaban al migrar y el país los que derivan de la adecuada inserción laboral, de la convivencia pacífica en su territorio y de la mejora en las relaciones con los Estados de origen de los grupos migrantes.

ESTADO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y CÓMO AVANZAR EN ELLAS. EL CASO DE BOLIVIA

■ *Enrique Ceppi Di Lecco**

I. INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar esta presentación sobre el estado actual de las relaciones económicas y comerciales entre Bolivia y Chile es necesario advertir que la visión de ellas es diferente según se miren desde el altiplano o desde las costas del Océano Pacífico. El análisis de las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia está condicionado por los componentes históricos que se mantienen desde la Guerra del Pacífico (1879-1881) cuando Bolivia perdió la provincia de Antofagasta a favor de Chile.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

Bolivia es un país de tamaño medio en América del Sur, si bien cuenta con una baja densidad poblacional por superficie. Los indicadores económicos de Bolivia muestran la realidad de un país de menor desarrollo relativo en América del Sur: la población urbana es baja, el crecimiento poblacional alto, las expectativas de vida son bajas mientras la natalidad es alta.

La realidad económica boliviana no es comparable con la chilena, si bien su vecindad y los lazos que los unen nos obliga a mirar las diferencias entre ambos. Por ejemplo, como vemos en el Cuadro N° 1, el producto por habitante boliviano en el año 2003 alcanzó a US\$ 939, mientras el PIB según la paridad de poder de compra llegó a US\$ 2.790, solo poco más de un quinto del chileno. La producción de electricidad llegó a 481 Kwt/hab./año en 2003, un quinto de la generación eléctrica chilena.

* Enrique Ceppi di Lecco, Economista, Magister en Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Públicos de la Universidad de Chile, actualmente es Agregado Comercial en Caracas, Venezuela, anteriormente se desempeñó en el Departamento Países Andinos, Centroamérica y Caribe.

CUADRO N° 1
INDICADORES GENERALES DE BOLIVIA Y CHILE AÑO 2004

	Bolivia	Chile
Superficie (miles km ²)	1.098,5	756
Población (miles habitantes)	9.227	16.098
Población por km ²	8,4	21,3
Población Urbana	68,2	85,7
Desempleo urbano (Tasa anual)	9,5%	8,8%
Crecimiento demográfico	2,2%	1,1%
Expectativa de vida (años)	63,8	77,7
Natalidad c/1000 hab.	30,5	15,8
Alfabetismo	88,3%	95,8%
PIB total 2003 (millones de dólares 1995)	8.478	96.392
PIB por hab. 2003 (dólares 1995)	939	6.051
PIB por hab. a PPC (dólares)	2.790	10.869
Generación Kwt/hab./año 2003	481	2.903
Exportaciones FOB*	2.254	30.895
Importaciones CIF*	1.888	22.361
Balanza Comercial*	366	8.534
Deuda Externa Global*	4.735	43.931
Relación Deuda Ext. / Exportaciones	2,10	1,42

(*) Millones de dólares

Fuente: ALADI

La política económica en Bolivia tuvo un cambio importante a mediados de los años ochenta al poner en vigor un modelo de libre mercado. Se eliminó la intervención estatal en la determinación de precios, se consolidó el proceso de apertura a los flujos de capital y de comercio y se corrigió también el control de los desequilibrios fiscales y de la Balanza de Pagos. Como resultado de estas políticas la inflación en el último sexenio fue reducida a un promedio de 2.8% y el Boliviano (moneda nacional) se depreció en términos reales frente al dólar a una tasa promedio anual de 2.5%. Sin embargo, en los últimos años, se observa una tendencia hacia una creciente participación del Estado en la economía¹.

La inversión extranjera directa, que llegó a su nivel más alto el año 1999 (12.5% del PIB), en particular en la industria de los hidrocarburos se tradujo en el descubrimiento de grandes reservas de gas natural que posicionaron a Bolivia como el segundo país con mayores reservas de gas probadas en América del Sur después de Venezuela.

Durante los últimos cinco años el crecimiento del producto interno bruto (PIB) real fue bajo pero ha mejorado a partir de 2002, sustentado en el contexto favorable de la economía mundial. A pesar de esto, el PIB per cápita se redujo durante el período 1999-2003 para aumentar en 2004 y situarse en los 950 dólares. La explicación de que las políticas económicas no hayan logrado mejorar las condiciones de vida de la población se atribuye a una problemática compleja, que incluye factores tales como la inestabilidad social y política así como shocks externos.

¹ OMC, (2005^a)

Las exportaciones fueron un elemento fundamental en el crecimiento del PIB en estos años. Debido a la expansión en las exportaciones, las cuales casi se duplicaron, el comercio internacional como proporción del PIB aumentó al 57 por ciento en 2004. Los principales productos de exportación son el gas natural y los productos agrícolas (particularmente los productos a base de soja). Los socios comerciales regionales se consolidaron como los principales mercados de exportación e importación de Bolivia, particularmente Brasil. La cuenta corriente de la balanza de pagos mejoró sostenidamente debido a una reducción en el déficit en el saldo de la balanza comercial, el cual se tornó positivo en 2004. Por otro lado, el superávit de la cuenta financiera se redujo todo los años, excepto en 2002.

La actividad económica informal en Bolivia esta muy extendida. Un estudio del Banco Mundial mostró que en el año 2001 el 90 por ciento de las actividades manufactureras se realizaban informalmente.² Un estudio subsiguiente mostró que en el año 2002 Bolivia contaba con el sector informal más grande en Centro y Sudamérica (67,1 por ciento del PIB).³

Un factor que ha afectado el desempeño de la economía boliviana ha sido la inestabilidad política, al impedir la formulación de políticas económicas de mediano y largo plazo.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, cuatro factores principales explican el bajo desempeño de la economía boliviana, a saber:

- las reformas llevadas a cabo entre 1995 y 2005 no han alterado la naturaleza de los problemas de gobernabilidad en Bolivia;
- una serie de shocks externos e internos a la economía tales como el programa de erradicación de la coca, la reducción de líneas de crédito internacionales, la devaluación en Brasil en 1999 y la crisis en la Argentina durante 2001-2002;
- las reformas estructurales a los sistemas financieros y fiscales nunca fueron implementadas; y
- la dolarización financiera no se ha reducido lo que continúa siendo una fuente de vulnerabilidad financiera.

Según los datos suministrados a la Base de datos Comtrade de la División de Estadística de las Naciones Unidas, durante 1999-2003, el comercio total de mercancías de Bolivia creció en un promedio anual del 0,7 por ciento. Entre 1999 y 2003, la base exportadora de Bolivia cambió sustancialmente concentrándose las exportaciones en unos pocos productos (gas natural, productos oleaginosos, incluyendo aceites de soja, zinc y derivados, y soja). Las exportaciones de manufacturas decrecieron para llegar a los 265 millones de dólares, mientras que la minería aumentó sus exportaciones para alcanzar los 790 millones de dólares.

² Referencia en OMC (2005a): Banco Mundial (2001), página 8.

³ Referencia en OMC (2005a): Banco Mundial (2002), página 11.

CUADRO N° 2
 EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1998-03
 (MILLONES DE US\$ Y POR CIENTO)

Descripción	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	(millones de US\$)					
Total	1.323	1.402	1.457	1.353	1.372	1.651
	(por ciento del total)					
Total de productos básicos	64,2	55,2	66,7	72,3	77,5	79,4
Agricultura	32,9	28,2	31,4	31,7	34,0	31,6
Minería	31,2	27,0	35,3	40,6	43,5	47,8
Manufacturas	27,2	38,2	27,1	20,6	15,8	16,0
Hierro y acero	0,1	0,1	0,1	0,3	0,0	0,0
Químicos	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9	1,2
Otras semimanufacturas	2,6	3,0	4,0	3,3	3,5	2,7
Maquinaria y equipos de transporte	14,3	25,0	13,3	6,8	3,0	3,9
Textiles	0,4	1,0	1,1	0,8	0,3	0,4
Vestidos	2,1	1,9	2,1	2,1	1,9	2,6
Otros bienes de consumo	6,7	6,3	5,8	6,4	6,2	5,3
Otros	8,7	6,5	6,2	7,0	6,7	4,5
Oro	8,5	6,4	6,0	6,8	6,5	4,4

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade (CUCI Rev. 3).

El crecimiento de las exportaciones mineras está fundamentalmente asociado al aumento en las exportaciones de gas natural, las cuales pasaron de 35 a 382 millones de dólares durante 1999-2003. El valor de las exportaciones agrícolas creció levemente, alcanzó 522 millones de dólares en 2003. Las exportaciones de vestuario se mantuvieron en alrededor de 28 millones de dólares entre 1999 y 2002, aumentando a 43 millones de dólares en 2003 debido a la entrada en vigor de las preferencias arancelarias otorgadas por los Estados Unidos bajo La Ley de Promoción del Comercio Andino y Erradicación de las Drogas (ATPDEA).

Por otro lado, durante 1999-2003, los productos manufacturados continuaron siendo el principal tipo de producto importado a pesar de haber disminuido el valor de las importaciones que llegaron a 1.291 millones de dólares en 2003 (ver Cuadro N° 3). Durante el mismo período aumentó también el valor de las importaciones de productos agrícolas y de minería, particularmente las habas de soja y las turbinas de gas. Las autoridades notaron que los aumentos en las importaciones de habas de soja en el año 2000 se habían debido a factores climatológicos que habían afectado negativamente las cosechas en Bolivia. Entre 1999 y 2003, el valor de las importaciones de maquinarias y los equipos de transporte se redujo a menos de la mitad.

CUADRO N° 3
 IMPORTACIONES DE MERCANCÍAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1998-03
 (MILLONES DE US\$ Y POR CIENTO)

Descripción	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	(millones de US\$)					
Total	2.350	1.835	1.849	1.708	1.769	1.684
	(por ciento del total)					
Total de productos primarios	14,1	14,8	20,5	24,1	20,0	22,7
Agricultura	8,8	10,6	15,1	16,5	14,3	14,7
Minería	5,3	4,2	5,5	7,7	5,7	8,0
Manufacturas	84,3	83,1	78,7	75,5	79,5	76,6
Hierro y acero	9,4	6,4	5,3	5,5	11,7	6,0
Químicos	11,0	13,3	14,3	17,2	15,7	17,7
Otras semimanufacturas	6,4	9,2	9,9	10,6	10,2	10,5
Maquinaria y equipos de transporte	49,9	44,8	36,9	29,1	29,4	31,3
Textiles	1,3	1,8	3,1	3,5	2,9	2,8
Vestidos	0,5	0,8	1,5	1,2	0,9	0,8
Otros bienes de consumo	5,8	6,8	7,7	8,5	8,7	7,6
Otros	1,6	2,1	0,8	0,4	0,5	0,7
Oro	1,6	1,3	0,5	0,3	0,4	0,6

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade (CUCI Rev.3).

Bolivia tiene pocos productos y pocos mercados. El año 2004, el 70% del valor de las exportaciones bolivianas se concentró en un número limitado de productos: gas natural, aceite crudo de petróleo, productos relacionados con el complejo oleaginoso (soya), zinc, plata y estaño. Respecto a los países de destino, alrededor del 68% del valor de las exportaciones bolivianas se concentró en 5 países: Brasil, Estados Unidos, Venezuela, Perú y Argentina.

Durante 1999-2003 América se consolidó como principal mercado de exportación de Bolivia aumentando su proporción en el total de las exportaciones al 78 por ciento (ver Cuadro N° 4). Simultáneamente, Europa redujo su participación para alcanzar el 17 por ciento de las exportaciones bolivianas en 2003. La composición de las exportaciones bolivianas por región geográfica cambió sustancialmente durante 1999-2003. En 2003, el Brasil absorbió el 30 por ciento de las exportaciones bolivianas estando éstas casi exclusivamente concentradas en petróleo crudo y gas natural. Los Estados Unidos y Colombia fueron los otros dos mercados de exportación más importantes en 2003 con el 14 y el 9 por ciento respectivamente. La proporción de las exportaciones a Asia Oriental aumentó considerablemente (del 1 al 4 por ciento del total de las exportaciones), básicamente como resultado del aumento de las exportaciones a Corea y China.

CUADRO N° 4
EXPORTACIONES BOLIVIANAS DE MERCANCÍAS POR PAÍSES
(MILLONES DE US\$ Y POR CIENTO)

Descripción	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	(millones de \$EE.UU.)					
Total	1.323	1.402	1.457	1.353	1.372	1.651
	(por ciento del total)					
América	67,9	71,6	68,7	74,2	74,3	78,3
Estados Unidos	22,9	33,2	24,0	13,9	14,1	14,3
Canadá	0,5	0,5	0,5	1,5	0,6	0,4
Otros países de América	44,4	37,9	44,2	58,8	59,6	63,6
Brasil	2,3	2,9	11,4	22,2	24,3	30,0
Colombia	6,5	9,1	13,2	14,2	10,2	10,3
Venezuela	0,9	1,4	3,5	7,3	12,8	9,4
Perú	10,6	5,4	4,2	5,0	5,4	5,4
Argentina	10,7	5,5	3,7	5,0	2,0	3,4
Chile	2,6	2,0	2,1	2,3	2,4	2,7
México	0,5	0,6	0,5	0,6	1,5	1,3
Ecuador	6,1	5,1	0,4	0,8	0,2	0,6
Europa	30,0	25,6	28,6	23,5	22,8	16,9
UE(15)	23,6	20,6	17,3	10,4	7,1	6,7
EFTA	6,3	5,0	11,2	13,1	15,7	10,1
Europa del Este	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Otros países de Europa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asia	0,8	1,2	1,5	1,4	2,0	4,0
Oriente Medio	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1
Asia Oriental	0,8	1,1	1,1	1,1	1,9	3,8
Asia Meridional	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
Oceanía	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
África	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros	1,1	1,3	1,0	0,8	0,6	0,5

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade (CUCI Rev.3).

La composición de las importaciones por región también cambió durante el período bajo examen (ver Cuadro N° 5). Las Américas continuaron siendo el principal mercado de importaciones bolivianas (77 por ciento del total) seguido de Asia Oriental y Europa (12 y 10 por ciento, respectivamente). En el año 2003 Brasil era el principal exportador a Bolivia seguido por Estados Unidos y Argentina. Durante el período 1999-2003, China sustituyó al Japón como principal país de importaciones provenientes de Asia Oriental.

CUADRO N° 5
 IMPORTACIONES BOLIVIANAS POR PAÍSES
 (MILLONES DE US\$ Y POR CIENTO)

Descripción	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	(millones de \$EE.UU.)					
Total	2.350	1.835	1.849	1.708	1.769	1.684
	(por ciento del total)					
América	61,5	70,5	72,3	77,1	75,2	76,5
Estados Unidos	23,4	23,9	22,0	18,4	15,6	18,0
Canadá	1,2	0,8	0,7	1,1	0,7	0,4
Otros países de América	36,9	45,8	49,7	57,5	58,8	58,1
Brasil	10,9	13,6	14,4	16,2	22,0	20,4
Argentina	9,9	13,3	14,3	18,0	17,4	16,7
Chile	6,0	7,1	8,3	8,5	7,0	7,2
Perú	4,0	4,8	5,0	6,3	5,4	6,2
Colombia	2,0	2,2	2,4	2,8	2,4	2,9
México	1,7	2,4	2,3	2,2	1,8	2,1
Paraguay	0,1	0,1	1,4	1,3	1,0	1,0
Venezuela	1,0	1,1	0,7	1,0	0,8	0,5
Europa	14,9	14,3	12,6	10,5	8,9	9,6
UE(15)	14,1	12,5	11,6	9,4	8,4	8,5
EFTA	0,5	0,7	0,6	0,9	0,3	0,5
Europa del Este	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5
Otros países de Europa	0,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Asia	22,8	14,0	12,8	12,1	13,1	12,7
Oriente Medio	0,4	0,7	0,2	0,2	0,2	0,1
Asia Oriental	22,4	13,2	12,3	11,6	12,6	12,1
Asia Meridional	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
Oceanía	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
África	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros	0,3	0,9	2,0	0,1	2,5	1,1

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade (CUCI Rev.3).

Las cifras del comercio exterior boliviano reflejan igualmente la asimetría existente entre las economías chilena y boliviana. El intercambio comercial de Bolivia en el año 2004 alcanzó a US\$ 4.042 millones mientras en Chile sumaba US\$ 53.256 millones. La relación entre la deuda externa y el monto de las exportaciones en Bolivia llega a 2,10 mientras en Chile solo alcanza a 1,42.

3. LA POLÍTICA BOLIVIANA DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Bolivia, por su ubicación geográfica en América del Sur, mantiene una triple proyección: hacia el Océano Pacífico, en el occidente; hacia la Cuenca del Plata, en el sudeste; y hacia la Cuenca Amazónica en el noreste de su territorio. Como consecuencia de ello, el país participa en todos los procesos de integración que tienen lugar en la Región.

Consistente con el enfoque económico de libre mercado, en el plano comercial Bolivia no aplica restricciones al comercio de bienes y servicios, como son permisos o licencias previas.

A nivel regional, Bolivia es país miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en virtud del Tratado de Montevideo de 1980, en cuyo marco ha suscrito una serie de acuerdos de alcance regional y parcial. La participación en este esquema regional de integración le ha permitido al país generar, junto a los demás países miembros, un amplio andamiaje jurídico e institucional, que se constituye en un referente importante para realizar diferentes negociaciones en el plano bilateral, regional, hemisférico y multilateral.

Bolivia ha suscrito los siguientes Acuerdos de Alcance Parcial y Complementación Económica en el marco de la ALADI:

- Acuerdo de Complementación Económica (ACE N° 22), con Chile, vigente desde el 6 de abril de 1993.
- Tratado de Libre Comercio con México (ACE N° 31) vigente desde el 1° de enero de 1995, donde más del 80% del universo arancelario cuenta con total desgravación arancelaria.
- Acuerdo de Complementación Económica (ACE N° 36), con los Estados Partes del MERCOSUR, vigente desde el 28 de febrero de 1997, en el que a partir del 1° de enero de 2006 más del 80% del universo arancelario estará totalmente desgravado.
- Acuerdo de Complementación Económica (ACE N° 47) con Cuba, vigente desde el 25 de abril de 1997, consistente en listas preferenciales de productos de interés de las Partes.

Bolivia, además, como suscriptor inicial del Acuerdo de Cartagena, forma parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), proceso de integración que tiene como objetivo el establecimiento de un Mercado Común entre los Países Miembros, siendo en la actualidad una Unión Aduanera imperfecta.

Además de la dimensión económica y comercial, el rol articulador de Bolivia tiene particular significado para la concreción de los corredores de exportación, mediante la interconexión física de los océanos Atlántico y Pacífico a través de su territorio nacional, participando de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

Asimismo, el Tratado de la Cuenca del Plata suscrito en 1969, es un proceso de integración física relevante para Bolivia debido a las perspectivas que ofrece para el desarrollo de su infraestructura física, fundamentalmente para su comercio exterior. En este sentido, el desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná, le permite pro-

yectar un importante y creciente volumen de su comercio a ultramar, a través del Océano Atlántico. La importancia de la Hidrovía Paraguay-Paraná para el comercio exterior boliviano es creciente, tanto por los productos exportados como el volumen transportado.

Un esquema de cooperación de suma importancia, en el que Bolivia tiene comprometida su participación, es la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito el año 1978. A través del mismo se promueve la integración física, la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Por otra parte, como apoyo a los esfuerzos que realiza en la lucha contra el narcotráfico, el país es beneficiario de las preferencias arancelarias unilaterales temporales que otorgan los Estados Unidos de América, a través de la Ley de Promoción Económica y Erradicación de la Droga (ATPDEA) y del SGP-Plus de la Unión Europea. Asimismo, se beneficia como país en desarrollo de los otros Sistemas Generalizados de Preferencias otorgados por Canadá, Japón y otros países desarrollados.

Bolivia con miras a su mayor inserción y participación en el comercio mundial y en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, particularmente en el ámbito de la agricultura, es miembro del grupo CAIRNS, del G-20 y del Grupo Informal de Productos Tropicales.

Debido al potencial hidrocarburífero del país, las exportaciones de gas constituyen uno de los pilares más importantes para promover el crecimiento económico del país en los próximos años. En este sentido, el Estado boliviano viene impulsando desde 2004 el proceso de reposición del papel de la empresa estatal de hidrocarburos YPFB y la migración de contratos según la nueva Ley de Hidrocarburos, así como acuerdos y cartas de intención en esta materia, para una mayor complementación energética con Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Otro de los rasgos de la economía boliviana es su alta dependencia del financiamiento externo. Los recursos externos tienen un papel clave para la inversión pública y para la reducción del déficit fiscal. En la década de los 90, algo más del 50% de la inversión pública se financió con recursos de crédito externo, donaciones y los provenientes de la iniciativa HIPC.

Además de las características antes mencionadas, la dificultad de Bolivia para su efectiva participación en la economía mundial se profundiza aún más –según la opinión oficial del país– debido a la desventaja adicional por la carencia de acceso a las costas marítimas. Ello deviene, según las autoridades bolivianas, en una falta de competitividad frente a otros países, elevando entre otros, los costos de transporte y seguro, a lo que se suma la dependencia de los Estados vecinos para el tránsito y transporte de sus mercancías.

4. LAS RELACIONES ECONÓMICAS BOLIVIA-CHILE

Chile y Bolivia suscribieron el 6 de abril de 1993 el Acuerdo de Complementación Económica N° 22 (ACE 22). Se trata de un acuerdo a través del cual las partes se otorgaron preferencias arancelarias que cubren un número limitado de bienes: 360 productos. Posteriormente, en 1997 se suscribió el VII Protocolo Adicional al ACE

22, en el cual se agregaron alrededor de 300 productos a los listados iniciales. Luego, en 1998 se suscribió el X Protocolo Adicional que mejoró las condiciones de acceso a Chile para productos de particular interés de Bolivia (aceite de soya en bruto, aceite de girasol en bruto y el aceite de algodón en bruto y margarinas vegetales).

En la actualidad el ACE 22 cubre un universo de 585 productos, de los cuales 397 productos tienen preferencia de Chile a Bolivia; 301 productos con preferencia de Bolivia a Chile.

El ACE 22 cuenta con una serie de Protocolos Adicionales (ver Recuadro N° 1) que muestran la voluntad de ambos países de tejer una red de acuerdos para profundizar sus relaciones económicas y comerciales. Pero la realidad ha sido otra, tanto por problemas comerciales o por problemas políticos esa buena voluntad se ha visto contradicha.

RECUADRO N° 1
PROTOCOLOS ADICIONALES DEL ACE N° 22

I	Acuerdo de Cooperación Turística,
IV	Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones,
VI	Cooperación Técnica y Científica,
VIII	Acuerdo de Cooperación y Coordinación en Materia Silvoagropecuaria,
IX	Medidas Relativas a la Normalización y Metrología,
X	Convenio de Cooperación en Materia de Promoción de Comercio e Inversiones PROCHILE y CPROBOL,
XI	Excluye de las medidas de salvaguardia globales los bienes incluidos en el Anexo del ACE 22,
XII	Profundiza, hasta el 31/12/2002, preferencias a los aceites comestibles en bruto originarios de Bolivia,
XIII	Prorroga vigencia del XII Protocolo hasta el 31/12/2003.

Fuente: ALADI

Además, en dos oportunidades se ha iniciado procesos negociadores para profundizar el ACE 22 sin llegar a término.

En 1998 se inició un proceso de negociación con miras a establecer una zona de libre comercio (mediante un proceso de desgravación arancelaria, asimétrico a favor de Bolivia, que abarcara todo el universo arancelario), mejorar las disciplinas del acuerdo e incorporar el comercio de servicios.

Los objetivos de Chile en esta negociación eran consolidar el acceso de los productos chilenos a Bolivia y obtener condiciones competitivas similares a las de aquellos países con los cuales Bolivia había negociado acuerdos de libre comercio (Comunidad Andina, México y Mercosur) y crear un ambiente más favorable para la relación bilateral y mejores condiciones para poder negociar un acuerdo sobre inversiones, servicios y solución de controversias.

Para Bolivia se trataba de obtener condiciones que le permitieran disminuir el fuerte desequilibrio que registra su comercio con Chile. Durante el proceso de negociación Bolivia solicitó además cooperación para lograr controlar el ingreso de mercaderías procedentes de Chile mediante contrabando.

Estas negociaciones se vieron interrumpidas en 1999 al producirse un diferendo comercial en torno al tratamiento aduanero de las mezclas de aceites vegetales comestibles (producto boliviano que goza de preferencias en Chile desde 1997), dejando a estas mezclas afectas al sistema de banda de precios chileno. A raíz de esta disputa Bolivia suspendió las negociaciones e invocó el mecanismo de solución de controversias del ACE 22, proceso que se resolvió a su favor en abril del año 2000 mediante el procedimiento arbitral previsto en dicho Acuerdo.

La siguiente oportunidad en que se buscó la profundización del ACE 22 fue en noviembre de 2002 cuando se inició la negociación de un TLC. Pero, cuando se realizaba la séptima reunión de negociación en la ciudad boliviana Santa Cruz, en octubre del 2003, fue suspendida la negociación por la delegación boliviana. Esta suspensión fue ratificada por el nuevo Gobierno del Presidente Carlos Mesa, el cual desahució en forma definitiva las negociaciones.

El gobierno boliviano en su relación comercial con Chile ha planteado reiteradamente la necesidad de mejorar su balanza comercial aumentando las exportaciones bolivianas. Para ello ha solicitado nuevas preferencias arancelarias y cooperación en la perspectiva de mejorar su capacidad exportadora y su acceso a los mercados chileno e internacional.

Luego de la renuncia del Presidente Mesa a su magistratura, en el segundo semestre de 2005 se reiniciaron los trabajos entre los responsables de las relaciones económicas de Chile y de Bolivia, alcanzando en esta oportunidad un acuerdo de profundización del ACE 22 por medio del establecimiento de liberación arancelaria a todas las importaciones de origen boliviano, excepto los productos que se encuentran en la banda de precios de Chile (trigo, harina de trigo y azúcar). Además, ambos países acordaron establecer un contingente de 6.000 toneladas anuales de azúcar boliviana libre de todo arancel.

El nuevo acuerdo de profundización del ACE 22 contiene también disposiciones sobre cooperación que renovaron el espíritu de antiguos Protocolos Bilaterales. En ese sentido se renuevan los acuerdos entre PROCHILE y CPROBOL, el Acuerdo de Cooperación Aduanera y el Acuerdo de Cooperación entre el Servicio Agrícola y Ganadero de Chile (SAG) con su contraparte el Servicios Nacional de Sanidad Agrícola y Ganadera (SENASAG).

El comercio bilateral

El intercambio comercial de Chile con Bolivia, presentó un marcado crecimiento hasta 1997 para caer hacia el 2001 a los niveles de 1992 (ver Cuadro N° 6). Este comportamiento se encuentra muy asociado a la evolución que experimentan ambas economías en la década del noventa, con un ciclo expansivo hasta 1997-1998 y luego una manifiesta reducción de la actividad económica, aunque más acentuada en el caso de Bolivia.

La balanza comercial se ha mostrado claramente superavitaria en favor de Chile, aunque ha disminuido a partir de 1999 tanto por el menor dinamismo de las exportaciones de Chile como por la caída de las importaciones provenientes desde Bolivia. Las persistentes inquietudes de Bolivia respecto de este desequilibrio no

han logrado atenuarse, a pesar de que las preferencias contenidas en el ACE 22 consideran su condición de país de menor desarrollo relativo.

CUADRO N° 6
COMERCIO BILATERAL BOLIVIA-CHILE (CIFRAS EN US\$ MILLONES)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANZA COMERCIAL	INTERCAMBIO COMERCIAL
1992	153,2	16,7	136,5	170,0
1993	162,3	13,1	149,2	175,4
1994	171,5	25,3	146,1	196,8
1995	196,9	24,7	172,2	221,6
1996	207,9	35,9	172,0	243,7
1997	228,7	62,5	166,2	291,2
1998	249,6	37,6	212,0	287,2
1999	193,3	22,4	170,9	215,7
2000	164,5	30,2	134,3	194,7
2001	143,3	25,0	118,2	168,3
2002	138,8	22,4	116,4	161,2
2003	141,2	41,5	99,7	182,7
2004	139,1	53,1	86,0	192,3

Fuente: DIRECON

Al revisar la canasta exportadora de Chile a Bolivia destaca el hecho que el número de productos y de empresas participando es alto (el 55% de su valor total se concentra en 30 productos en el año 1997 y en sólo 25 productos en el año 2001 (Cuadro N°7)). Esta es una buena prueba de que gran parte de las exportaciones a Bolivia corresponde a pequeños montos, realizados por una gama muy amplia de pequeños empresarios. En efecto, las exportaciones no superiores a los US\$ 5.000 alcanzan una cifra superior a los 1.000 ítem arancelarios tanto en 1997 como en el 2001.

CUADRO N° 7
N° PRODUCTOS Y EMPRESAS CHILENAS EXPORTADORAS A LA CAN

	1992	2004
Productos Exportados a CAN	2.486	8.384
Bolivia	1.794	2.233
Colombia	261	1.49
Ecuador	469	1.501
Perú	1.585	2.666
Venezuela	330	899
Empresas Exportadoras a CAN	1.984	4.429
Bolivia	998	979
Colombia	235	684
Ecuador	280	761
Perú	1.015	1.538
Venezuela	250	467

Fuente: DIRECON

La concentración de las exportaciones chilenas a Bolivia es baja en relación a otros países de destino, los valores exportados durante el año 2004 de los quince primeros ítems representan un 42% del total exportado. Al contrario, los valores importados durante el año 2004, si tiene un alto grado de concentración, abarcando los quince primeros ítems, un 81% del total (Ver Anexos).

Por otra parte, otro componente importante de la relación económica bilateral lo juega la Zona Franca de Iquique en Chile (ZOFRI). El comercio de reexportación a Bolivia desde ZOFRI alcanzó un máximo de US\$ 700 millones en 1998, para luego declinar a cifras inferiores a US\$ 300 millones (ver Cuadro N° 8).

CUADRO N° 8
VENTAS ZOFRI S.A. A BOLIVIA
(MILLONES US\$)

Destino	2001	2002	2003	2004
Bolivia	258,3	247,9	276,8	281,8
Total	702,1	617,5	703,6	733,3

Bolivia presenta una oferta reducida de productos, alcanzando el año 2005 (enero a noviembre) exportaciones a Chile que involucraron sólo a 618 glosas, de las cuales 132 presentan ventas superiores a US\$ 10.000 y solo 43 ventas superiores a US\$ 100.000. En comparación, durante el mismo período, Chile exporta a Bolivia 2.243 ítems diferentes, dentro de los cuales 772 presentan montos superiores a US\$ 10.000 y 193 ítems presentan ventas superiores a US\$ 100.000.

Durante el año 2002 se evidenció un cambio en los principales productos importados por Chile desde Bolivia, en donde el sector hidrocarburos (aceites crudos de petróleo y los demás gases de petróleo) lidera las exportaciones.

Entre enero y noviembre de 2005 Bolivia ha vendido en el mercado chileno un total de US\$ 35 millones, monto que representa un 66% del total alcanzado durante el año 2004.

Comercio de servicios

Un componente que no aparece en las cifras del comercio internacional son las relacionadas al comercio transfronterizo de servicios. En el caso de las relaciones comerciales de Bolivia y Chile estas representan una parte muy importante del tejido económico que une a ambos países. Los tres principales puertos del Norte Grande de Chile: Arica, Iquique y Antofagasta, presentan una importante vinculación con la carga boliviana de exportación e importación. Un 60% del total de la carga movilizada por el Puerto de Arica es boliviana, y un 8% de la carga total transferida por el Puerto de Antofagasta es boliviana. En cuanto al transporte terrestre ferroviario, son dos las líneas de conexión con Chile: el Ferrocarril Arica-La Paz, y tramo que conecta con Antofagasta (Ferrocarril Andino). Otro movimiento importante en este sector se refiere al transporte terrestre camionero, cuyas cargas bilaterales están sujetas a un cupo de 20.000 tons./anuales recíprocas..

Tampoco existe una cuantificación sobre algunas actividades que han sido prio-

ritarias en las relaciones de Chile con Bolivia, como son: turismo, servicios de educación superior y servicios de salud.

El turismo se concentra en el movimiento de personas desde la zona occidental de Bolivia, fundamentalmente de La Paz, hacia las ciudades de Arica e Iquique. Durante el año 2001, se registró el ingreso de 94.973 personas, con una marcada estacionalidad hacia fin de año. Estimaciones del Servicio Nacional de Turismo de Chile (SERNATUR), señalan que el turismo boliviano generó durante el año 2000, un ingreso de US\$ 38 millones.

El área educación comprenden fundamentalmente la educación universitaria de pre grado y post grado. El pregrado concentra a jóvenes bolivianos en Chile, con una estimación de 4.000 estudiantes en planteles universitarios chilenos. Por otra parte, el post grado comprende fundamentalmente alianzas de centros de educación superior chilenos con bolivianos.

En el campo de la salud, la buena imagen de los servicios médicos chilenos ha generado una importante afluencia de pacientes bolivianos. No existen, sin embargo, cifras que permitan dimensionar la venta de este tipo de servicios.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS DEL ACE 22

En octubre de 2005 ambos países acordaron profundizar las relaciones económicas y comerciales definiendo:

1. Un compromiso de apertura comercial inmediata y asimétrica a favor de Bolivia. Ello responde al interés boliviano de reducir su brecha comercial con Chile. El acuerdo significa la liberalización comercial que permitirá a todos los productos bolivianos de exportación beneficiarse con la reducción del arancel chileno, excepto los productos que se encuentran en la Banda de Precios (trogi, harina de trigo y azúcar).

2. Controles integrados de fronteras, para combatir el comercio ilegal. Mientras se tramita la ley chilena que permite esta modalidad de control se llevarán a cabo ejercicios prolongados en los principales puntos fronterizos, con la participación conjunta de ambas Aduanas, los servicios avícola y ganaderos, migraciones y las policías de los dos países.

3. Facilitación de la actividad turística, para lo cual se acordó la aplicación permanente de la cédula de identidad en el tránsito fronterizo con fines turísticos.

4. Fomento de alianzas empresariales e intercambio de información en el ámbito agroforestal, para lo cual se llevarán a cabo variados encuentros técnicos.

5. Convenio entre PROCHILE y CEPROBOL y entre PROCHILE e IBCE (sector privado).

6. En el ámbito de la cooperación se establecieron los siguientes compromisos:

- Aduanas: pasantías de funcionarios bolivianos a la sede central de Aduanas de Chile y también a la Dirección Regional de Iquique;
- Asuntos fito-zoosanitarios: apoyo de profesionales del SAG a Bolivia, en temas que serán priorizados en las próximas semanas.
- PROCHILE: pasantías de funcionarios bolivianos en oficinas comerciales de

Chile en países asiáticos, así como en Santiago y la Región de Tarapacá. También se implementará cooperación de la Oficina Comercial de Chile en Bolivia y de PROCHILE en Tarapacá, en apoyo a eventos de promoción comercial de Bolivia.

5. OTROS ACUERDOS ECONÓMICOS BILATERALES

Integración física

Chile y Bolivia son países fronterizos y limitan en diferentes puntos con la Región de Tarapacá y Antofagasta, contando además con conexiones carreteras y ferroviarias de accesibilidad con La Paz, Oruro y Potosí. La ruta de mayor tránsito carretero es Arica (Chungará) –La Paz (Tambo Quemado), debido a que es la única pavimentada en su totalidad. Si bien la ruta Iquique– Oruro es accesible, el estado del tramo boliviano es precario.

Otro modo de transporte es el ferrocarril Arica-La Paz, que entre sus servicios incluye el transporte de contenedores. Es una forma de transporte alternativa a la carretera en caso de cargamentos de alta cuantía.

Finalmente, el transporte aéreo representa otra alternativa aunque de mayor costo. Dos líneas aéreas; Lan Chile y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) trabajan la ruta La Paz – Santiago. En el caso del LAB, su ruta es Santiago, Santa Cruz, La Paz, y en el caso de Lan su ruta comprende Santiago, Iquique, Arica, La Paz.

Inversiones

Bolivia y Chile cuentan con un Acuerdo para la Promoción y Protección Reciproca de las Inversiones (APPI) vigente desde mediados de 1999, pero ello no ha significado la creación de una corriente de inversiones entre ambos países.

Las inversiones chilenas en Bolivia presentaron un alto dinamismo en los años 1995 a 1997, gracias a tres situaciones favorables: en primer lugar, los procesos de capitalización y privatización de empresas estatales en Bolivia; en segundo lugar, el buen desempeño de la economía boliviana en ese período; finalmente, la elevada acumulación de capitales del empresariado chileno en el primer quinquenio de los noventa y el entusiasmo de éstos por conquistar los mercados de los países vecinos. Así, la cifra acumulada de inversiones entre 1990 a 1998 en Bolivia alcanzó los US\$ 366 millones. En correspondencia con la difícil situación existente tanto en Chile como en Bolivia, a partir de 1999 se constata una contracción de las inversiones con la disminución de nuevos emprendimientos, la venta de las participaciones chilenas en empresas bolivianas e incluso la quiebra de algunas inversiones.

CUADRO N° 9
INVERSIÓN CHILENA EN EL EXTRANJERO POR PAÍS DE DESTINO. ACUMULADO 1990-2004

País	Valor (MM de US\$)	Participación
Argentina	14.496	50.0%
Brasil	4.102	14.1%
Perú	4.038	13.9%
Colombia	1.500	5.2%
Venezuela	1.260	4.3%
EE.UU.	559	2.0%
Bolivia	373	1.3%
Otros	2.647	9.1%
TOTAL	28.968	100.0%

Fuente: Direcon

6. PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA RELACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL ENTRE CHILE Y BOLIVIA

Bolivia y Chile están necesariamente destinados a mantener una relación económica y comercial intensa. No solo por tratarse de países vecinos y por tener una historia común, sino por los grados de complementariedad que pueden desarrollar sus economías.

Considerando que la demanda boliviana por tener un acceso al Océano Pacífico es una materia que tarde o temprano encontrará un cauce para su tratamiento y dejará de pesar negativamente en las relaciones de Bolivia con Chile es posible avizorar una fuerte integración de ambos países.

Bolivia ha llegado a ser uno de los principales poseedores de recursos energéticos en la región, los cuales son escasos en Chile. Bolivia posee gran cantidad de recursos hídricos que son necesarios para el desarrollo del norte de Chile. Chile camina a especializarse en una economía de servicios y Bolivia tiene condiciones para el desarrollo de la manufactura.

El futuro común de ambos países tiene una expresión concreta en la vinculación económica existente, desde los tiempos de la Colonia, entre Arica y el Occidente boliviano. Arica ha sido el corredor natural del altiplano hacia el océano y lo sigue siendo en la actualidad. En la zona se conjugan fronteras vivas, historias dramáticas e interdependencia. En este contexto existe el proyecto de construir una zona de integración entre el sur peruano, el norte chileno y el occidente boliviano que permita pasar de la rivalidad y competencia a la cooperación y confluencia.

BIBLIOGRAFÍA

- OMC, 2005a, Examen de las Políticas Comerciales, Bolivia, Informe de la Secretaría, referencia WT/TPR/S/154 del 4 de octubre de 2005, en www.wto.org el 9.11.2005
- OMC, 2005b, Examen de las Políticas Comerciales, Informe de Bolivia, referencia WT/TPR/G/154 del 4 de octubre de 2005, en www.wto.org el 9.11.2005

Banco Mundial (2002), *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, Washington, D.C.

ANEXO

Principales 15 productos exportados a Bolivia en 2004

Los principales productos exportados y su importancia relativa se muestran a continuación:

CODIGO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	MONTO (US\$)	%
27101940	Aceites combustibles destilados	32.948.092	11.884.684	8,54
48184020	Pañales para bebés	3.435.681	5.558.012	3,99
48010010	Papel prensa en bobinas	10.178.758	5.366.862	3,86
21069029	Las demás preparaciones compuestas	338.759	5.363.780	3,85
40119910	Neumáticos recauchados de los tipos utilizados en camionetas	101.394	4.276.802	3,07
30049010	Los demás medicamentos	174.516	4.210.158	3,03
11071000	Malta sin tostar	12.621.184	3.892.945	2,80
21069021	Preparaciones compuestas con sabor a frutas	841.740	3.778.366	2,72
16041912	Jurel con salsa de tomates	2.746.057	2.951.266	2,12
72106100	Revestidos de aleaciones de aluminio y cinc	3.813.135	2.608.269	1,87
55151320	Los demás tejidos de fibras sintéticas discontinuas.	108.448	2.152.858	1,55
40111000	Neumáticos nuevos de caucho	98.800	1.801.323	1,29
73063000	Los demás tubos, soldados, de sección circular, de hierro o acero sin alear	2.797.594	1.549.221	1,11
33061000	Dentífricos	660.114	1.505.339	1,08
33051000	Champués	1.674.686	1.371.277	0,99
TOTAL 15 PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS			58.271.161	41,88
TOTAL EXPORTACIONES A BOLIVIA			139.139.682	100

Fuente: Banco Central de Chile.

Principales 15 productos importados desde Bolivia 2004

Los principales productos importados y su importancia relativa se muestran a continuación:

CODIGO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	MONTO (US\$)	%
23040030	Pellets (soja).	60.720.075	16.147.053	30,38
23040010	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soya.	41.279.674	10.498.498	19,75
17019910	Las demás azúcar de caña refinada	11.906.560	3.875.236	7,29
27101961	Los demás aceites lubricantes básicos	4.161.090	2.111.683	3,97
23063010	Tortas, de la extracción de grasas o aceites vegetales,	8.892.181	1.950.537	3,67
20089100	Palmitos preparados o conservados	873.784	1.445.222	2,72
44182010	Puertas de madera	569.542	1.194.807	2,25
22071000	Alcohol etílico	3.407.000	1.103.866	2,08
44111100	Tableros de madera sin trabajo mecánico ni recubrimiento de superficie	28.818.116	947.220	1,78
44079990	Las demás maderas aserradas	23.020	891.891	1,68
23040020	Harinas de torta de soya	3.014.600	825.624	1,55
25289010	Ulexita natural	10.410.220	634.607	1,19
70109030	Botellas para bebidas de vidrio	1.320.057	627.108	1,18
22030000	Cerveza de malta	954.818	453.150	0,85
23063020	Harina de tortas de semillas de girasol	2.300.919	449.014	0,84
TOTAL 15 PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS			43.155.515	81,21
TOTAL IMPORTACIONES DESDE BOLIVIA			53.143.578	100

Fuente: Banco Central de Chile.

LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DEL ATRASO EN BOLIVIA¹

■ Mario Matus G.*

INTRODUCCIÓN

¿Cómo es que Bolivia ha llegado a ostentar indicadores de logro económico que lo asocian más a países centroamericanos como Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador que a países del Cono Sur o, incluso, de la Comunidad Andina? ¿Qué efectos ampliados tiene este bajo desempeño económico para Bolivia? ¿En qué medida Chile debería interesarse por colaborar con otros países de la región en dotar a Bolivia de capacidades básicas para mejorar de modo sustantivo sus indicadores de logro económico?

Para responder las dos primeras preguntas normalmente se ha enfatizado el permanente efecto negativo de la fragilidad política de Bolivia sobre su actividad económica, que es avalado en la literatura con el registro de un patrón histórico de extrema volatilidad en las instituciones políticas y la constatación de muy reducidos niveles de ahorro e inversión doméstica, tanto a nivel público como privado. En consecuencia, podríamos decir, que la relación causal entre mala política y malos desempeños económicos se encuentra suficientemente analizada. Sin embargo, y yendo a la segunda pregunta, no se ha puesto suficiente atención en los problemas específicos que agobian el ámbito productivo desde el punto de vista de la institucionalidad económica formal e informal, ni en el modo específico en que los malos resultados en materia económica agregan más presión a la brecha entre expectativas y beneficios reales y, de ese modo, agravan las ya muy elevadas demandas dirigidas a la política interna. Nuestra intención es enfatizar que los bloqueos políticos permanentes de la política boliviana son fundamentalmente sostenidos por luchas distributivas entre las facciones de la *élite* con el fin de mejorar sus porcentajes de captura de rentas a partir del Estado, a fin de aminorar los efectos negativos que ejercen sobre ellas las bajas expectativas de renta –causadas por reducidas cifras de crecimiento del producto– y los cambios abruptos y periódicos

* Académico de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile y de la Escuela de Cs. Políticas de U. ARCIS. Analista externo del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, IIG/PNUD.

¹ Este artículo reúne varios trabajos realizados por el autor el año 2003 desde el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya para la Oficina Nacional del PNUD de Bolivia y para la Vicepresidencia de ese país –en el marco del Proyecto LAGNIKS del PNUD– como indagaciones posteriores realizadas por el autor con el apoyo de datos más actualizados y la integración de diversos aportes en las sesiones del Taller de Relaciones Vecinales, Chile- Bolivia, a lo largo del año 2005.

en la distribución del poder. Desde este punto de vista, la falencia económica de Bolivia se yergue como una *Path-Dependence* que ejerce su influencia sobre un campo mucho más amplio que el propiamente económico.

Respecto a la tercera pregunta, este trabajo parte de la premisa que en un mundo cada vez más globalizado y en un entorno en el que las relaciones regionales son cada vez más complejas debido a las trayectorias diversas que viven sus países, Chile no puede permanecer de espaldas a la región, ya sea porque de ese modo se dejan de aprovechar experiencias de integración que pueden ser muy importantes como beneficio mutuo o porque no es recomendable que la percepción de encapsulamiento del país –paralela a la intensificación de relaciones extraregionales– contribuya a generar desconfianzas y prejuicios que produzcan un verdadero aislamiento. En esa perspectiva, la defensa de los intereses del país no puede quedar resignada a las fronteras internas sino también debe descansar en una creciente cooperación, especialmente con los países vecinos.

Yendo más allá y en una visión estrictamente económica, la experiencia histórica de los países desarrollados indica que la transición hacia modelos de desarrollo autopropulsados requiere una ampliación permanente de los mercados, que va a la par de crecientes aprendizajes empresariales en actividades productivas cada vez más complejas. Por un problema de economías de escala, en muchas ocasiones estos aprendizajes son imposibles de conseguir en un pequeño mercado interno como el chileno. Por tanto, la solución es traspasar las fronteras para radicar inversiones y empeñarse en proyectos multinacionales. Pero tal como lo respalda la actual estructura de las inversiones chilenas en el exterior, para los empresarios chilenos es más difícil localizar esos proyectos y lograr esos aprendizajes en países desarrollados –donde la estructura de costes es muy elevada, las exigencias son mayores, la competencia es implacable y la distancia a los mercados pasa su propia factura. Por tanto, es necesario que tales aprendizajes puedan ser conseguidos en los espacios naturales conformados por los países de la región, que además levantan menos barreras culturales (idiomáticas, religiosas, estilos de hacer negocios, etc).

Sin embargo, la mayoría de los países de la región presenta falencias institucionales muy severas: inseguridad jurídica, desigualdad intrínseca ante la ley, indefinición de los derechos de propiedad, peligro permanente de actuaciones discrecionales por parte del Estado en el respeto a los contratos, grados muy elevados de corrupción, asimetrías muy profundas entre los agentes, reducidos niveles de transparencia y alta opacidad institucional, situaciones permanentemente avaladas por informes de consultoras independientes y agencias internacionales vinculadas a los gobiernos y a la cooperación internacional. ¿Qué hacer ante esta situación?. Una alternativa es simplemente olvidarse de la región; la otra consiste en ir mejorando ese mal entorno para los negocios a través de mayores pasos en la integración –que no se limita a participar en una Unión Aduanera con Arancel externo común– y a la vez, adquirir experiencias incursionando en proyectos empresariales en países del Primer Mundo.

Nuestro enfoque descansa claramente en la segunda alternativa, tal como parecen afirmar los patrones de localización de la inversión chilena en el exterior, y en la aspiración a que Chile se transforme paulatinamente en un país puente entre los grandes motores de la economía mundial y los países de la región, sirviendo de corredor de experiencias y obtención de capacidades y adquiriendo un lugar destacado que coincida con esas importantes funciones.

Por consiguiente, esa es la lógica que se aplicará al análisis de las falencias de la institucionalidad económica de Bolivia. Chile no puede ser indiferente a lo que ocurra en Bolivia y en los demás países vecinos. Si bien las exportaciones a Bolivia ocupan un lugar poco destacado en la pauta exportadora de Chile, las economías regionales de las regiones del Norte Grande resultan severamente impactadas por el estado del comercio, las inversiones y el desplazamiento de población entre ambos países. Algo similar ocurre con las posibilidades de integración energética, que resultarán cada vez más relevantes debido al crecimiento de la demanda de energía en Chile. Las posibilidades de ampliar la esfera de los intercambios y de constituir un mercado regional plurinacional que comprenda el sur de Perú, el oeste de Bolivia y el norte de Chile son muy elevadas, pero para ello es imprescindible reducir la inseguridad jurídica que es expresión de entornos institucionales profundamente adversos para la conformación de proyectos empresariales que podrían ser muy importantes en la formación de una base de intereses comunes. La experiencia histórica de otros procesos de integración también revela que la mejor vía para reducir las desconfianzas, los prejuicios y las tensiones históricas entre los países es conformando una base importante de intereses comunes, que resultan de un fuerte encañamiento en el ámbito del comercio, inversiones, tecnologías, capital humano y sectores productivos. En la medida que Bolivia mejore sus indicadores de logro económico y ello se consiga mediante un incremento de lazos económicos con Chile, las perspectivas de mejores expectativas para la economía chilena también serán más propicias.

En esa medida, no resulta baladí interiorizarse de los graves obstáculos institucionales que generan históricamente los malos desempeños económicos de Bolivia. La correcta identificación de los diversos ámbitos en que operan las mayores constricciones institucionales permite vislumbrar los ámbitos de acción en que podrían operar los esfuerzos de reforma y, específicamente, los sectores en los que la cooperación chilena podría resultar de considerable ayuda. Para analizar estos problemas, separaremos los temas en dos grupos, aquellos que llamaremos capacidades económicas críticas y aquellos que llamaremos capacidades económicas avanzadas.

I. CAPACIDADES ECONÓMICAS CRÍTICAS

El problema

Bolivia comparte con muchos otros países de América Latina una dificultad recurrente que obstaculiza la posibilidad de desarrollo: la imposibilidad de sostener sus esfuerzos de crecimiento. Este es el resultado de un importante grado de vulnerabilidad externa de su economía y de una acumulación de malas prácticas macroeconómicas.

La historia económica de América Latina revela que a lo largo del siglo XIX y XX los impulsos de crecimiento más importantes han estado asociados a ciclos exportadores exitosos o –en el caso del período de industrialización sustitutiva– a un crecimiento significativo del mercado interno (Bulmer-Thomas, 1998; Thorp, 1998). En ambos casos, los mejores desempeños se han concentrado en países del

Cono Sur, como Argentina, Chile y Uruguay, como también en Brasil. Pero tanto en una como en otra experiencia, los impulsos de crecimiento se han visto frenados por contracciones sustantivas del comercio y por reflujos de capital, que en muchas ocasiones han sido agravados por un diseño fiscal y monetario que amplifica y propaga los efectos negativos de los *shocks* externos.

En el caso específico de la experiencia sustitutiva de la ISI, que *grosso modo* podríamos datar entre 1930 y 1980, allí se conquistaron los mejores índices de crecimiento del producto, considerando como límite la década de los '80s. Sin embargo, durante ese período el establecimiento de una inadecuada estructura de incentivos desalentó el ahorro y la inversión, desanimó el espíritu de emprendimiento empresarial, redujo una parte muy importante de la capacidad exportadora de los países y generó fórmulas de gasto excesivo en manos del Estado. En gran medida, el hecho de que la mayor parte de la iniciativa correspondiera al Estado y que el Sector Privado se replegara a un segundo plano y se acostumbrara a una relación mercantilista –signada por el excesivo proteccionismo y una actuación de orden patrimonialista en cuanto a la captura del Estado– si bien logró ser una fórmula que obtuvo algunos logros significativos hasta mediados de los 50s, con posterioridad a esa fecha, se convirtió en la ecuación perfecta para generar estancamiento y menores cifras de crecimiento. En estos casos, el sacrificio de la potencialidad exportadora culminó en indisciplina fiscal y monetaria. De tal modo, mientras los países no lograban deshacerse de los efectos negativos de los *shocks* externos, empeoraron sus equilibrios internos.

En cambio, los modelos de crecimiento amparados en una mayor apertura comercial y que se basaron en ciclos exportadores exitosos tendieron a generar encadenamientos entre sectores productivos, aprendizajes empresariales, transferencia de tecnología y mejoras sustantivas en la adquisición de stock de capital. No obstante, la distancia que da el tiempo y proporciona la Historia Económica hoy podemos distinguir que los ciclos primario-exportadores, característicos del siglo XIX y hasta 1930, también cargaron con sus propios problemas. A pesar que el Sector Privado tuvo un rol estelar y los Estados sólo complementaron esfuerzos aportando inversión en infraestructura y capital humano, las posibilidades reales de crecimiento fueron afectadas en muchas ocasiones por la volatilidad monetaria o el efecto contractivo de la adopción del patrón oro. Pero más importante que lo anterior, el rol de los agentes privados fue sumamente dependiente de los precios de los *commodities*. De tal modo, los ciclos exportadores fueron normalmente breves y sus quiebres normalmente dejaron en una situación muy indefensa a las economías afectadas. Por consiguiente, aunque los ciclos exportadores propendían a generar una mayor acumulación de aprendizajes empresariales, tendieron a caer en descrédito ante las periódicas caídas de los precios de las exportaciones primarias.

Visto así, ya sea en una perspectiva más librecambista o en una vertiente más estatista y endogámica, el problema normalmente consistió en la vulnerabilidad de los equilibrios macroeconómicos ante la fase descendente del ciclo económico, que al menos se constató en tres ocasiones entre 1850 y 1930.

Los instrumentos

Una de las alternativas que entre 1850 y 1930 permitió a algunos contados países de América Latina superar los efectos negativos de la fase descendente del ciclo económico sobre sus cifras de crecimiento fue yuxtaponer un nuevo ciclo exportador –basado en nuevos productos– sobre el ciclo que iba muriendo. En la medida que podía realizarse tal operación, las tasas de crecimiento lograban recobrarse después de cada crisis y se proyectaban bajo el influjo de los nuevos productos estrella de exportación. Es lo que podríamos denominar la capacidad de *surfear* las olas provocadas por períodos de empeoramiento en los términos reales de intercambio. No obstante, la yuxtaposición exitosa de ciclos exportadores requiere que los cimientos del puente cortado se hallen en una situación nivelada. Para ello, básicamente se requiere que exista una importante acumulación de ahorro público y privado que se pueda volcar a inversión, que se hayan logrado algunos importantes aprendizajes empresariales en nuevas capacidades productivas, que las actividades productivas sean relativamente afines para que faciliten el desplazamiento de factores, que existan condiciones de infraestructura favorables para la expansión e integración de los mercados y, finalmente, que el ciclo tenga una duración importante, para que no se aniden visiones de corto plazo entre los agentes.

Más recientemente y, especialmente después de la Gran Depresión de 1929 y la obra de J.M.Keynes, CEPAL postuló la necesidad que los países pudieran reaccionar a los períodos contractivos mediante políticas contracíclicas de demanda agregada, fundamentalmente a través de un aumento sustantivo del gasto público en obras de infraestructura y de ocupación masiva. Mediante este recurso, para el cual se requieren superávits fiscales considerables y niveles moderados de endeudamiento, la inversión pública compensa la caída de la inversión privada, la reducción en el gasto de las familias y los saldos comerciales negativos. El efecto es el acortamiento de la caída y el adelantamiento de la recuperación. Como consecuencia, el empalme de los ciclos exportadores llega a ser casi imperceptible.

En cualquier caso, habría que señalar que sólo muy recientemente, los países de la región han comenzado a apreciar los diseños macroeconómicos que permiten aplicar cabalmente políticas contra-cíclicas y la razón es muy simple. Se requiere una gran disciplina fiscal para evitar que durante la fase expansiva del ciclo el crecimiento del gasto se desboque y para ello es imprescindible no ceder a la tentación del endeudamiento externo en épocas de tasas internacionales de interés muy bajas (situaciones que fueron las que precisamente prepararon la crisis de la deuda en América Latina).

Existen otras formas más sofisticadas de diseminar el riesgo de una contracción de las exportaciones. En primera instancia, se requiere diversificar la cesta exportadora de productos y servicios. En segunda instancia, diversificar la cartera de socios comerciales. El efecto combinado de ambos esfuerzos reduce en modo muy importante los efectos adversos de la caída de algunos mercados o productos en la medida que se logra desviar comercio o factores productivos hacia otros clientes o países. En una fase más avanzada, los esfuerzos del Estado y el Sector Privado deben dirigirse a la transformación cualitativa de la pauta exportadora, no sólo consiguiendo mayor productividad en lo que se sabe producir, sino también incor-

porando nuevos productos y servicios de mayor valor añadido y, por ende, más competitivos y de mayor elasticidad de demanda. Por cierto, una diversificación de la cesta exportadora y de la cartera comercial –y especialmente, una transformación cualitativa de la pauta exportadora– implica políticas de Estado, que absorben el esfuerzo de varios gobiernos, es decir, se trata de políticas inter-temporales, sostenidas en el tiempo y que no deben ser retrotraídas por un gobierno.

Otros instrumentos de política contra-cíclica están constituidos por estabilizadores automáticos. Los fondos de compensación, por ejemplo, se acumulan durante precios favorables de los precios de un *commodity* o durante precios favorables de un insumo importado. A la inversa, cuando los precios del *commodity* decaen y se elevan los precios de los insumos importados, los fondos son utilizados para sostener el presupuesto fiscal evitando que caigan los ingresos o bien evitando que se eleven en exceso los precios de insumos claves para los sectores productivos. Fondos previsionales constituidos por sistemas de ahorro personal y cuyos beneficios dependen en buena medida de inversiones externas, se comportan en alguna medida como estabilizadores de la inversión interna, mientras que seguros de desempleo financiados de modo mixto impiden que el gasto de las familias decaiga de modo radical en los períodos de mayor desempleo.

Todos estos instrumentos de política impiden que las fluctuaciones del comercio mundial y sus efectos en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos de los países, hagan naufragar la estabilidad macroeconómica y, al mismo tiempo, sirven de soporte para que los pilares del puente roto no se desprendan, sigan nivelados y proporcionen los incentivos suficientes para que el sector privado recupere la confianza y su capacidad exportadora, reforzando los sectores existentes o creando nuevos sectores, apenas se adelanten las señales de una recuperación.

Mientras todas estas políticas se orientan hacia la fase descendente del ciclo, durante su fase expansiva se requiere tener bien controlado el crecimiento del gasto público (una buena forma de lograrlo es establecer metas de superávit fiscal) y mantener atada la inflación a pisos razonables bajo un 4% –mediante operaciones monetarias de mercado abierto (compraventa de divisas) o de manipulación de la tasa de interés por parte del Banco Central– e impedir que el tipo de cambio se transforme en un factor adverso a la ampliación de las capacidades exportadoras. Lo primero hoy es parte de un consenso y se ha tendido a conseguir, después de duras experiencias. Lo segundo es más complejo. Requiere que el país sea capaz de rechazar la entrada de flujos de corto plazo –normalmente de tipo especulativo– que pueden generar una caída artificial del tipo de cambio nominal (que en el caso de Chile se consiguió a través de un uso prudente del encaje bancario) y, a la vez, evitar que tanto el éxito exportador de un *commodity* genere un alza perjudicial del tipo de cambio que afecte otros sectores exportadores (enfermedad holandesa) o que la divisa se encarezca demasiado. Por cierto, no es posible realizar estas políticas si los Bancos Centrales no son realmente autónomos de los gobiernos, y si los enfoques monetarios predominantes descuidan el pragmatismo en favor de la ortodoxia o la heterodoxia.

Las dificultades

Los obstáculos que Bolivia debe sortear para adquirir estas capacidades son formidables, pero por eso mismo, se debe destacar que haya conseguido recientemente y a costa de inmensos esfuerzos algunos avances, a pesar de lo desfavorables que resultan sus dinámicas históricas.

Como se ha descrito de una manera más detallada en otro trabajo (Matus, 2003) Bolivia inició tardíamente (hacia 1850) sus logros exportadores después de haber alcanzado su independencia de España en 1825. Cuando se reinició el ciclo de la Plata hacia 1850 y con él surgiera una agricultura comercial de hacienda y un bullente comercio en Cochabamba, otros países ya habían logrado una ventaja inicial significativa. De ese modo, fueron capitales ingleses y chilenos los que fundaron compañías salitreras y argentíferas en la costa y participaron en el establecimiento de la banca altiplánica. De la misma forma, el hecho que el presupuesto fiscal continuara descansando en el tributo indígena hasta la tardía fecha de 1882 en vez de depender de los impuestos aduaneros, revela que Bolivia no contaba con un ciclo exportador que le brindara los recursos suficientes y más bien debió prolongar el régimen de propiedad comunitaria de las tierras, con el fin de recaudar el tributo indígena. En vísperas de la Guerra del Pacífico, Bolivia aún no manifestaba una capacidad exportadora similar a la de los países vecinos.

Fue con posterioridad a la Guerra del Pacífico que los sucesivos gobiernos conservadores y liberales lograron asentar los breves ciclos cascarillero y del caucho y pudieron engarzar el fin del ciclo argentífero con el nuevo ciclo del estaño. Por consiguiente, los primeros buenos logros en términos de crecimiento de la economía boliviana se desarrollaron entre 1883 y 1930, aunque no lograron tener la entidad alcanzada por los ciclos exportadores contemporáneos de otros países, en gran medida porque no se lograron cumplir cabalmente las condiciones necesarias para lograr una concatenación exitosa entre ambos ciclos exportadores.

Con el estallido de la Gran Depresión de 1929 y la Guerra del Chaco contra Paraguay (1932) la economía boliviana entró en una fase crítica, que en términos generales, se sostuvo hasta 1952, momento en que el MNR irrumpió con un programa desarrollista, bastante desfasado y tardío en relación a otros países de la región –este programa se iniciaba mientras proyectos afines en los países vecinos comenzaban a agotarse. En sus líneas generales el llamado Capitalismo de Estado propulsado por los gobiernos bolivianos hasta 1985, privilegió los esfuerzos de integración de la gran minería del estaño con la agricultura atrasada del sector occidental, para lo cual se estatizaron las minas y se emprendió una reforma agraria. Pero el exagerado estatismo de los esfuerzos productivos y el abandono exagerado de los mínimos equilibrios fiscales y monetarios sumieron al país en una crisis permanente cuya máxima expresión fue la hiperinflación de 27.000% alcanzada en 1985, durante el gobierno de Hernán Siles Suazo. Así, entre 1930 y 1985, Bolivia no sólo deshizo una parte muy considerable de las capacidades exportadoras que había logrado ostentar hasta inicios de siglo XX sino que además favoreció claramente la aparición de severos desajustes macroeconómicos que agudizaron la vulnerabilidad externa de su economía. Visto así, no es extraño que las tasas de crecimiento del producto hasta 1985 hayan decaído a niveles mínimos y que la mayor parte de todo el período haya sido pérdida para los objetivos del desarrollo.

¿Cuál es el balance de lo conseguido hasta hoy desde la adopción de la Nueva Política Económica en 1985?

El Decreto Supremo 21060 que dio vida a la Nueva Política Económica (NPE) incluyó tanto un plan de estabilización monetaria para contener la inflación y equilibrar la cuenta corriente, como un programa de reformas estructurales destinado a lograr una mayor apertura externa y traspasar al sector privado el protagonismo principal en la economía. El gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989), no obstante, sólo alcanzó a aplicar el plan de estabilización, que logró reducir tanto la inflación como el déficit comercial y fiscal y, de ese modo, restableció los equilibrios macroeconómicos. Posteriormente, hubo que esperar hasta el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) para que se iniciaran las reformas de segunda generación, consistentes en la capitalización (semi privatización) de las empresas públicas, la autonomía del Banco Central y la generación de superintendencias y de Fondesif (Fondo de desarrollo del sistema financiero y de apoyo al sector productivo).

Las recientes reformas lograron atraer un importante contingente de inversión extranjera, diversificar la cartera de socios comerciales y, en menor medida, de la cesta exportadora. Fruto de estas reformas, se comenzaron a obtener superávits comerciales y en la cuenta corriente (Macías y Matus, 2003). Paralelamente, la privatización de empresas públicas redujo la presión sobre el presupuesto, que pudo reorientarse a una mejora del gasto social descentralizado. El sector agroindustrial del oriente fue estimulado y se hicieron nuevas inversiones en infraestructura. Como consecuencia de las reformas, y de un entorno internacional favorable, Bolivia pudo disfrutar de un crecimiento de 4,5% del producto entre 1993 y 1998 (Worldbank, 2003).

Sin embargo, entre 1999 y 2003 y como consecuencia de la crisis internacional iniciada en Rusia y Asia, y que se propagó especialmente a Argentina y a Brasil (socios comerciales importantes de Bolivia) la economía entró en un período de clara ralentización, con tasas de 0,4, 2,4, 1,2, 2,5 y 2,8, entre 1999 y 2003, respectivamente (World bank, 2003). La contracción de las exportaciones y el deterioro de los términos reales de intercambio, más las devaluaciones realizadas en Argentina y Brasil generaron un alza del boliviano y una pérdida en competitividad de las exportaciones. Todo ello se vio agravado por una caída de la inversión extranjera directa y una importante salida de capitales privados del país. Como la economía boliviana carece de capacidad de ahorro doméstico, el déficit fiscal se ensanchó hasta alcanzar un preocupante 8,9% del PIB y el déficit en cuenta corriente ascendió a un 4% del PIB en 2002 (UDAPE, 2003).

La desaceleración del crecimiento del PIB se ha revertido en los dos últimos años, en que las tasas han sido de 3,6% (2004) y de 4,5% (2005), proyectándose un 4,1% para el 2006. A pesar que los dos últimos años se han destacado por una importante convulsión política y social, la inflación permaneció en un nivel cercano al 4%, mientras que el déficit fiscal se redujo de un modo muy significativo a un 3,5% del PIB en 2005 –apoyado por la entrada en vigor del Nuevo Impuesto a los Hidrocarburos y al sustantivo crecimiento de las exportaciones de gas, que permitieron canalizar esos recursos al alivio del déficit– y se espera que baje a un 3% del PIB en 2006. A esto también colaboró un gasto fiscal relativamente contenido por la suspensión de proyectos propuestos por la presidencia de Mesa. En el flanco externo, la mejora de las exportaciones de gas y la mantención del tipo de cambio

real generaron superávit comercial y un 2,1% en cuenta corriente en 2005, mientras que la cuenta de capital y financiera ha registrado un superávit mayor al esperado, debido a la recuperación de la inversión extranjera directa, especialmente en minería, lo que ha elevado el nivel de las reservas internacionales (*IMF Country Report*, nov. 2005). Como corolario, las autoridades del país han logrado mantener la dirección de las reformas estructurales introducidas en la economía desde 1985 y, al menos hasta la asunción de Evo Morales como nuevo Presidente en enero de 2006, se tendía a creer que los equilibrios fiscales y monetarios serían profundizados mediante el establecimiento de nuevos instrumentos de política, lo que hasta ahora no ha sido cuestionado por la nueva administración.

A grandes rasgos, la nueva dirección de la economía boliviana desde 1985 ha sido acertada. El decálogo de objetivos contenidos en el llamado Consenso de Washington² establece simplemente un conjunto de instrumentos de sentido común que van en la dirección de propiciar capacidades críticas que permitan enfrentar del mejor modo la fase ascendente y descendente del ciclo económico. Ciertamente, se requiere disciplina fiscal, tasas de inflación reducidas y un tipo de interés más elevado, para generar los equilibrios internos requeridos para administrar de modo responsable la fase ascendente del ciclo económico y prepararse al surgimiento de su fase contractiva. Paralelamente, para reducir la vulnerabilidad externa y fortalecer la capacidad exportadora se requería reducir los aranceles aduaneros, estabilizar el tipo de cambio y ampliar el número de socios comerciales y de productos exportables, traspasando la mayor parte de la iniciativa empresarial al sector privado.

Desde una visión de largo plazo habría que destacar que los éxitos principales del nuevo modelo de crecimiento se constatan claramente en los equilibrios internos. Por ese lado, los gobiernos han logrado alcanzar la ansiada disciplina fiscal a costa de muchos esfuerzos, que en muchos casos han desmejorado seriamente los niveles de consumo de la mayor parte de los grupos sociales. También ha desaparecido el peligro de rebrotes inflacionarios severos, el déficit fiscal ha venido siendo reducido y la deuda del Estado central ha sido bien administrada. En síntesis, las tareas vitales de una buena política macroeconómica han venido cumpliéndose, a pesar de las dificultades políticas del país.

Pero esto está muy lejos de significar que la economía boliviana ha reducido de modo significativo su vulnerabilidad ante los ciclos externos.

Por el lado de la fortaleza fiscal, se ignora si el nuevo gobierno no incurrirá en una escalada de gasto, especialmente cuando deben rediscutirse las participaciones de las regiones en los ingresos generados por los hidrocarburos y hay fuertes presiones sociales para elevar ítemes de gasto rígidos. En el ámbito monetario, aunque se prevee que el tipo de cambio se mantendrá en un piso relativamente estable, no hay plena seguridad que el nuevo gobierno siga controlando la inflación. Visto así, existe cierto peligro que el déficit fiscal deje de reducirse y resurja la inflación,

² Disciplina fiscal, focalización del gasto público en necesidades sociales, reforma del sistema tributario y ampliación de la base tributaria, surgimiento de altas tasas de interés desde el mercado, liberalización de los mercados y estímulo a las exportaciones, unificación y liberalización del tipo de cambio, eliminación de restricciones a la inversión extranjera, privatización de las empresas estatales, desregulación de la mayor parte de las actividades económicas y, finalmente, mejoramiento de las garantías y cumplimiento de los derechos de propiedad.

dejando al país bastante expuesto –por sus propias acciones– ante una coyuntura externa desfavorable. Es claro, que en el mejor de los casos, los gobiernos no contarán con ahorro interno suficiente como para financiar políticas contracíclicas que puedan contrarrestar los eventuales efectos negativos de una contracción del comercio en la Balanza de Pagos.

De tal modo, incluso los equilibrios fiscales que se han conseguido están sujetos a una significativa incertidumbre.

Por el lado externo, la apertura comercial ha tenido éxito en elevar el número de socios comerciales, pero se ha diversificado la cesta exportadora muy modestamente. Esto no significa que los resultados no hayan mejorado. Mientras que desde 1967 a 1985 la participación porcentual de las exportaciones en el PIB descendió desde 24,1 a 14,3, entre 1986 y 2004 ese valor se recuperó hasta alcanzar un 26,4% (World Development Indicators Database, 2003), con una proyección de 26,0% para el 2006 (*IMF Country Report, nov 2005*). Desde ese punto de vista, no cabe duda que Bolivia ha logrado recuperar su vocación exportadora. El problema es que esa mejoría se sustenta básicamente en la irrupción del sector hidrocarburos y en la exportación de minerales, dejando en claro que falta aún mucho para desarrollar la potencialidad exportadora del país.

Los equilibrios externos tampoco cuentan con otros soportes sólidos. Dado el elevado grado de dependencia al sector minero y de hidrocarburos y la relativa inseguridad jurídica que rodea a futuras inversiones, es impensable para la economía boliviana actualmente plantearse un eventual desplazamiento de factores hacia nuevos rubros exportadores que sustituyan el rol jugado por el gas, el petróleo y los minerales³. Al menos hasta ahora, no se ha conseguido ampliar de modo significativo la cesta de productos exportables y la base exportadora sigue teniendo una base muy estrecha (Gray Molina, 2003).

Detrás de esta situación se observan fenómenos característicos de una economía de enclaves, en la que las reducidas actividades exportadoras exitosas tienen escasos eslabonamientos con el resto de la economía y absorben muy poco empleo. Visto así, el peligro de un *dutch disease* es menor en relación al grado de aislamiento del sector más dinámico de la economía, que canaliza la casi totalidad de las inversiones y no tiene ningún incentivo para conectarse a otros sectores productivos. Como consecuencia de la continuidad de este patrón exportador tan estrecho, el eventual empeoramiento de la vulnerabilidad externa radica fundamentalmente en la posibilidad que los precios de los hidrocarburos y los minerales bajen del alto nivel en que actualmente se encuentran y que se discontinúen las inversiones en el sector, después de la introducción del Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos.

Por su parte, el traspaso de protagonismo al sector privado no ha estado exento de importantes problemas y ha tenido un impacto muy reducido en una mejora del

³ Las condiciones son adversas. No se ha logrado acumular ahorro público y privado que se pueda volcar a inversión, no se han logrado algunos importantes aprendizajes empresariales en nuevas capacidades productivas, no se vislumbran actividades productivas relativamente afines que faciliten eslabonamientos productivos, no ha mejorado significativamente la infraestructura como para pensar en mercados más integrados y con mejor acceso al mercado mundial y, finalmente, la fase expansiva ha sido muy breve, de modo que no han sido desterradas las visiones de corto plazo entre los agentes.

patrón productivo y exportador. La privatización de empresas públicas no siempre se ha desarrollado en un entorno libre de cuestionamientos, dado su escaso grado de transparencia, tributos descendentes y constitución de monopolios privados en reemplazo de monopolios estatales. Las empresas eléctricas, ferroviarias, aéreas, de telecomunicaciones, de transporte, de petróleo, de gas, de agua potable y de la mayor parte de la minería y la actividad petrolera tuvieron resultados muy diversos. En algunos casos, como en las telecomunicaciones, las AFP's, las empresas eléctricas y de hidrocarburos, se ha cumplido con los planes de inversión comprometidos por las empresas y éstos han generado importantes modernizaciones que han redundado en una mejora de los servicios. No tan favorable ha sido el resultado de las empresas de transporte –especialmente las ferroviarias– y menos aún lo fue el caso de las empresas de agua potable. En todo ello, ha sido clave el bajo perfil cumplido por las superintendencias y el establecimiento de redes paralelas y semiformales de comunicación de las empresas con los viceministerios.

Lo más preocupante, empero, es el excesivo volumen y bajo perfil de la microempresa –que constituye el 99,6% de las unidades productivas (FUNDES, 2003), absorbe el 83% de la fuerza laboral pero contribuye con menos del 25% al PIB. La mayor parte de estas microempresas se asocia a unidades de autoempleo, cuyo rol es de amortiguación del desempleo, pero que elevan el porcentaje de subempleo (33% de la población activa). Son unidades de muy baja productividad y escasa generación de valor, que absorben una buena parte de la migración hacia las ciudades (Barbens, 2003). A eso se suma la delgadez de la PYME, que compone un 0,3% del total, contribuye con un 10% al PIB y absorbe cerca del 10% de la fuerza laboral. La mayor parte del tejido empresarial de la MIPYME vive asociada a la informalidad (60% del PIB), según estimaciones (Jiménez, 2001). En contraste, la gran empresa conforma el 0,05% del total de las 501.567 unidades productivas, aporta un 65,3% al PIB y absorbe sólo un 7% de la fuerza laboral.

Este conjunto de situaciones revela que Bolivia ha logrado desarrollar –con mucho esfuerzo y sin plena claridad de su sostenimiento– algunos instrumentos de política que al menos impedirían un agravamiento de los efectos –en sí mismos preocupantes– de una fase descendente del ciclo comercial externo. Pero Bolivia no se encuentra en disposición de articular políticas contra-cíclicas, de sostener condiciones para una yuxtaposición de ciclos exportadores, ni de implementar estabilizadores automáticos u otro tipo de instrumentos que reduzcan de modo sensible el elevado grado de vulnerabilidad externa y permitan reducir el impacto de una fase recesiva y adelantar la de recuperación.

Esto nos obliga a analizar el grado de implantación y adecuación de los diseños propuestos en el llamado Consenso de Washington. Si se agrupan las principales medidas contenidas en este programa de acción, se puede advertir que una buena parte de ellas se dirige a conseguir una mínima estabilidad macroeconómica (disciplina fiscal, mejor recaudación tributaria y control de la inflación) mientras que otras en realidad están orientadas a generar un salto cualitativo en las capacidades productivas (estímulo a las exportaciones, unificación y liberalización del tipo de cambio, eliminación de restricciones a la inversión extranjera, privatización de las empresas estatales, desregulación de la mayor parte de las actividades económicas y cumplimiento de los derechos de propiedad, con el fin de alentar el nuevo protagonismo del Sector Privado).

La principal diferencia es que mientras las primeras son relativamente fáciles de conseguir a mediano plazo, las segundas requieren dos requisitos fundamentales: 1) una cierta acumulación de experiencias previas (cultura empresarial adecuada, una historia de buenas reglas del juego, un entorno de alta seguridad jurídica y de soberanía de la ley, un Estado de Derecho, disponibilidad de factores críticos en la estructura de costes –infraestructura, capital humano y mercado de capitales relativamente desarrollado) y 2) capacidad de implementación discrecional y flexible de estas políticas, dado que muchas de ellas incluyen externalidades negativas (como el libre acceso a capitales de cualquier naturaleza, privatizaciones realizadas sin un marco regulatorio previo, movimientos muy volátiles en el tipo de cambio, desregulación excesiva que acarrea la aparición de prácticas monopólicas, etc).

En síntesis, la principal crítica que se le puede hacer al decálogo contenido en el Consenso de Washington es su superficialidad, ya que intenta arraigar mecanismos que se cree forman la base de una economía de mercado, pero ignora que esas políticas son prácticamente inservibles cuando los fundamentos institucionales y los comportamientos generalizados en una economía no son homologables al mercado, o dicho de un modo más brutal, cuando el mercado brilla por su ausencia.

Desde ese punto de vista, los alcances y los frutos del Consenso de Washington en las nuevas políticas económicas de Bolivia, no podían sino ser modestos.

Como se ha señalado en otra oportunidad, «las reformas estructurales estuvieron demasiado circunscritas a las metas del Consenso de Washington, y si bien contenían algunas medidas de sentido común –especialmente las que buscaban restablecer los equilibrios macroeconómicos y apuntalar la disciplina fiscal– no eran capaces en sí mismas de proporcionar las capacidades, los agentes y las reglas del juego que debían anteceder a la apertura del comercio, al surgimiento de un importante sector exportador y a la privatización de antiguos monopolios estatales en servicios de energía, telecomunicaciones y transporte. En efecto, el decálogo de medidas contenidas en el Consenso de Washington daba por sentado que los países contaban con un aparato institucional favorable a las fuerzas de una economía de mercado y que él se manifestaba en un empresariado moderno y en un sector público altamente profesionalizado en sus funciones económicas.

La realidad es que Bolivia no contaba ni con una cosa ni con la otra, ni tampoco con un mercado que sirviera de plataforma a la apertura externa, de manera que en el mejor de los casos, la aplicación de estas recetas pudo mejorar el entorno de los equilibrios básicos, pero no pudo activar la actuación de unos agentes en gran medida inexistentes y que obedecían a reglas del juego parcialmente antagónicas al espíritu de los requerimientos de las metas del consenso.

Desde este punto de vista, las reformas estructurales fueron bien intencionadas, pero o bien se concentraron en objetivos de estabilización macroeconómica, o bien sobreestimaron el efecto transformador de sus principales instrumentos de política, mientras que subestimaban las lagunas o fallos institucionales, la ausencia de un grupo empresarial con rasgos propiamente capitalistas y la extrema debilidad del mercado interno. El corolario es que sin mercado, empresariado moderno y pautas de comportamiento acordes a él, las reformas liberalizadoras se yuxtapusieron sobre una plataforma débil y no fueron capaces de fundar mercados reales.

Paralelamente, las reformas estructurales no articularon instrumentos macroeconómicos dirigidos a fortalecer las micro y pequeñas empresas, a mejorar

significativamente la productividad rural mediante inversión en capital humano y en tecnología o a integrar mejor los mercados internos mediante un plan importante en obras públicas (Chávez, 2002). Estas insuficiencias explican que el sector privado nacional –a diferencia de la inversión extranjera directa– no asumiera realmente el rol dinamizador que las reformas pretendían promover» (Matus, 2003).

Precisamente, es en un diseño complejo de adecuación de reglas del juego que potencian los mercados y en la resolución fina de las políticas sociales a través de instrumentos flexibles y heterodoxos, donde la experiencia acumulada por Chile podría ser de gran ayuda en los aprendizajes que los gestores de políticas públicas de Bolivia podrían usar para articular sus propias estrategias, incorporando sus propias peculiaridades. Lo que en la reunión de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo de 1998 se denominó «Consenso de Santiago» conforma un núcleo valiosísimo de instrumentos de política, que articulan una opción a la vez responsable y equilibrada de reformas económicas y esfuerzos a largo plazo en una idea de desarrollo social y ambientalmente sustentable. Nuestro país no ha tenido la ocasión de reflexionar sobre los significativos avances que se han ido alcanzando en el área del diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas a conseguir tales objetivos, especialmente en lo que se refiere a aplicaciones que requieren sintonía fina en los ajustes de matices. Paradójicamente, en nuestras escuelas de economía y de gestión empresarial, no son éstos los paradigmas dominantes, sino más bien ciertos modelos organizacionales genéricos que no son completamente aplicables a la realidad.

De tal modo, aunque sabemos que la mejor escuela para la gestión pública moderna no se halla en la Academia, sino en la praxis real, es plausible suponer que el ejercicio de la gestión pública en Chile puede dotar de importantes capacidades a estudiantes y funcionarios provenientes de Bolivia, que normalmente cuentan con elevadas calificaciones académicas en universidades chilenas y norteamericanas, pero desarrollan escasas habilidades para generar sus propias dinámicas de gestión, ya dentro de Bolivia, y tienen severas dificultades a la hora de enfrentar situaciones de alta complejidad en programas que se están ejecutando.

II. CAPACIDADES ECONÓMICAS AVANZADAS

Sin embargo, lo que pudiera aprender Bolivia para desarrollar una institucionalidad macroeconómica sofisticada –y lo que Chile pudiera aportar en ello– no es suficiente para sacar a este país de la fábrica de atraso y desigualdad en que se halla sumido. La razón es que, como ya hemos adelantado, existen otros ámbitos, que más bien se corresponden con la pervivencia de otras dinámicas históricas negativas, que se traducen en reglas formales e informales deficientes –más sus correspondientes estructuras de incentivos– y ejercen un efecto negativo directo en el ámbito productivo, desde una esfera más bien macroeconómica (Matus, 2003).

Cada una de estas *Path Dependence*, expresa a su vez un serio desfase de Bolivia respecto a la mayor parte de los países de la región, que ya las han superado, y en su conjunto se expresan en un serio cuestionamiento a los mecanismos y a los rasgos de una economía de mercado. Para superarlas definitivamente se requieren políticas de Estado con un horizonte intertemporal de sobre 20 años que, dado el rasgo cortoplacista dominante en la política boliviana, se precisa de un pacto social muy

complejo que sirva de fundamento político para su ejecución. Es difícil suponer que Bolivia pueda realmente asomarse a una posibilidad de desarrollo si no enfrenta y supera definitivamente estas dinámicas.

La primera de ellas se refiere a las constricciones impuestas por el territorio. Bolivia es un país aún muy vulnerable y dependiente a los condicionamientos impuestos por su geografía. El país se halla muy fracturado por las grandes macroformas del relieve y esto ha significado que desde su independencia, el Estado ha sido sobreexigido mucho más allá de sus capacidades para poder cumplir los roles básicos de control territorial, monopolio en el ejercicio de la fuerza y recaudación fiscal, que finalmente nunca ha logrado cumplir a cabalidad. Estos rasgos geomorfológicos también han promovido formas históricas de poblamiento diseminado e incomunicado, que eleva a rangos insostenibles los esfuerzos del Estado para levantar infraestructura física y generar redes educativas y sanitarias. Junto con elevar los gastos públicos, esta conformación territorial ha opuesto barreras muy elevadas a la integración de los mercados locales y regionales, en tanto eleva sustantivamente los costes de transporte. Si a esos rasgos se suma el hecho que en una buena parte del Altiplano la agricultura tradicional dominante casi no genera excedentes comercializables, tenemos un cuadro en el que en la práctica no existen estructuras de incentivo que estimulen un crecimiento de la oferta, en base a ventajas competitivas ni a mecanismos de complementariedad productiva entre las regiones económicas. Los escasos datos históricos referidos a comercio interregional señalan que cada una de las regiones económicas de Bolivia han cultivado vínculos mucho más estrechos con los países circundantes que entre sí y, entre otras cosas, se corresponden con economías de enclave, con escasos eslabonamientos productivos. Visto así, los beneficios que Bolivia podría obtener de una mayor integración territorial -optimización de la inversión pública y promoción de mercados profundos e integrados- podrían ser mucho mayores de los que se podrían obtener de un acceso libre y soberano al Pacífico, que en sí mismo sólo podría mejorar el acceso global a los mercados mundiales, más allá de lo que las actuales franquicias garantizan, pero no resolvería el problema de la desconexión territorial con el Oriente y la zona tropical del Norte. Esto no significa, sin embargo, que el acceso libre y soberano al litoral carezca de importancia, pero sitúa el tema en otra área con potencial transformador, un gran mercado regional tripartito entre las tres naciones fronterizas.

Una segunda *Path Dependence* que ejerce un rol clave en el atraso de Bolivia es la persistencia de un tipo de ruralidad que aún está marcada por lo que antiguamente se denominaba dualidad minifundio -latifundio, pero que además se halla agravada por situaciones propias del país, entre las que destacan las pautas históricas de poblamiento, el enorme grado de fracturación étnica entre las comunidades originarias y con respecto a los grupos urbanos dominantes, y el persistente abandono en que han quedado estas comunidades por el Estado, fundamentalmente por las enormes dificultades para llegar a las localidades. Básicamente, las comunidades originarias del Altiplano pudieron mantener sus derechos de propiedad y sus formas de explotación sin generación de excedentes hasta fines del S. XIX, debido a que el Estado boliviano requería financiarse del tributo indígena y obtenía los insumos alimenticios para la minería desde el exterior. Las tierras del Altiplano, de baja calidad y rendimiento, y las formas tradicionales de cultivo, permitieron que

las poblaciones originarias mantuvieran una presencia cuantitativa importante, pero les impidieron desarrollar cualquier tipo de acumulación campesina. Estas dinámicas explican, que a pesar que la Agricultura ocupaba un 46,8% de la fuerza de trabajo en 1990 y reunía aún en 1998 un 38,7% de la población, sólo representaba un 15,4% del PIB ese mismo año (*World Development Indicators*, 2000). Lo que permite que los agregados agrícolas no sean más bajos es la presencia de una pujante agricultura de plantación en la zona oriental de Santa Cruz, que ofrece indicadores mucho mejores que los de la zona occidental. Pero es precisamente en el éxito agrícola exportador de Santa Cruz de donde resaltan las características más negativas de la dualidad minifundio –latifundio, porque si el altiplano se caracteriza por una agricultura minifundista fundamentalmente improductiva el oriente se caracteriza por agricultura exportadora exitosa, con una excesiva concentración de la tierra. Este desplazamiento de los dualismos productivos a un ámbito territorial mayor revela que el éxito de la Reforma Agraria de 1953 se limitó a la dinamización de la agricultura oriental, pero los problemas referidos al acceso a derechos de propiedad también se trasladaron hacia allá, mientras que en la zona occidental fueron resueltos sólo superficialmente, ya que propagaron la improductividad de los cultivos. La propagación de cultivos de coca en la zona del Chapare en las últimas décadas, también puede ser entendida como un fracaso de la agricultura comercial lícita, generado por la ausencia de mercados agrícolas desarrollados. El fuerte componente territorial del dualismo agrícola, junto con generar una fuente permanente de brechas que se expresan periódicamente en la esfera política, no permite concentrar los esfuerzos modernizadores en los cultivos e impide diseminar encadenamientos laterales hacia sectores afines. Se requiere algo mucho más avanzado que una sucesión de meras reformas prediales para reemplazar las defectuosas reglas del juego que impiden que Bolivia extraiga y potencie su enorme potencial como productor agrícola.

Una tercera *Path Dependence* está signada por los persistentes mecanismos de exclusión y de autoexclusión de los pueblos originarios respecto al desarrollo de mercados. Si hacemos el esfuerzo de abrirnos paso entre aquellas visiones indigenistas que no logran identificar en estos grupos ningún comportamiento contrario al desarrollo, y aquellas que simplemente identifican atraso con pertenencia étnica, podemos enunciar que el atraso y la pobreza de los pueblos originarios de Bolivia es tanto un resultado de cinco siglos de exclusión, como del arraigo de mecanismos que sólo permiten la subsistencia. Respecto a lo primero, los tres siglos coloniales otorgaron a los pueblos originarios un rol como proveedores de trabajo, pero les mantuvieron en una situación de prolongado estancamiento en lo que se refiere a la promoción de nuevas competencias productivas y no les concedieron derechos de ciudadanía. Con la República, el nuevo orden debió sostenerse en la pervivencia de una estructura excluyente en lo social y en lo político, en estructuras sociales cuasi estamentales y en sistemas atávicos de raíz paternalista. A pesar que desde 1952 ese introdujeron importantes reformas destinadas a incluir a los pueblos originarios y a sus organizaciones, tales reformas fueron malogradas por los permanentes esfuerzos de clientelizar y fidelizar al campesinado de base indígena, para obtener una nueva base de apoyo político (así sucedió en el caso del MNR y de los militares). De tal modo, se abrieron algunas válvulas a la participación, pero las bases tangibles del atraso rural no fueron modificadas.

En lo que cabe a mecanismos endógenos que reproducen la pobreza y el atraso, los cultivos tradicionales y sus formas de explotación, fueron –y siguen siendo– la base de insignificantes excedentes productivos y de diminutos volúmenes de intercambio. A ello se agrega la persistencia de mecanismos de intercambio no mercantil o no plenamente mercantiles, como los de reciprocidad y de redistribución, que aunque en la era dorada del Imperio Incaico, proporcionaron una base material importantísima al mismo proceso de expansión del Imperio, no tenían la capacidad para sostener un desarrollo sostenido de las fuerzas productivas. Los apologistas del regreso a un pretendido Imperio Socialista de los Incas» no advierten que si esos mecanismos han subsistido en el tiempo, en gran medida ha sido porque los mecanismos propiamente de mercado han sido demasiado débiles y han excluido a las grandes masas de indígenas, no dejándoles otra alternativa que aferrarse a las prácticas tradicionales. Del mismo modo, olvidan que las mismas fortalezas del voluminoso aparato estatal incaico impedían a futuro la formación de ahorro e imposibilitaban que el eventual ahorro pudiera convertirse en capital fijo y en tecnología. Las razones para entenderlo son muy simples. La propiedad comunitaria de las tierras, la entrega de bienes y de servicios por reciprocidad o por abastecimiento de excedentes a partir del Estado central, impide la identificación de aquella porción de valor adicional que se corresponde con esfuerzos distintos. Por tanto, no surgen incentivos reales para innovar y elevar la productividad. En consecuencia, no es raro que en esa cultura económica se desaliente no sólo el esfuerzo adicional dedicado a la innovación, sino que además se desacredite plenamente el afán de beneficio individual. Por consiguiente, la posibilidad de ahorro es remota y, por ende, también lo es una eventual inversión externa a la del Estado. De tal modo, la cultura de la innovación productiva, de la generación de mayores excedentes y de la aparición del ahorro, no sólo fue atacada desde los impedimentos de acceso a los derechos de propiedad sobre la tierra, sino que además fueron reforzadas por la propia cosmovisión andina.

Una cuarta *Path Dependence*, es la persistencia de dinámicas demográficas pretransicionales, que precisamente refuerzan las tres anteriores (persistencia de una agricultura tradicional improductiva, pobreza de las comunidades originarias y de las masas urbanas desposeídas y formas de poblamiento que agudizan las constricciones provenientes desde el territorio). Bolivia todavía se halla transitando por la 3ra fase del proceso de Transición Demográfica, en el que si bien se ha reducido de modo notable la Tasa de Mortalidad, la Tasa de Natalidad sigue siendo aún demasiado elevada, con lo que la Tasa de Crecimiento Demográfico hacia 1998 aún alcanzaba la considerable cifra de 2,3 (Matus, 2003). Esto explica que se haya venido elevando considerablemente la expectativa de vida al nacer (61,9 años en 1998), pero que la Tasa de Mortalidad Infantil sea aún abrumadoramente alta (60,4 en 1998), al igual que la Tasa de Dependencia (0,8 en 1998). Un análisis de lo sucedido en los últimos 50 años revela que fue entre 1950 y 1976 que se incrementó significativamente el número de nacimientos y se redujeron las muertes, y que incluso, estos fenómenos se agudizaron entre 1976 y 1992, generando una dinámica de crecimiento excesivo (Urquiola, 1999). Los efectos han sido desastrosos. Las comunidades campesinas del Altiplano debieron subdividir más sus escasas e improductivas tierras para atender al crecimiento del n° de hijos, la productividad agrícola se redujo y los niveles de bienestar básico, ya muy reducidos, se deteriora-

ron. Con ello, la emigración a las ciudades reforzó los rasgos inorgánicos de una urbanización descontrolada, en la que no se generaban los empleos ni la infraestructura urbana que pudiera acoger a los recién llegados. Los reducidos éxitos en la planificación familiar de los grupos rurales, se traspasaron a los grupos urbanos, en circunstancias que muchos empleos que dependían del Sector Público –como la gran minería del Estaño– comenzaba a despedir a miles de trabajadores. A contrapelo de lo que sucede en los países emergentes de reciente desarrollo, en que el número de dependientes por trabajador disminuye y en que el número de absoluto de trabajadores desciende en importancia frente al nuevo protagonismo del factor capital, en Bolivia sigue operando una fábrica de niños, cuya mayoría serán trabajadores con muy baja cualificación –dado que se requiere un esfuerzo fiscal fuera de toda posibilidad real para ampliar el Capital Humano– y con salarios miserables. Los años que vienen auguran un engrosamiento del segmento de jóvenes, en desmedro de los niños, y en general, un aumento significativo de la población en edad de trabajar. Sin embargo, la capacidad de la economía para generar nuevos empleos, y especialmente empleos de mejor calidad –vinculados a mayor cualificación y productividad– es muy reducida. De tal modo, a *ceteris paribus*, en los años que vienen será muy difícil que se pueda revertir el rol predominante del trabajo informal y del subempleo, que visto desde una perspectiva económica, es la respuesta más eficiente a una dotación de factores muy adversa al mundo del trabajo.

Estas cuatro *Path Dependence* que aquí se han esbozado se refuerzan mutuamente, tienen como efecto combinado la postergación permanente de los mercados y podrían ser vistas como los obstáculos profundos a entornos macroeconómicos favorables al desarrollo en Bolivia. Las principales señales provienen de las cadenas de precios relativos, que tienden a generar estructuras de costos demasiado rígidas en lo que se refiere a costos fijos (transportes, por ejemplo) y, en cambio, tienden a promover una utilización intensiva del factor variable (trabajo) como variable de ajuste frente al elevado valor del factor capital. Pero la confluencia de estas cuatro *Path Dependence*, de marcado arraigo histórico, a la vez, recibe aportes por el lado de las defectuosas reglas del juego que intervienen directamente en los costos totales, ya no a través de los costos de transformación (factores productivos) sino más bien a través de elevados costos de transacción.

Desde una óptica neoinstitucional, Bolivia reúne un compendio de vicios y malas prácticas que elevan sideralmente los distintos componentes de los costos de transacción, logrando que éstos tengan un rol tanto o más relevantes que los costos de transformación en el surgimiento de poderosas barreras de entrada y de salida. En primer término, la ley no cumple el rol fundamental de proteger y hacer lo más universalmente accesible los derechos de propiedad. De tal modo, el universo de micro y pequeños productores, y una buena parte de los medianos, se hallan completamente indefensos para protegerse de los grados de discrecionalidad con que operan las grandes empresas que los usan de proveedores. Por otra parte, esta economía opera con costos de información muy significativos, donde los datos básicos sobre los productos, los mercados, la competencia y los estándares, son ocultos por una enorme opacidad del aparato público y resulta muy gravoso adquirirlos. El sistema impositivo también es muy benevolente cuando se trata de los grupos y empresas con influencias y carga toda su severidad en aquellos agentes cuyas estructuras de costos son muy rígidas frente a los impuestos. Las formas alambicadas

por las que los poderes fácticos de la sociedad utilizan a los partidos políticos para distribuir prebendas también son conocidas y se requiere capacidad de pago para aceitar los bolsillos adecuados. Existe mucha incertidumbre respecto a si los compromisos y los contratos serán cumplidos, tanto por el Estado como entre particulares, de modo que no queda otro camino que buscar portavoces políticos que defiendan intereses económicos concretos. No es el propósito de llenar esta inacabable lista de malas prácticas, que se suman a las estructuras de precios desfavorables que provienen de las *Path Dependence* ya vistas, para entender el bajo nivel de emprendimiento observable en la economía boliviana.

Interesa más bien, recalcar el tremendo potencial de un mercado interno aún inexplorado y una red de emprendimiento muy reducida –dadas las condiciones imperantes– y que podría constituirse en un aparato productivo de incalculable valor.

¿De qué modo Chile podría colaborar en los esfuerzos de Bolivia para superar definitivamente las rémoras institucionales que les legó un tortuoso pasado y así reencontrar la senda del progreso?

Los aprendizajes económicos, traducidos en reglas del juego legitimadas y con potentes mecanismos de cumplimiento, no son exportables. Cada aprendizaje es distinto al de otro país y así debe ser, porque de lo contrario, no serviría. Son los mismos bolivianos los que deben caminar su propio sendero hacia el progreso y salir de aquella vieja pista que sólo lleva al atraso. Nuestras recomendaciones, por tanto, sólo pueden ser muy modestas.

En la misma línea de lo que se señalaba en relación a las capacidades económicas básicas, que se expresaban en la construcción de entornos macroeconómicos adecuados, podemos vislumbrar algunas líneas de trabajo básicas.

La primera y, más importante, sigue siendo traspasar capacidades sofisticadas para convertir conocimientos técnicos y teóricos muy avanzados en secuencias programadas de proyectos convergentes, en las que incluso debe estar incluido el conflicto político como una variable de rango protagónico. La nueva gestión pública que requiere Bolivia podría nutrirse de las variadas experiencias que han tenido nuestras propias administraciones en la continua experiencia de ensayo y error.

Todas las *Path Dependence* aquí referidas requieren capacidades muy sofisticadas por parte de los gestores públicos y todas ellas generan sus propios objetivos estratégicos y sus propias líneas de acción. Chile las ha resuelto de modo interesante casi todas ellas (constricciones territoriales, modernización de la Agricultura, dinámicas demográficas favorables) y se halla en posición expectante para resolver las que restan (inclusión y oportunidades de progreso material para las comunidades originarias). Sin duda, hay un crisol de experiencias, que si bien no son irrepetibles, permiten desvelar las nuevas reglas del juego que requiere Bolivia. A su vez, Chile ha ido avanzando de un modo importante en la reducción de barreras de entrada «naturales» (aquellas que se resuelven generando mercados de tierras, créditos y trabajadores cualificados), como en la reducción de barreras de entrada «artificiales» (aquellas que son consecuencia de elevados costes de transacción y que dañan la potencialidad de los mercados). Todo ello ha redundado en trasladar muchos agentes productivos desde la informalidad a la formalidad. Del mismo modo, nuestro país tiene una gran experiencia en formar tejido empresarial y mejorar el desempeño exportador a través de importantes mejoras en productividad y competitividad. Se ha aprendido mucho en los últimos años acerca de los nuevos

requerimientos al fomento productivo y lo que ha conseguido CORFO, INDAP, SERCOTEC, en estrecho vínculo con las asociaciones de PYMES, MIPYMES, y las grandes asociaciones empresariales, es muy significativo (Agenda Productiva I y II). Por último, nuestro país ha conseguido aprendizajes realmente espectaculares en el establecimiento de entornos macroeconómicos de baja vulnerabilidad externa con elevados grados de formación de capital y ha reencontrado la forma de integrar los requerimientos de los agentes económicos con las expectativas que surgen del conflicto y de las reglas del juego político.

Es aconsejable, por tanto, ofrecer numerosas posibilidades de pasantía en los servicios públicos chilenos, como una forma concreta de desarrollar las miradas y los códigos más oportunos a cada tipo de realidad, tanto en lo que aquí hemos denominado capacidades económicas críticas (entorno macroeconómico) como respecto a capacidades económicas avanzadas (superación de *Path Dependence* de alto impacto macroeconómico). Nuestras experiencias, como tales, no son útiles en Bolivia, pero si lo es la generación de herramientas flexibles, que son la que conceden mayor fortaleza a la gestión pública. Eso es lo que cuesta ver desde Bolivia, desde donde se sigue pensando a partir del viejo paradigma de la planificación estratégica, que no considera un sinnúmero de variables que en muchas ocasiones recomiendan romper con la planificación inicial, o desde una perspectiva excesivamente tecnocrática de base ortodoxa..

Una segunda línea de apoyo a las modernizaciones que sólo pueden encaminar los propios bolivianos pasa por emitir las señales correctas desde el ámbito externo. Básicamente, esas señales se reducen a ofrecer mayores grados de intercambio comercial asimétrico, favorable a Bolivia, y a eliminar o reducir algunos rubros de importación que todavía tienen restricciones no arancelarias (azúcar y soya), aprovechando los efectos benéficos que a largo plazo ejercerá una brecha cambiaria favorable a Bolivia y que irá creciendo. Un tratamiento binacional a los problemas generados por el contrabando desde Chile y que produce la paradoja de que los productos chilenos compiten con ellos mismos, va en el mismo sentido. Más allá es difícil avanzar, dado que lo primordial es construir un cúmulo de confianzas –que actualmente no existe– antes de comprometerse a formas de colaboración más complejas en temas que exigen una reducción severa de los prejuicios y desconfianzas mutuas. En ese sentido, es importante que Chile vaya respondiendo a peticiones y propuestas surgidas desde Bolivia, para impedir el peligro generado por una acción bien intencionada que, sin embargo, pueda ser vista como una intromisión.

PALABRAS FINALES

La etapa avanzada de transición hacia una economía moderna en la que se encuentra Chile, le obliga a ir aportando soluciones nuevas y creativas en el fortalecimiento de los procesos de integración regional, si es que desea evitar un encapsulamiento, que le traería pésimos resultados políticos externos y limitaría severamente el potencial de crecimiento de sus mercados. En ese camino nuevo y difícil, repleto de preguntas y de dudas, la recuperación de nuestras relaciones con Bolivia tiene una dimensión muy significativa, dado su enorme potencial emblemático en el contexto de las relaciones intrarregionales. Las dimensiones en las que se

puede avanzar son múltiples y quizás las más importantes se sitúan en torno al objetivo central de derribar una montaña de mutuos prejuicios y desconfianzas. Para ello es esencial que Chile asuma responsablemente lo que le toca en esa tarea, básicamente instalando nuevas miradas, nuevos valores y nuevas señales emitidas desde nuestro sistema educacional, desde nuestros medios de comunicación y desde nuestro sistema político (partidos, Sociedad Civil y Estado). No es aceptable que desde nuestras esferas educacionales, culturales y comunicacionales aún logren mantenerse instalados algunos discursos arrogantes y peyorativos, impropios de un país que aspira a desarrollarse en todos los ámbitos y que debe cultivar una mirada de apertura y de respeto a todos sus vecinos, sin olvidar que una buena parte de nuestra herencia cultural y una buena parte de nuestro futuro están ligados estrechamente a ellos. Gran parte de los trabajos presentados en este taller corroboran que ésta es una tarea urgente e inmediata, en la que Chile puede realizar enormes avances, movilizandolos instrumentos adecuados.

En lo que cabe al ámbito económico, a Chile le corresponde seguir profundizando las señales concretas de apertura e integración en el ámbito comercial y favorecer, en todo lo que cabe, la promoción de mercados más integrados entre ambos países. Pero esas señales, siendo muy importantes, pueden ser insuficientes para los objetivos de una mayor integración y sería recomendable respaldarlas por esfuerzos mayores en el traspaso de capacidades institucionales avanzadas en el ámbito económico, de las que Chile se ha beneficiado en estas últimas décadas y que ya no debemos subestimar.

Algunas de estas transferencias pueden tener un impacto muy importante a mediano y a largo plazo en los desempeños productivos, comerciales y macroeconómicos de Bolivia y pueden ser dosificadas de acuerdo a una agenda de estrecha colaboración entre los gobiernos, en la idea de no ir más allá de lo que el proceso de generación de confianzas recomiende. Por otro lado, y dado que las experiencias institucionales son intransferibles, es muy importante que sean los propios bolivianos, los que a través de programas de pasantías en servicios públicos y en las redes de emprendimiento chilenas –donde se aborden los temas fundamentales que se vinculan a sus *Path Dependence*– identifiquen las destrezas y habilidades que les resulten de mayor utilidad. Es fundamental distinguir que lo que ellos necesitan es conocimiento aplicado de elevadas habilidades en la nueva gestión pública y no conocimiento académico sin aplicación. Es necesario también considerar que los programas de transferencia de experiencias en el ámbito demográfico, rural, de las comunidades originarias y de integración territorial, como en los de creación de redes de emprendimiento y fomento productivo y de elevados roles reguladores y de creación de estabilidad macroeconómica, deben ser concebidos con un horizonte temporal de al menos dos décadas, que es el tiempo que se toman estas dinámicas para mostrar los primeros logros sustantivos. Finalmente, le corresponde a Chile emitir una señal de oferta permanente de estos programas de transferencia de capacidades institucionales económicas. La construcción de mercados más simétricos, más transparentes, más integrados y más competitivos no es cosa de años, sino de décadas y, acaso, de siglos. Lo importante, en todo caso, es que se abra un horizonte infinito de colaboraciones y de nuevas relaciones, que al parecer, se irán sustentando a partir de cimientos más sólidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbens, S. (2003). *En busca de riqueza y empleos productivos: promoviendo la empresa a contracorriente*. En, «El desarrollo posible y las instituciones necesarias en Bolivia». Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Bulmer-Thomas, V. (1998). *Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Chávez, (2002). *Un dilema: ¿mercado interno o mercado externo?*. En: Bolivia, visiones de futuro. Fundación Friedrich Ebert. La Paz.
- Fundes (2003). *Construyendo el desarrollo de las Pymes. La experiencia boliviana*. La Paz.
- Gray Molina. (2003). *Economía de base ancha: entre la espada y la pared*. Tinkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales, N° 11, La Paz. PIEB.
- Jiménez, F. (2001). *El sistema tributario y el sector informal en Bolivia*. UDAPE. La Paz.
- IMF (2005). *IMF Country Report*, nov. 2005
- Macías, I., Y M. Matus (2003). *¿Economía de mercado sin mercado?: gobernabilidad política de las reformas económicas*. En, «El desarrollo posible y las instituciones necesarias en Bolivia». Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Matus, M. (2003). *Obstáculos y promesas del desarrollo en Bolivia: Claves históricas y Territoriales*. En: «El desarrollo posible y las instituciones necesarias en Bolivia». Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Udape. (2003a). *Bolivia: Evaluación de la economía 2002*. La Paz, Bolivia: junio 2003.
- Urquiola, M. (1999). *Población y Territorio*. En: «Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia Contemporánea». Harvard Club de Bolivia, La Paz.
- World Bank (2003). *World Development Indicators Database*.

LAS AGUAS QUE NOS DIVIDEN CAUSAS Y MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS POR EL AGUA DULCE ENTRE CHILE Y BOLIVIA

■ Cristián Faundes Sánchez*

I. INTRODUCCIÓN

El agua dulce es absolutamente esencial para la salud y la supervivencia humanas: para beber, para la higiene, y para la producción de alimentos. Hoy es innegable su condición como recurso vital irremplazable, aún más, por su utilización en procesos productivos, de este modo se ha transformado en un elemento esencial para el desarrollo.

Sin embargo el suministro de agua está en crisis. Entre los años 1900 y 1995, la población del planeta se triplicó, y el consumo del agua aumentó seis veces con el desarrollo de la agricultura, la industria y el aumento de la demanda doméstica. Como consecuencia, miles de millones de habitantes del mundo sufren restricciones en el abastecimiento de agua. En este escenario, Sudamérica aparece como un oasis de abundancia, por cuanto alberga la mayor disponibilidad de agua por habitante. Sin embargo, debido a los contrastes climáticos, la distribución del recurso hídrico en el continente es desigual, afectando especialmente a las zonas áridas de la región. Las fronteras de Chile se encuentran en gran parte en zonas áridas, y en ellas yacen recursos hídricos compartidos, que son valiosos por su potencial aporte al desarrollo.

En términos teóricos, existen dos vertientes académicas principales que difieren respecto de la escasez de recursos como fuente de conflictos armados. Steven LeBlanc plantea que la historia del hombre es una historia de conflictos por los recursos¹. En la misma línea, Michael Klare afirma que con el fin de la Guerra Fría emerge una nueva geografía de los conflictos, donde la competencia por los recursos vitales se convierte en el principio que determina la disposición, el despliegue y el empleo de la fuerza militar². Ambos son representantes de una corriente en la que se asocia la escasez con el conflicto bélico.

* Asesor e investigador de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Ciencias Militares mención Conflicto y Negociación por la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Graduado del curso Estrategias y Políticas de Defensa impartido por el Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University. Washington D.C. El presente artículo ha sido elaborado a partir de la investigación de tesis de postgrado: *La escasez de agua dulce como factor de conflictos entre Chile y los países vecinos*. Septiembre, 2005. cgfaundes@gmail.com

¹ LeBlanc, Steven A. «Constant Battles. The Myth of the Peaceful, Noble Savage». St. Martin's Press. Nueva York, Estados Unidos. Abril, 2003.

² Klare, Michael T. «Guerras por los Recursos». Ediciones Urano. Barcelona, España. 2003.

Desde otra perspectiva, Pal Tamas sostiene que son determinantes las habilidades de los grupos sociales para alcanzar el crecimiento económico, y para adquirir las capacidades que permitan adaptarse a las condiciones económicas provocadas por las presiones ocasionadas por la escasez de recursos. Entonces, sugiere abordar los conflictos considerando tanto las causas de las disputas como los factores de prevención: «donde las causas de la guerra sobrepasan fuertemente a los factores de prevención, el sistema es propenso a la guerra. Donde los factores de prevención superan a las causas, el sistema rechaza la guerra»³.

En el marco de la seguridad ambiental, fenómenos como el cambio climático, el explosivo crecimiento de la población y la contaminación, causan inquietud en la comunidad internacional respecto de la disponibilidad de los recursos de agua dulce, especialmente a partir de la década de los años '80. Voces del Banco Mundial (1995) y de Naciones Unidas (2000) alertan sobre la posibilidad que el agua dulce se convierta en fuente de conflictos bélicos. En forma paralela, los académicos Falkenmark (1989), Gleick (1993) y Ohlsson (1999) desarrollan indicadores de riesgo de conflicto por los recursos de agua, pero ninguno de estos se fundamenta en la experiencia empírica ni ha sido sometido a prueba.

El proyecto *Transboundary Freshwater Dispute Database*, dirigido por Aaron Wolf, obtiene conclusiones respecto de la naturaleza de los conflictos por el agua, a partir de una investigación histórica en la que se analizan los 1.831 hechos internacionales que ocurren en el mundo entre 1948 y 1999, en relación con el agua. El estudio, difundido el año 2003, concluye que los conflictos se desarrollan en cuencas compartidas, y que se manifiestan de la siguiente forma: «aumenta la posibilidad e intensidad de una disputa en la medida en que la tasa de cambio de una cuenca exceda la capacidad institucional para absorber ese cambio»⁴.

Un punto clave, para efectos del presente estudio, es que Wolf no encuentra evidencia que permita afirmar que los conflictos por el agua tengan más probabilidades de ocurrir en situaciones de escasez que en situaciones de abundancia, por lo tanto, se identifica que la escasez de agua no constituye en sí una fuente de conflictos. Existen otros elementos asociados que inciden como causas de conflicto o como factores de prevención, que actúan en los tres niveles de causas de los conflictos violentos (ver Tabla 1).

³ Tamas, Pal. «Water Resource Scarcity and Conflict: Review of Applicable Indicators and Systems of Reference». Documento SC-2003/WS/49. UNESCO, IHP (Programa Hidrológico Internacional), World Water Assessment Programme. Proyecto: «Desde Potencial Conflicto a Cooperación Potencial (PCCP): Agua para la Paz». 2003. P. 14.

⁴ Wolf, Aaron T.; Yoffe, Shira B. y Giordano, Mark. «International Waters: Indicators for Identifying Basins at Risk». Documento SC-2003/WS/58. UNESCO, IHP (Programa Hidrológico Internacional), World Water Assessment Programme. Proyecto: «Desde Potencial Conflicto a Cooperación Potencial (PCCP): Agua para la Paz». 2003. P. 16.

TABLA 1. LAS TRES ETAPAS DEL CONFLICTO VIOLENTO CAUSAS / FACTORES DE PREVENCIÓN

ETAPA	Causas de Conflicto Violento	Factores de Prevención
Estructural – de fondo. condición necesaria pero no suficiente	Nye los denomina como causas sistémicas ⁵ , mientras Lundin los identifica como variables estructurales de país. Analista debe identificar qué datos conforman una causa estructural de conflicto violento.	Factores que influyen positivamente en las capacidades para administrar conflictos por medio de canales políticos y en el surgimiento de procesos conciliatorios entre las partes.
Intermedia - causas próximas o aceleradores	Los aceleradores, junto con otros eventos, y el estado general de un país, empeoran la situación, sin convertirla en un conflicto.	Tienen relación con las acciones tendientes a mantener políticas de cooperación.
Inmediata - eventos gatillantes	En presencia de situaciones de fondo, eventos recientes, y aceleradores, escalan la situación a un estado final de conflicto.	Supone el establecimiento de negociaciones en temas específicos, intervenciones diplomáticas internacionales y alertas tempranas.
Fuentes: Tamas, Pal. "Water Resource Scarcity and Conflict: Review of Applicable Indicators and Systems of Reference". Documento SC-2003/WS/49. UNESCO, IHP (Programa Hidrológico Internacional), World Water Assessment Programme. Proyecto: "Desde Potencial Conflicto a Cooperación Potencial (PCCP): Agua para la Paz". 2003. P. 14. Lundin, Henrik. "Crisis and conflict prevention with an Internet based early warning system". Tesis elaborada para Royal Institute of Technology (KTH). Suecia. Agosto, 2004. P.11.		

A partir de esta conclusión, los autores del estudio citado extraen dos indicadores. La variable física, que da cuenta de cambios drásticos en la disponibilidad de agua de una cuenca hidrográfica. Y la capacidad institucional de una nación para absorber los cambios físicos, tanto en el ámbito interno como en el externo. En el primer caso, el factor de conflicto es el desvío de aguas o el levantamiento de represas. El segundo indicador, apunta a identificar tratados o instancias para enfrentar potenciales conflictos de intereses. En este punto es necesario mencionar que estos no constituyen factores universales de aplicación, por lo tanto no existe un modelo que permita determinar la potencialidad de conflictos que a futuro pueda causar el agua dulce.

La investigación que da origen al presente artículo pretende identificar los factores de conflicto por el agua que se manifiestan en la relación entre Chile y Bolivia, desde una perspectiva histórica. En el estudio se identifican tres conflictos por recursos hídricos compartidos en las relaciones bilaterales, ninguno de ellos ha provocado un enfrentamiento armado. Paralelamente se constata la ausencia de una gestión compartida de recursos hídricos.

La gestión de recursos hídricos compartidos supone una serie de negociaciones y acuerdos que se suscriben con el fin de acercar a las partes a un nivel máximo de cooperación, alcanzando fórmulas de distribución de un recurso mutuo. En este contexto, es necesario conocer cuáles son los preventores que ambas naciones han desarrollado para evitar eventuales conflictos por el agua, especialmente debido a la existencia de 15 cuencas hídricas compartidas (ver Tabla 2).

En consecuencia con lo anterior, la cualidad de las relaciones bilaterales, en

⁵ Nye, Joseph. «Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History». Harper Collins. New York. 1993. Citado en Tamas, Pal. Op. cit. P. 14.

sentido amplio, da el contexto en el cual se desarrollan las relaciones en términos del agua. Por lo tanto, el acercamiento, o alejamiento de las partes, permite dimensionar tanto la estructura y la capacidad de los países para enfrentar problemas o crisis bilaterales, como la voluntad de éstos para cooperar y poner en marcha mecanismos de resolución y prevención de conflictos.

TABLA 2. CUENCAS COMPARTIDAS CHILE Y LOS PAÍSES VECINOS

		Cuencas
Chile	Perú	3
Chile	Perú y Bolivia	7
Chile	Bolivia	7
Chile	Argentina - Bolivia	1
Chile	Argentina	40
Total		58
Fuente: Información no oficial de la Dirección General de Aguas de Chile. Agosto, 2005.		

En este contexto es necesario agregar que las regiones fronterizas con Bolivia (Tarapacá y Antofagasta) presentan un bajo índice de disponibilidad de agua en términos de metros cúbicos por habitante al año, lo que implica necesidades de aprovechamiento de agua dulce.

2. CONFLICTOS POR EL AGUA DULCE ENTRE CHILE Y BOLIVIA

Existen dos factores comunes que se manifiestan de igual forma en los conflictos por el agua dulce entre Chile y Bolivia.

El factor más evidente está relacionado con lo que se denomina como un cambio drástico en el ámbito físico de una cuenca, o *desarrollo unilateral de proyectos en cuencas con ausencia de instituciones transfronterizas*, que en los tres casos identificados se relacionan con el aprovechamiento de aguas por parte de Chile.

Por otra parte, se observa que los conflictos por el agua entre Chile y Bolivia se mantienen porque no existe voluntad de resolución; pero en el fondo, porque la tasa de cambio en el caudal de las respectivas cuencas, que representa el aprovechamiento de aguas efectuado por Chile, es superior a la capacidad institucional para absorber ese cambio.

Por lo tanto, lo medular de los problemas por el agua entre ambos países, es que en ellos se observa una alta incidencia del contexto general de las relaciones bilaterales, lo que se manifiesta en la imposibilidad de alcanzar acuerdos, a pesar de la realización de trabajos conjuntos en forma de comisiones mixtas de peritos, y el intercambio constante de información por medio de misivas diplomáticas y consulares.

Actualmente existen tres conflictos entre Chile y Bolivia por recursos hídricos compartidos, todos considerados en calidad de «pendientes» por Bolivia. Cabe tomar en cuenta que el primero de ellos se inicia al poco tiempo de la primera demanda boliviana por una salida al mar, presentada a la Sociedad de las Naciones el 1° de noviembre de 1920⁶. Cabe destacar que con el diferendo del Lauca se

⁶ La delegación boliviana ante la Sociedad de las Naciones estaba integrada por Félix Avelino

manifiesta en forma más notoria una de las conclusiones a las que llega el equipo de Wolf: *El agua actúa como un irritante*. Hacia 1962, una mala relación bilateral, empeora por la cuestión del Lauca, provocando el rompimiento de relaciones diplomáticas.

En el texto se agrega un cuarto caso, el río Caquena-Cosapilla que ha sido difícil de clasificar por cuanto no se han realizado obras de desvío pero se han registrado protestas en Bolivia.

2.1. Utilización de aguas del río Mauri

Durante 1921, la Compañía Industrial y Azucarera de Tacna, constituida en Santiago, efectúa los trabajos de canalización del río Mauri, con autorización del Gobierno de Chile. El objeto de los trabajos es el de proveer de agua de regadío a la Provincia de Tacna, entonces bajo soberanía chilena por disposición expresa del Tratado de Ancón, firmado entre Chile y Perú en 1883.

El 10 de junio de 1921, la cancillería boliviana, dirigida por Alberto Gutiérrez, emite una carta de reclamo al encargado de negocios de Chile en Bolivia, Emilio Rodríguez, con motivo de la utilización de las aguas del río. En la misiva, expresa que los trabajos constituyen «...un daño evidente para los intereses de Bolivia»⁷. Manifiesta que una de las mayores preocupaciones tiene relación con la navegabilidad del río Desaguadero debido a que el Mauri es uno de sus tributarios.

Siguiendo instrucciones de la Cancillería chilena, Emilio Rodríguez responde argumentando en favor de la captación de aguas, especialmente debido a la condición de río internacional, que permite la extracción mientras no sea afectada sensiblemente la población «aguas abajo». En este punto agrega que la navegabilidad del Desaguadero no sería perjudicada debido a que sólo se autoriza la captación de un cuarto del caudal total del Mauri en territorio administrado por Chile. A la sazón, el Mauri registraba 3.000 litros por segundo al llegar a la frontera con Bolivia, y un total de 32.000 l/s al llegar al Desaguadero⁸. En síntesis, la compañía podía captar legítimamente las aguas, provocando un gasto insensible para la navegabilidad del río Desaguadero.

A pesar de los argumentos, Gutiérrez cuestiona las obras, dando inicio a una nutrida correspondencia bilateral, en la que eleva una inquietud respecto del alcance del uso de las aguas del Mauri, a una cuestión de derecho sobre su utiliza-

Aramayo, Florián Zambrano y Franz Tamayo. En ella se solicitaba a la Liga de las Naciones la revisión del Tratado de Paz de 1904, invocando el artículo 19 del Tratado de Versalles.

⁷ Gutiérrez, Alberto. *Reclamación de la Cancillería boliviana, con motivo de la desviación del río Mauri*. Carta del Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia a Emilio Rodríguez Mendoza, Encargado de Negocios de Chile en Bolivia. La Paz, 10 de junio de 1921. En Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto al Congreso Ordinario de 1921. La Paz, Bolivia. pp. 197 y 198.

⁸ En Bolivia se informa que, en la época de estiaje, el Mauri tiene un caudal de 8.000 a 10.000 litros por segundo en el encuentro con el Desaguadero. Fuente: Informe: *La Desviación del Río Mauri*, elaborado por José Aguirre Achá como Jefe de la Comisión Investigadora del gobierno boliviano. En *Ibid.* p. 232.

ción. Incluso el ministro boliviano propone formar una comisión pericial mixta para estudiar en terreno la captación de aguas, a lo que Chile se opone.

Bolivia instruye a su legación en Chile a iniciar un proceso de arbitraje internacional por el uso de aguas del río internacional, y el 10 de septiembre de 1921 designa una comisión para investigar los trabajos. El 31 de enero de 1922 Chile acepta someter la cuestión al dictamen de juristas americanos imparciales. Luego de las notas del 03 de marzo (boliviana) y 30 de marzo (chilena) de 1922, el canciller boliviano Severo Fernández Alonso (sucesor de Alberto Gutiérrez), en nota de 10 de mayo de 1922, acepta el nombramiento de un jurista por cada país e insiste en la creación de una comisión pericial mixta para inspeccionar las obras en terreno. Pero en definitiva, «no se llegó a ningún acuerdo, pues la cuestión fue olvidada por ambas cancillerías sin que se volvieran a realizar gestiones al respecto»⁹.

Aún después que Chile devuelve el territorio de Tacna a Perú por el Tratado de 1929, algunas voces en Bolivia acusan a Chile por el uso de aguas del Mauri. Lo más significativo de estas últimas acusaciones es que el Mauri deja de pertenecer a Chile y nunca más se utilizarían sus aguas en nuestro territorio.

En 1997, un Estudio de la Unidad de Análisis de Política Exterior de la Cancillería boliviana destaca la utilización de las aguas del Mauri por parte de Chile¹⁰. El tema cobra actualidad en el mes de abril del 2002 cuando funcionarios de la Dirección de Clasificación de Tierras y Cuencas de Bolivia reportan el transvase de sus aguas a territorio peruano mediante canales subterráneos. Entonces, la polémica se desata, y las acusaciones también se dirigen al aprovechamiento de aguas por Chile. Roberto Pacosillo Hilari, presidente del Comité por la Defensa del Lago Titicaca, río Desaguadero y la Biodiversidad, declara que «se siguen construyendo otros canales para trasvasar las aguas del río Mauri hacia el océano Pacífico y en su trayecto beneficiar a la agricultura de Chile y Perú, dañando el ecosistema del lago Titicaca»¹¹. En el año 2002, la Cancillería de Bolivia declara que el problema del Mauri aún está pendiente¹², ahora con Perú y Chile.

⁹ Carrasco, Sergio. «Historia de las relaciones chileno-bolivianas». Editorial Universitaria. Santiago, 1991. P. 171.

¹⁰ Camacho, Adhemar. *Atacama calma su sed con aguas bolivianas*. El Deber. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 08 de agosto, 2000.

¹¹ El Diario. *Trasvase de aguas del río Mauri es un atentado a la soberanía*. La Paz, Bolivia. 19 de junio, 2002.

¹² Eulalio Medina, director de aguas internacionales de la Cancillería de la República, declaró en noviembre de 2002, ante la Comisión de Desarrollo Sostenible y Medioambiente de la Cámara de Senadores, que el desvío de las aguas del Mauri es un tema pendiente. Fuente: El Diario. *Cancillería reconoció que el Mauri es tema pendiente*. La Paz, Bolivia. 10 de noviembre, 2002.

MAPA 2. PLANO GENERAL RÍO MAURI.



En la imagen se observa que el río corre al norte y noreste del tripartito Bolivia-Chile-Perú.

2.2. La cuestión del río Lauca

La cuestión del Lauca provoca la ruptura de relaciones diplomáticas en 1962. En el Libro Azul se argumenta que el quiebre se debe al «desvío» de aguas «sin consentimiento de Bolivia»¹³, que fue ordenado por el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez, el 14 de abril. Dos días después el Presidente Victor Paz Estenssoro instruye a su representante en Santiago, Germán Monroy Block, para que regrese a La Paz.

El problema del Lauca se remonta a los primeros meses de la administración del Presidente Pedro Aguirre Cerda, quien en junio de 1939, manifiesta los deseos del Gobierno de asegurar el aprovisionamiento de productos agrícolas a la población de Arica, para lo cual se utilizaría parte de las aguas del río Lauca con el fin de regar 2.000 hectáreas en el Valle de Azapa.

La reacción boliviana no se deja esperar. En julio de 1939, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Justino Daza Ordanza, hace presente su reserva sobre una posible desviación del río Lauca. La respuesta chilena, emitida por el embajador Benjamín Cohen en dos misivas del 16 de septiembre y el 10 de noviembre de 1939, indican que «no se trata de la desviación del río Lauca, sino tan sólo del aprovechamiento natural de sus aguas»¹⁴.

El 18 de diciembre de 1947 el Embajador boliviano en Chile, Alberto Ostria, dirige una nota a la Cancillería chilena invocando la Declaración LXXII de Mon-

¹³ Presidencia de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de Bolivia. «El Libro Azul: La Demanda Marítima Boliviana». Dirección de Informaciones de la Presidencia de la República de Bolivia y Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto. Bolivia, 2004, p. 14.

¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, Memoria de 1940, Anexos, p.82. Citado en Carrasco, Sergio. *Op. cit.* p. 251.

tevideo¹⁵ relativa al uso industrial y agrícola de los ríos internacionales, para efectuar tres peticiones:

- proporcionar a Bolivia el proyecto completo de las obras con los correspondientes detalles técnicos.
- solicita la constitución de una Comisión Mixta que dictaminara sobre el proyecto, previo reconocimiento del terreno y de las condiciones técnicas de ejecución.
- que sobre esta base, se conviniera una fórmula definitiva de acuerdo, suspendiéndose intertanto toda obra en ejecución.

Atendiendo a la solicitud, el Gobierno chileno entrega a Ostria, el 20 de mayo de 1948, los antecedentes sobre el proyecto de utilización de aguas del Lauca, los que son complementados en octubre del mismo año. El 22 de junio de 1949 se hace entrega de la Memoria Justificativa de las obras proyectadas a la embajada de Bolivia en Santiago.

El 05 de agosto de 1949 se reúne en Arica la Comisión Mixta. El acta con las conclusiones técnicas expresa que «han quedado establecidas las características fundamentales de las obras en su relación internacional, las que concuerdan con el proyecto elaborado»¹⁶; estipula que las obras aprovecharán el 46,7% del volumen total del río.

Finalmente, el 03 de diciembre de 1949, el Embajador chileno en La Paz, Jorge Saavedra Agüero, comunica a la Cancillería boliviana que habiéndose reunido la Comisión Mixta, y habiéndose cumplido el plazo de tres meses contemplado por la Declaración LXXII de Montevideo para formular observaciones a la denuncia, «...mi Gobierno entiende que el proyecto chileno no merece objeción al Gobierno de V.E. y que se encuentra en condiciones de iniciar, sin pérdida de tiempo, las obras proyectadas tendientes a la utilización de las aguas del río Lauca, en la forma prevista en dicho proyecto»¹⁷.

La Cancillería de Bolivia no responde a la nota del Embajador Saavedra, hasta que cuatro años después, con motivo del inicio de las obras en 1953, el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Bolivia, Germán Quiroga Galdó, en una nota al embajador chileno, Luis Rau, reitera las reservas sobre la captación de aguas. La respuesta chilena es enviada el 10 de marzo de 1954, por medio del Encargado de Negocios en La Paz, Francisco Valdivieso, quien luego de recordar las gestiones de la Comisión Mixta, y mencionar la entrega de información correspondiente, manifiesta que ya habían transcurrido con mucho los 3 meses establecidos por la Declaración LXXII de Montevideo para que Bolivia hiciera presente sus objeciones.

Sin embargo, el epistolario bilateral continúa por el tema del Lauca. Chile accede a la formación de una nueva Comisión Mixta, que se reúne en Arica entre el 09 y el 14 de septiembre de 1960, con el fin de estudiar las modificaciones al proyecto de 1947. La Comisión suscribe un acta que indica que «las obras concluidas y en

¹⁵ Alude a la Resolución LXXII de la séptima conferencia internacional americana celebrada en Montevideo en 1933, relativa al «Uso industrial y agrícola de los ríos internacionales».

¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. «Libro Blanco sobre la Cuestión del Río Lauca». Santiago, 1963. p. 53.

¹⁷ *Ibid.* p. 55.

ejecución hasta el día de la visita, se han realizado conforme con el proyecto, y las modificaciones introducidas en él, impuestas por la propia construcción de la obra, no alteran el plan original»¹⁸. No se formulan alegatos ni reclamaciones por las obras, sin embargo la comisión boliviana rechaza el siguiente párrafo propuesto por la comisión chilena: «La captación de la totalidad del gasto del río Lauca en las obras de toma del canal que construye el Gobierno de Chile no producirá perjuicios a la República de Bolivia»¹⁹.

El 31 de octubre de 1961, la nueva administración de Víctor Paz Estenssoro²⁰, por medio de su Ministro de Relaciones Exteriores y de Culto, Eduardo Arze Quiroga, entrega a la Embajada chilena en Bolivia una nota por la que hace presente que Bolivia estima que Chile no habría cumplido con la Declaración LXXII de Montevideo, por haberse omitido el trámite de la denuncia sobre el alcance de las obras.

El Presidente Jorge Alessandri Rodríguez, en un mensaje dirigido a la nación en 1964, comenta: «A partir de octubre de 1961 se empeñará (el gobierno de Paz Estenssoro), por movilizar a la opinión pública boliviana en torno a los artificiosos problemas del Lauca y de la salida al mar, llegando en este vano intento hasta el extremo de romper relaciones con Chile»²¹.

En una nota dirigida al Canciller de Chile, Carlos Martínez Sotomayor, fechada el 30 de diciembre de 1961, el Canciller boliviano, Eduardo Arze, insiste en exigir una solución a la controversia, y amenaza con trasladar el problema a organismos o tribunales internacionales, si Chile mantiene una actitud de intransigencia²².

Como consecuencia, Chile propone entablar negociaciones directas, y Bolivia acepta con una condición: Chile debía suspender los trabajos iniciados y no podría utilizar las aguas del río Lauca mientras no se llegara a un acuerdo. El Presidente Alessandri comenta, «esta condición era inadmisibles, pues dejaba la solución del problema en manos de Bolivia, y así lo expresamos perentoriamente»²³.

Los días 27 de febrero y 14 de marzo de 1962 se celebran entrevistas entre el Canciller de Chile, Carlos Martínez Sotomayor, y el embajador boliviano en Santiago, Germán Monroy Block. Ante la fundada creencia que el gobierno boliviano pretendería plantear, una vez más, la aspiración portuaria de Bolivia, el ministro Martínez plantea que Chile «no aceptaba que se vinculara el caso del río Lauca con el llamado problema de la mediterraneidad boliviana»²⁴.

Después de un nutrido epistolario bilateral, en declaración pública de 14 de abril de 1962, Bolivia declara fracasadas las conversaciones directas con Chile, y anuncia que recurriría a la Organización de Estados Americanos ante la inminente agresión al

¹⁸ *Ibid.* p. 113.

¹⁹ *Ibid.* p. 113.

²⁰ Víctor Paz Estenssoro asume su primera presidencia en Bolivia el 06 de agosto de 1960, en forma democrática, luego de obtener mayoría electoral.

²¹ República de Chile, Mensaje de S.E. el Presidente don Jorge Alessandri R. Año 1964, p.40. Citado en Carrasco, Sergio. *Op. cit.* p. 256.

²² Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Op. cit.*, 1963. p. 142.

²³ República de Chile, Mensaje de S.E. el Presidente don Jorge Alessandri R. Año 1964, p. 42. Citado en Carrasco, Sergio. *Op. cit.* p. 258.

²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Op. cit.*, 1963. p. 153.

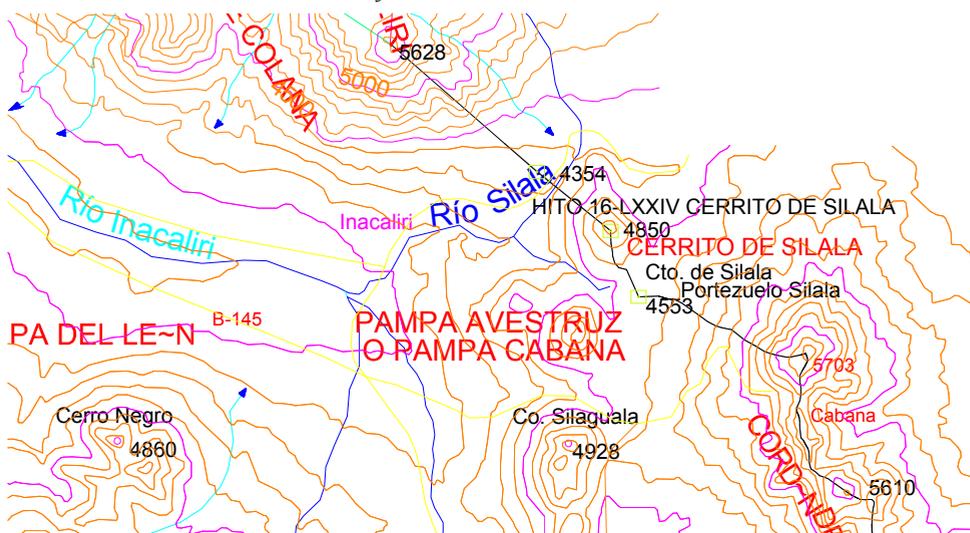
patrimonio territorial boliviano por parte de Chile. Ese mismo día, el Presidente Jorge Alessandri da la orden de alzar las compuertas de Chapiquiña para regar el Valle de Azapa en uso legítimo del río Lauca como curso internacional de aguas.

2.3. Diferendo por las aguas del Silala

La divergencia respecto de las aguas del Silala surge el día 05 de abril de 1996 por una denuncia publicada en el periódico El Diario en La Paz, Bolivia, que señala que el gobierno de Chile ha desviado el río Silala²⁵. Desde entonces se desata una polémica que da pie a una interpretación divergente respecto de la condición de las aguas en cuestión.

Las vertientes del Silala están localizadas en el Cantón Quetena de la provincia Sud Lípez del departamento de Potosí. Se encuentran en una hoyada en el cerro Cabana (volcán apagado), ubicada entre los hitos 73 y 75. La cuenca hidrográfica en la que se emplazan las vertientes comprende 94 manantiales activos y abarca 70 kilómetros cuadrados.

MAPA 3. PLANO GENERAL RÍO SILALA.



Detalle del sector fronterizo entre Chile y Bolivia.

Actualmente el Silala suministra con agua a la población de Antofagasta, y a algunas empresas mineras de la Segunda Región, con un caudal medio que varía entre 200 y 250 litros por segundo.

Para abordar el primer problema entre ambos países es necesario distinguir entre un canal y un río canalizado. El canal es una construcción artificial hecha por el hombre para conducir el paso del agua por un lugar a través del cual nunca ha fluido en forma natural. Un río canalizado supone la existencia previa de un curso

²⁵ Bazoberry Quiroga, Antonio. «El Mito del Silala». Plural Editores. La Paz, Bolivia. Enero, 2003. p. 58.

de agua que fluye en forma natural, la canalización de un cauce natural se realiza para evitar desbordes en épocas de crecidas, o para reducir la evaporación. En términos de derecho, un río canalizado no pierde su condición de río; tal es el caso del Silala.

La posición oficial chilena considera que el Silala es un río internacional que nace en Bolivia y que fluye naturalmente hacia el territorio nacional, por este motivo es que aparece en los mapas de Bolivia y Chile, en forma significativa en el mapa adjunto al Tratado de Paz de 1904.

A partir de 1996, el punto de vista boliviano considera que los manantiales no forman ningún río, sino que tienen «ojos de agua que afloran a la superficie sin circular a ningún lado»²⁶. Como consecuencia de lo anterior, en marzo de 1999 se aprueba una minuta de comunicación por la que se exige al Instituto Geográfico Militar «que deje de incluir en los mapas oficiales de Bolivia el inventado río Silala, rectificando un error que se arrastraba desde 1904»²⁷.

El origen de la canalización se remonta al 23 de septiembre de 1908, cuando el prefecto interino de Potosí, René Calvo Arana, firma la concesión de las aguas del Silala en favor de la empresa The Antofagasta and Bolivian Railway²⁸, a título gratuito, aprobando la construcción de canales para la utilización de aguas en el llenado de calderos de las locomotoras a vapor. En este punto cabe destacar que la concesión es entregada a una empresa, y no al gobierno chileno.

Desde el punto de vista boliviano, una vez que las locomotoras a vapor entran en desuso, las aguas del Silala comienzan a utilizarse para un fin no previsto en la concesión original. Por este motivo es que el 24 de junio de 1940, el cónsul boliviano en Antofagasta, Pablo Baudoin, presenta un escrito ante la Comisión Fiscal Permanente de La Paz para denunciar que el FCAB «estaría vendiendo ilegalmente en Antofagasta aguas de concesión otorgadas por la prefectura de Potosí»²⁹. Como el agua no se usaba para llenar los calderos de las locomotoras a vapor, sino que se vendía en Antofagasta, el FCAB fue acusado de fraude al Estado de Bolivia por no declarar ingresos anuales mayores a 500 mil pesos chilenos.

Lo que no tomó en cuenta Baudoin, es que la autorización de 1908 emitida por la prefectura de Potosí no podría determinar los fines de utilización de las aguas en suelo extranjero, sólo pudo aprobar la construcción de infraestructura en territorio boliviano.

Entonces surge otro problema: el derecho internacional de aguas compartidas.

²⁶ Opinión. *Diputados rechazan arbitraje internacional sobre el Silala*. Cochabamba, Bolivia. 10 de enero, 2002.

²⁷ Opinión. *Si Bolivia cierra las aguas del Silala a Chile habrá un conflicto armado*. Cochabamba, Bolivia. 15 de julio, 2003.

²⁸ La sociedad fue constituida en Londres en 1888 con capitales mayoritarios británicos, y con socios minoristas chilenos y bolivianos. En la década de 1990, la empresa pasa a manos de los estados de Chile y Bolivia. La sección chilena se privatiza, quedando como principal socio el empresario Andrónico Luksic Abaroa, quien más adelante adquiere el tramo boliviano a la estatal ENFE. Actualmente la compañía tiene el nombre Antofagasta Railway P.L.C. (Ferrocarriil de Antofagasta a Bolivia, F.C.A.B.), y sigue siendo inglesa. Fuentes: Portal institucional de FCAB (www.fcab.cl) y Prudencio Lizón, Ramiro. *Contrapunto: Desinformación sobre el Silala*. Diario La Prensa. La Paz, Bolivia. 20 de febrero, 2004.

²⁹ Bazoberry Quiroga, Antonio. *Op. cit.* p. 57.

La Declaración LXXII de Montevideo de 1933 establece en su segundo párrafo, que «...ningún Estado puede, sin el consentimiento del otro ribereño, introducir en los cursos de aguas de carácter internacional, por el aprovechamiento industrial o agrícola de sus aguas, ninguna alteración que resulte perjudicial a la margen del otro Estado interesado»³⁰. En 1966, el segundo capítulo de Las Reglas de Helsinki sobre los Usos de las Aguas de Ríos Internacionales, define que la utilización equitativa de las aguas de una cuenca internacional debe ser determinada, en cada caso particular, en función de factores relevantes. La Convención de Naciones Unidas sobre la Ley de Cursos Internacionales de Agua para Usos Ajenos a la Navegación³¹ (1997), agrega que el principio de utilización equitativa y razonable otorga un derecho, «para determinar los derechos de los estados ribereños sobre los cursos internacionales de agua, se requiere tomar en cuenta todos los factores y circunstancias que sean relevantes para cada caso en particular»^{32, 33}.

Por lo tanto, respecto de los cursos internacionales de agua, y en función del principio de utilización equitativa y razonable, «...el problema es que no existe propiedad del recurso hídrico, y que por lo tanto, las disputas por el agua no sólo consisten en reconciliar derechos en conflicto, sino que más bien deben enfrentar el problema básico de establecer los derechos en sí»³⁴.

El ex Canciller Juan Ignacio Siles estima que el Silala «lamentablemente es utilizado en forma indebida por empresas chilenas que no dan el pago correspondiente al estado boliviano»³⁵. Diferentes entidades bolivianas, civiles y de gobierno, estiman que Chile debe pagar entre 170 millones de dólares³⁶ y 307,2 millones de dólares³⁷ por el uso de las reservas acuíferas del Silala.

³⁰ Declaración de Montevideo. Resolución LXXII de la séptima conferencia internacional americana. «Uso industrial y agrícola de los ríos internacionales». Montevideo, 1933.

³¹ Traducción no oficial al español de UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. Fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de mayo de 1997.

³² Fuentes, Ximena. «Sustainable Development and the Equitable Utilization of International Watercourses». The British Yearbook of International Law 1998, año 69. Oxford at the Clarendon Press. 1999. Pg. 119.

³³ Los factores son muy similares en las Reglas de Helsinki y la citada Convención. Esta última considera: a) Factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros de carácter natural. b) Las necesidades sociales y económicas de los estados ribereños. c) La población dependiente de la cuenca en cada estado ribereño. d) Los efectos sobre un estado ribereño que pueda provocar el uso, o los usos, del curso de agua en uno de los estados ribereños. e) Los usos actuales y potenciales del curso de agua. f) Conservación, protección, desarrollo y economía en la utilización de los recursos de agua de la cuenca y los costos de las medidas que se tomen para tales efectos. g) La disponibilidad de alternativas, de valor equivalente, respecto de una utilización programada o existente. Fuente: Asamblea General de Naciones Unidas. UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. 21 de mayo, 1997. Artículo 6.

³⁴ Fuentes, Ximena. Op. cit. Pg. 132.

³⁵ Entrevista al ex Canciller de Bolivia, Juan Ignacio Siles. 07 de septiembre, 2005.

³⁶ La Comisión de Política Internacional de la Cámara de Diputados de Bolivia calcula en 170 millones de dólares la deuda del Estado de Chile por 90 años de utilización de las aguas. Fuente: Opinión. *Diputados rechazan arbitraje internacional sobre el Silala*. Op. cit.

³⁷ La Sociedad de Abogados Escritores de Derecho Público de Oruro calcula la deuda en 307,2 millones de dólares por 96 años de uso de aguas del Silala. Fuente: El Diario. *Propone que se*

En la misma línea, y nuevamente a propósito de la denuncia efectuada en 1996, el prefecto de Potosí, Omar Manzano, revoca la concesión entregada al FCAB en 1908 mediante Resolución Administrativa N° RA 71/97 fechada el 14 de marzo de 1997. El 20 de junio de 1997, el Poder Ejecutivo eleva la resolución al rango de Decreto Supremo N° 24660. El 15 de octubre del mismo año vence el plazo para los reclamos sobre el término de la concesión.

Posteriormente, el 30 de agosto de 1999, el Gobierno de Bolivia encomienda a la Superintendencia de Aguas proceder a la licitación pública nacional para otorgar la concesión del uso y aprovechamiento de las aguas manantiales del Silala, para fines de comercialización y/o exportación. La concesión fue adjudicada el 25 de abril del año 2000 a la empresa DUCTEC, como consecuencia, las relaciones bilaterales se tensionan.

En un comunicado oficial emitido el 27 de abril del año 2000, la Cancillería de Chile indica que «no reconoce el contrato que la Superintendencia de Aguas de Bolivia firmó el martes 25 con la empresa DUCTEC SRL para que esta explote las vertientes del Silala por 40 años»³⁸. La comunicación surge de la convicción que se trata de un curso internacional de aguas. Ese mismo día, el Canciller de Bolivia, Javier Murillo, acepta en La Paz las opciones de diálogo, «Nosotros nunca nos hemos resistido al diálogo, pero cualquier diálogo no significa el reconocimiento boliviano a una naturaleza distinta de las aguas manantiales, eso hay que tenerlo claro desde el principio»³⁹.

Desde entonces, la opinión pública en Bolivia, ha expresado tres opciones para enfrentar el problema:

- cortar el suministro de agua a Chile.
- iniciar un proceso de arbitraje internacional.
- efectuar negociaciones bilaterales.

En julio de 2003, tres años después que DUCTEC se adjudicara la concesión de aguas del manantial, Bolivia descarta el corte del suministro de agua a Chile, en base a una hipótesis de conflicto bélico. La decisión emana a partir de un informe sobre los intereses chilenos por las aguas del Silala, elaborado por la Comisión de Política Internacional de la Cámara de Diputados de Bolivia.

El parlamentario Eloy Luján, miembro de la comisión, declara que las aguas son necesarias para Chile: «No por nada se ha dicho que las aguas del Silala podrían ser la causa de una contienda bélica, que sería realmente grave para el país (...) tenemos que tener la seguridad de que si en su momento evitamos que sigan explotando las aguas del Silala estaríamos frente a un conflicto armado»⁴⁰.

Como resultado del informe, se observa que ese mismo mes, la compañía DUCTEC pierde la concesión de aguas. El Viceministro de Servicios Básicos, José Barragán, indica que la razón para la revocatoria de contrato a esa empresa es que

ordene reversión del recurso hídrico: Sociedad de juristas pide que se corte curso de aguas hacia Chile. La Paz, Bolivia. 13 de febrero, 2004.

³⁸ La Razón. *El Silala enfrenta otra vez a Bolivia y Chile.* La Paz, Bolivia. 29 de abril, 2000.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Opinión.* Si Bolivia cierra las aguas del Silala a Chile habrá un conflicto armado. *Op. cit.*

«no entregó las boletas de garantía ni dio inicio al contrato»⁴¹. Sin embargo, es la otra versión de la historia la que revela las precauciones del gobierno.

Juan Carlos Aranguren, Gerente General de DUCTEC, afirma que el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada puso trabas cuando la empresa quiso invertir en el Silala, y encontró oposición en la Superintendencia de Saneamiento Básico cuando quiso cortar el flujo de las aguas hacia territorio chileno, «para obligar al Gobierno de Chile a sentarse en una mesa de diálogo y definir de una vez por todas la situación»⁴². El empresario aclara que «El anterior y el actual gobierno nos dijeron que este asunto (las aguas del Silala) están vinculados al tema del gas y nos pidieron paciencia»⁴³.

El historiador Ramiro Prudencio se refiere al tema en una columna de opinión, en la que señala que por su ubicación ‘al otro lado de la cordillera’, las aguas no son aprovechables por Bolivia, y por tanto lo más lógico sería «negociar con Chile tanto la cuestión de los porcentajes de las aguas como su precio»⁴⁴, debido a que como curso internacional, las aguas son compartidas. Sin embargo esta visión no toma en cuenta que no existe derecho de propiedad alguno en cursos internacionales de agua; tampoco contempla algún programa de utilización de aguas debido a que en la zona boliviana no existen factores económicos o sociales que planteen la necesidad de uso de las aguas. En síntesis, Bolivia no puede cobrar por algo que no le pertenece. Lo negociable tiene relación con programas de utilización de aguas en razón de algún beneficio social o económico que La Paz no ha planteado hasta el momento.

2.4. *Caquena - Cosapilla*

Desde la década de los años sesenta, cuando la Dirección de Riego del Ministerio de Obras Públicas de Chile elabora un proyecto de obras de riego para aprovechar las aguas de Cosapilla, que el gobierno boliviano ha estado atento a la ejecución de trabajos. Hasta el momento, no se ha realizado ningún tipo de emprendimientos, sin embargo, de tanto en tanto, han surgido acusaciones en contra de Chile por el desvío de aguas.

Esta situación mantiene en alerta a la DIFROL en Chile, y ha provocado una situación de inhibición respecto de los recursos hídricos compartidos con Bolivia, que se traduce en un freno a los proyectos de aprovechamiento de aguas de cursos compartidos. Cabe recordar, que dada la situación de escasez en el centro norte de Chile, el agua efectivamente tiene valor estratégico para el desarrollo. En este contexto, una política de inhibición respecto del aprovechamiento de los recursos compartidos con Bolivia, afectan negativamente al desarrollo de la Primera y Segunda regiones en Chile.

⁴¹ Diario El Potosí y DPA. La DUCTEC efectuó una seria denuncia. Supeditan el tema Silala a la negociación por gas. Potosí, Bolivia. 11 de julio, 2003.

⁴² El Diario. Gobierno se opuso a cobrar por uso de aguas del Silala. La Paz, Bolivia. 11 de julio, 2003.

⁴³ Diario El Potosí y DPA. La DUCTEC efectuó una seria denuncia. Supeditan el tema Silala a la negociación por gas. Op. cit.

⁴⁴ Prudencio Lizón, Ramiro. Contrapunto: La empresa DUCTEC y el Silala. Diario La Prensa. La Paz, Bolivia. 18 de julio, 2003.

3. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS

En enero de 2001 Chile y Bolivia acuerdan el establecimiento de una Comisión o Grupo Binacional de carácter técnico para estudiar el área de los recursos hídricos, con especial consideración a los temas ambientales.

El 13 de diciembre de 2002 se efectúa en Santiago la Primera Reunión Bilateral sobre Recursos Hídricos en la que se evalúa el establecimiento de un marco normativo general para la utilización de los recursos de agua de ambos países, compartidos y no compartidos, tanto superficiales como subterráneos.

Juan Carlos Alurralde, de la Comisión para la Gestión Integral del Agua en Bolivia (CGIAB), explica que la iniciativa de conformación del grupo técnico, acordada el 2001 por ambos países, motiva a que en mayo del 2003 se llevara a cabo una reunión organizada por el proyecto legislación de aguas del CGIAB en el mini hemicycle parlamentario del Congreso Nacional. En el encuentro, diversas organizaciones sociales, instituciones ambientales, movimientos cívicos, el Ministerio de Medio Ambiente y otras reparticiones del estado rechazan públicamente la intención de conformación del grupo técnico bilateral con Chile. Alurralde informa que en la cita se esgrimen los siguientes argumentos⁴⁵:

- «No es el momento adecuado para entablar conversaciones tendientes a la conformación de grupos técnicos permanentes con la República de Chile en el tema de recursos hídricos, ya que Bolivia no cuenta con información técnica suficiente ni ha definido interiormente una política nacional respecto al uso del elemento más estratégico del siglo XXI.
- Es fundamental primeramente elaborar en forma concertada una política nacional hídrica que permita preservar la inmensa biodiversidad existente en el país y a la vez hacer un uso sostenible del agua.
- En la frontera con Chile existen dos parques y reservas nacionales que están protegidos por ley con proyecciones de expansión, en la región también se encuentra un «Sitio RAMSAR» protegido por la convención internacional de la cual Bolivia es también signataria».

Como consecuencia de lo anterior, no es posible constituir el Grupo de Trabajo Binacional en la Segunda Reunión Bilateral sobre Recursos Hídricos, que tuvo lugar el 28 de mayo de 2003, en La Paz. La Cancillería de Chile explica: «debido a que Bolivia señaló que se encontraba reexaminando toda su política de recursos hídricos, ya que el recién formado Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG), encargado de estudiar la normativa legal sobre recursos hídricos en Bolivia, no había concluido sus trabajos sobre la materia»⁴⁶.

Alurralde concluye que, «producto de esta posición la agenda oficial con el gobierno chileno fue postergada mientras no se encuentre un consenso especialmente

⁴⁵ Alurralde, Juan Carlos. «El proyecto de exportación de aguas subterráneas del Sudoeste de Potosí a Chile». Publicado en Aguabolivia.net. Mayo, 2005.

⁴⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección América del Sur. «XII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Chile – Bolivia». Informe del encuentro efectuado los días 16 y 17 de febrero de 2004 en Santiago, Chile.

entre la Cancillería de la república proclive a una agenda de exportación (Chile) y el Ministerio de Desarrollo Sostenible contrario a ésta»⁴⁷.

Desde otro punto de vista, existe la noción generalizada que Bolivia es rica en recursos hídricos. A partir de esta apreciación, subyace la intención de utilizar los recursos hídricos para otros fines, lo que fomenta la instrumentalización de los conflictos por el agua, y atenta contra las posibilidades de cooperación. Tomando en cuenta el escenario físico de Bolivia, se observa que la 'riqueza' hídrica se encuentra en la cuenca amazónica, no así en la cuenca andorrera, fronteriza con Chile.

En consonancia con Juan Carlos Alurralde, el ex Canciller Siles, considera que «el agua es un recurso estratégico»⁴⁸, que podría ser utilizado al igual que el gas en una eventual negociación por una salida al mar. Juan Ignacio Siles recuerda que en 1950 hubo un preacuerdo en el que se entregaban concesiones no territoriales a Chile que incluían aguas del Lago Titicaca. La gestión fue rechazada por Perú, que comparte aquella cuenca con Bolivia.

Pero aún cabe considerar dos aspectos clave de la situación de aguas transfronterizas y la gestión compartida de los recursos con Bolivia.

a.- Examinando los 27 cursos hídricos compartidos con la Gran Cuenca Altiplánica, son 24 los que se dirigen desde Chile a Bolivia, y sólo uno de Bolivia a Chile. En los cursos compartidos entre Chile y Bolivia que están más al sur, son 12 cursos los que fluyen de Chile a Bolivia y 11 de Bolivia a Chile⁴⁹.

b.- Bolivia y Perú establecen en la década de los noventa la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT) como entidad de derecho público internacional autónoma, y cuyo estatuto y creación fueron aprobados por los congresos de ambos países. La finalidad es la administración conjunta de los recursos hídricos compartidos en el sistema hidrológico compuesto por el lago Titicaca, río Desaguadero, Lago Poopó y el Salar de Coipasa (TDPS)⁵⁰.

Lo relevante respecto de la administración de recursos hídricos compartidos, es que, según datos de *Transboundary Freshwater Dispute Database*, 800 kilómetros cuadrados del territorio de Chile forman parte del sistema TDPS⁵¹. Este último dato coincide con el mapa de las cuencas del altiplano elaborado por el World Resources Institute, que se muestra en el gráfico 1.

⁴⁷ Alurralde, Juan Carlos. Op. cit.

⁴⁸ Entrevista al ex Canciller de Bolivia, Juan Ignacio Siles. Op. cit.

⁴⁹ A estos se suma 1 curso sucesivo Bolivia-Argentina-Chile, dos cursos que fluyen de Argentina a Chile, y otro flujo contiguo de Chile y Bolivia.

⁵⁰ El trabajo conjunto se remonta a 1955. En 1988 se inicia el estudio del Plan Director Global Binacional del Sistema TDPS con apoyo financiero de la Unión Europea, el que fue concluido en 1994. La aprobación del plan por Bolivia y Perú dio origen a la constitución de ALT para dar cumplimiento al plan que está enfocado al manejo sostenible de los recursos naturales y a la protección del ecosistema de la región.

⁵¹ *Transboundary Freshwater Dispute Database*. «South America: International River Basin Register». Departamento de Geociencias de la Universidad Estatal de Oregon. Estados Unidos. Agosto, 2002.

Con esta información se le consulta al ex Canciller, Juan Ignacio Siles, ¿por qué no se ha invitado a Chile a participar en esa institución? A lo cual responde: «Bueno, porque no ha habido la voluntad de los países, ni de Chile ni de Bolivia, sobre todo porque está el tema pendiente de las aguas manantiales del Silala»⁵².

Respecto de los recursos hídricos compartidos con Bolivia, se le formula la siguiente pregunta⁵³: «¿Habría que salvar todos estos escollos en el camino de la relación bilateral, como el Lauca, el problema del Silala, el tema de la salida útil y soberana al mar, para poder avanzar, por ejemplo, en una gestión compartida de los recursos?». A lo cual responde:

Yo diría que más bien en lo que tenemos que avanzar es en el establecimiento de una relación basada en la confianza mutua, basada en la confianza de que en algún momento vamos a encontrar una solución al tema marítimo, y lo demás vendrá por sí solo, se decantará. La solución al resto de los problemas puede solucionarse simultáneamente. Podemos avanzar también en los temas comerciales, pero siempre dependiendo de la disponibilidad, la veracidad de esa disponibilidad para resolver los problemas pendientes.

De este modo se confirma la relevancia de la capacidad institucional bilateral en temas ajenos al recurso hídrico, y de paso también, se observa que esta capacidad institucional bilateral es débil para absorber los cambios físicos en las cuencas compartidas.

4. BALANCE FINAL

Los conflictos por el agua entre Chile y Bolivia son tres. Ninguno de ellos ha tenido un desenlace violento, pero a juicio de distintos estamentos del gobierno de Bolivia, todos están pendientes. La causa común de conflicto tiene un doble carácter. Se conjuga un desarrollo unilateral de proyectos (que tiene relación con el uso de aguas), con una ausencia de instituciones transfronterizas de administración o gestión de aguas.

Las causas de conflicto se expresan de la siguiente forma:

- Causa inmediata: • utilización de aguas por Chile.
 Causas estructurales: • ausencia de instituciones bilaterales de aguas.
 • escasez de agua en Chile, necesidades de aprovechamiento

Destaca en la relación con Bolivia, que los conflictos por el agua se acumulan, y aunque se generan instancias de intercambio y negociación, como las comisiones de peritos, no ha sido posible establecer medidas de solución. Este hecho, sumado a los casos relacionados con el río Mauri y el Caquena – Cosapilla, indican, que desde Bolivia, existe una voluntad por acumular los problemas. Si a esto sumamos el planteamiento que formula el ex Canciller Siles, respecto que el agua podría ser utilizada como recurso estratégico por Bolivia, con el fin de negociar una salida al

⁵² Entrevista al ex Canciller de Bolivia, Juan Ignacio Siles. Op. cit.

⁵³ Ibid.

mar (al igual que el gas), se observa la «construcción» de un conflicto en desarrollo, donde se identifica una causa estructural subyacente. Lo anterior se puede tabular de la siguiente forma:

TABLA 4. CAUSAS DE CONFLICTO POR EL AGUA ENTRE CHILE Y BOLIVIA

Causa estructural subyacente	Causa estructural	Causa intermedia	Causa inmediata
Demanda territorial boliviana por una salida útil y soberana al mar	Escasez de agua en Chile, necesidades de aprovechamiento.	Voluntad boliviana de oposición al aprovechamiento.	Cualquier acción de Chile tendiente a la utilización de aguas.
	Ausencia de instituciones bilaterales de aguas.	Acumulación de situaciones no resueltas.	
Fuente: elaboración del autor en base a la investigación.			

Hasta el momento ha sido infructuosa la labor de implementar mecanismos de resolución efectivos, por lo tanto se han ido acumulando las situaciones de conflictos por el agua dulce, conforme se observa en la tabla 5.

5. PROPOSICIONES

La escasez de agua en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, como causa estructural de conflicto, no puede ser solucionada por medio de factores de prevención lineales. Por lo tanto, es necesario adoptar una política de producción de agua, por ejemplo, por medio de la desalinización de agua de mar y el tratamiento de aguas servidas. Cabe mencionar que existen experiencias en marcha en el país, y que las condiciones económicas son favorables tanto para atraer inversión extranjera como para convocar capitales locales. Iniciativas de este tipo, no sólo favorecerán el desarrollo en zonas áridas del norte del país, sino que permitirán quitarle un poco de presión a la relación con Bolivia, en cuanto el agua dulce pierda ese valor «estratégico» para demandar una salida soberana al mar.

La desalinización es intensiva en el uso de energía, por este motivo es que los métodos tradicionales de conversión de agua tienen como efecto secundario la contaminación. En este sentido, la Agencia Internacional de Energía Atómica promueve investigación y colaboración en la materia con la colaboración de unos veinte países, debido a que en los últimos treinta años se han creado plantas nucleares de energía eléctrica con capacidad de desalinizar agua en el sistema de enfriamiento. Una planta nuclear puede producir hasta 500.000 m³ de agua potable en un día. Destacan las experiencias de Japón, Kazajstán, Rusia y Canadá⁵⁴. Este es un importante aspecto a considerar en nuestros estudios energéticos.

⁵⁴ World Nuclear Association. *Nuclear Desalination*. Artículo de prensa publicado en la página institucional: www.world-nuclear.org/info/inf71.htm. Agosto, 2004.

TABLA 5. CAUSAS CONFLICTOS POR EL AGUA Y MECANISMOS DE RESOLUCIÓN CHILE - BOLIVIA

Nivel de conflicto	Estructural		Intermedio (políticas)		Inmediato (eventos identificados como potenciales gatillantes)	
	Causas conflicto	Mecanismos de resolución	Causas conflicto	Mecanismos de resolución	Causas conflicto	Mecanismos de resolución

Fuente: elaboración del autor en base a la investigación.

6. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Artículos de prensa

- Camacho, Adhemar. *Atacama calma su sed con aguas bolivianas*. El Deber. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 08 de agosto, 2000.
- Diario El Potosí y DPA. *La DUCTEC efectuó una seria denuncia. Supeditan el tema Silala a la negociación por gas*. Potosí, Bolivia. 11 de julio, 2003.
- El Diario. *Cancillería reconoció que el Mauri es tema pendiente*. La Paz, Bolivia. 10 de noviembre, 2002.
- El Diario. *Gobierno se opuso a cobrar por uso de aguas del Silala*. La Paz, Bolivia. 11 de julio, 2003.
- El Diario. *Propone que se ordene reversión del recurso hídrico: Sociedad de juristas pide que se corte curso de aguas hacia Chile*. La Paz, Bolivia. 13 de febrero, 2004.
- El Diario. *Trasvase de aguas del río Mauri es un atentado a la soberanía*. La Paz, Bolivia. 19 de junio, 2002.
- La Razón. *El Silala enfrenta otra vez a Bolivia y Chile*. La Paz, Bolivia. 29 de abril, 2000.
- Opinión. *Diputados rechazan arbitraje internacional sobre el Silala*. Cochabamba, Bolivia. 10 de enero, 2002.
- Opinión. *Si Bolivia cierra las aguas del Silala a Chile habrá un conflicto armado*. Cochabamba, Bolivia. 15 de julio, 2003.
- Prudencio Lizón, Ramiro. *Contrapunto: Desinformación sobre el Silala*. Diario La Prensa. La Paz, Bolivia. 20 de febrero, 2004.
- Prudencio Lizón, Ramiro. *Contrapunto: La empresa DUCTEC y el Silala*. Diario La Prensa. La Paz, Bolivia. 18 de julio, 2003.
- World Nuclear Association. *Nuclear Desalination*. Artículo de prensa publicado en la página institucional: www.world-nuclear.org/info/inf71.htm. Agosto, 2004.

Estudios e informes

- Alurralde, Juan Carlos. «El proyecto de exportación de aguas subterráneas del Sudoeste de Potosí a Chile». Publicado en Aguaboliivia.net. Mayo, 2005.
- Bazoberry Quiroga, Antonio. «El Mito del Silala». Plural Editores. La Paz, Bolivia. Enero, 2003.
- Carrasco, Sergio. «Historia de las relaciones chileno-bolivianas». Editorial Universitaria. Santiago, 1991.
- Fuentes, Ximena. «Sustainable Development and the Equitable Utilization of International Watercourses». The British Yearbook of International Law 1998, año 69. Oxford at the Clarendon Press. 1999.
- Klare, Michael T. «Guerras por los Recursos». Ediciones Urano. Barcelona, España. 2003.
- LeBlanc, Steven A. «Constant Battles. The Myth of the Peaceful, Noble Savage». St. Martin's Press. Nueva York, Estados Unidos. Abril, 2003.
- Lundin, Henrik. «Crisis and conflict prevention with an Internet based early warning system». Tesis elaborada para Royal Institute of Technology (KTH). Suecia. Agosto, 2004.
- Tamas, Pal. «Water Resource Scarcity and Conflict: Review of Applicable Indicators and Systems of Reference». Documento SC-2003/WS/49. UNESCO, IHP (Programa Hidrológico Internacional), World Water Assessment Programme. Proyecto: «Desde Potencial Conflicto a Cooperación Potencial (PCCP): Agua para la Paz». 2003.
- Transboundary Freshwater Dispute Database. «South America: International River Basin Register». Departamento de Geociencias de la Universidad Estatal de Oregon. Estados Unidos. Agosto, 2002.
- Wolf, Aaron T.; Yoffe, Shira B. y Giordano, Mark. «International Waters: Indicators for Identifying Basins at Risk». Documento SC-2003/WS/58. UNESCO, IHP (Programa Hidrológico In-

ternacional), World Water Assessment Programme. Proyecto: «Desde Potencial Conflicto a Cooperación Potencial (PCCP): Agua para la Paz». 2003.

Documentos oficiales

- Declaración de Montevideo. Resolución LXXII de la séptima conferencia internacional americana. «Uso industrial y agrícola de los ríos internacionales». Montevideo, 1933.
- General Assembly of the United Nations. UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. 21 de mayo, 1997.
- Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto al Congreso Ordinario de 1921. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. «Libro Blanco sobre la Cuestión del Río Lauca». Santiago, 1963.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección América del Sur. «XII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Chile – Bolivia». Informe del encuentro efectuado los días 16 y 17 de febrero de 2004 en Santiago, Chile.
- Presidencia de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de Bolivia. «El Libro Azul: La Demanda Marítima Boliviana». Dirección de Informaciones de la Presidencia de la República de Bolivia y Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto. Bolivia, 2004.
- The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers. International Law Association at the fifty-second conference. Helsinki. Agosto, 1966.

Entrevistas

- Entrevista al ex Canciller de Bolivia, Juan Ignacio Siles. 07 de septiembre, 2005.

PERÚ



EL VIAJE INTERIOR LA DINÁMICA SOCIAL PERUANA Y EL «PROBLEMA CHILENO»

■ José Miguel Florez*

ESTE ARTÍCULO PRESENTA UNA SUERTE de hipótesis, compuesta de dos proposiciones. La primera plantea que existen algunas consideraciones por las cuales, para analizar la conflictiva relación peruano chilena, resulta insuficiente partir únicamente de la perspectiva de las Relaciones Internacionales. La segunda propuesta plantea que es necesario incluir en el análisis de estas relaciones la dinámica interna de cada país, para poder ubicar en ella el propio problema de la relación con el otro país.

Entonces, la idea general de este trabajo parte de definir, que para el Perú existe un proceso social complejo al que se puede denominar el «problema chileno», frente al cual requerimos herramientas analíticas que no sólo tomen en cuenta las perspectivas provenientes de las Relaciones Internacionales como disciplina teórica, sino también aquellas perspectivas que, desde otras ciencias sociales, permitan observar y explicar las relaciones internas que influyen en la configuración particular del «problema chileno».

Para los objetivos de este trabajo, el «problema chileno» es el conjunto de elementos que favorecen la tensión permanente entre ambos países. Son las variables socioculturales anteriores a la configuración de un conflicto entre los Estados peruano y chileno, y en ese sentido, difíciles de ser explicado desde un análisis de las relaciones internacionales.

En ese sentido, seguidamente se exponen algunos argumentos que ayudan a sostener que las Relaciones Internacionales no brindan las perspectivas o marcos analíticos suficientes para analizar el problema en cuestión.

Los límites de las *Relaciones Internacionales* frente al «problema chileno»

El desarrollo de los diferentes enfoques con que se ha estudiado y se estudia la dinámica internacional, va de la mano con el desarrollo de los procesos sociales. Así, en las Relaciones Internacionales las dos grandes corrientes, el «realismo» y el «liberalismo», se han turnado la hegemonía de la disciplina a lo largo de su siglo de vigencia formal.

Lo señalado es importante pues plantea que el estudio de las relaciones interna-

* Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especializado en el estudio de la relación entre fuerzas de seguridad, democracia y derechos humanos, ha participado como coautor en diversas publicaciones del Área de Defensa y Reforma Militar del Instituto de Defensa Legal, de la cual es investigador. Entre sus publicaciones destacan *Educación militar en democracia. Aproximaciones al proceso educativo militar* (IDL, 2005), junto a Felipe Agüero y Lourdes Hurtado, y la más reciente, *Orden Cerrado. Perspectivas de la Defensa y la Fuerza Armada desde los Partidos Políticos* (IDL 2006).

cionales implica directamente la relación de los enfoques analíticos con los procesos políticos, económicos, sociales y culturales por los que atraviesan los Estados. En ese sentido, la situación de cambio en la que se encuentra el mismo sistema internacional, nos da un primer argumento para sugerir los límites que los enfoques centrados en las relaciones internacionales enfrentan a la hora de analizar el «problema chileno» en el Perú.

LOS CAMBIOS EN LA DINÁMICA INTERNACIONAL

El breve período comprendido entre la caída del muro de Berlín y el inicio de siglo XXI pareció inicialmente el comienzo de una nueva era de dinámica internacional multipolar, con una correlación de poder más estable. Sin embargo, en nuestros días y con alguna mayor perspectiva del proceso, pareciera que se trató más bien de un período de transición hacia una dinámica que presenta, a la vez, una mayor interdependencia económica y una sola súper potencia en el ápice estratégico del sistema, permitiendo además la diversificación de los actores participantes de la dinámica y la mayor dispersión de los intereses en juego dentro del sistema.

El marco general de estos cambios se da dentro de lo que denominamos como «globalización». Estos procesos intensos de interrelación económica, cultural y comunicacional ofrecen los contornos en los cuales podemos ubicar los cambios que a continuación se sugiere. En ese sentido destacamos que la unipolaridad desencadenada en el sistema durante los últimos años ha precipitado a su vez el debilitamiento de equilibrios y contrapesos y generado una crisis institucional del multilateralismo, así como la relativización de los principios ideológicos que sostuvieron los avances de post guerra.

En ese sentido, el ingreso de nuevos actores no estatales a la dinámica internacional, así como el desplazamiento de la seguridad como tema central de la agenda de las relaciones internacionales, abre las puertas al hecho que países tradicionalmente fuera de los intereses principales del sistema internacional pasen a jugar papeles fundamentales en la nueva dinámica mundial.

Bajo esta consideración, el poder de estos países se basa menos en su poder económico o militar estatal, que en su poder cultural o social. Además, este proceso integra a la cultura como variable fundamental en el sistema, desplazando y superando en muchos momentos a la idea de la jurisdicción estatal como espacio definido para la definición del interés y la acción dentro del sistema.

Frente a los cambios descritos, la entrada de la mirada cultural nos abre la posibilidad de afirmar, que un análisis centrado sólo en la relación entre Estados no nos permite enfocar integralmente un problema que, a nuestro juicio, tiene elementos más cercanos al de fenómeno socio cultural que al de un problema de relaciones internacionales en sí mismo.

LA NATURALEZA DEL «PROBLEMA CHILENO»

Lo señalado hasta este punto nos brinda una idea general de la problemática del sistema internacional actual y cómo ésta marca una pauta de cambios que interpela, en sí misma, a las perspectivas de las Relaciones Internacionales en su conjunto.

De manera específica se ha sugerido que estos cambios en el sistema ayudan a incluir en nuestro objeto de análisis, el «problema chileno», en un marco más complejo que incluye variables de tipo sociológico. Se sugiere con ello que la perspectiva de análisis pueda virar de una centrada en las Relaciones Internacionales, a otra que concentra las luces en la dinámica interna del país y sus procesos políticos, económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, esas observaciones no son suficientes pues necesitamos exponer también algunas características propias del «problema chileno» que hacen que el mismo escape de las esferas de la disciplina de las Relaciones Internacionales para encontrar algunas explicaciones en los procesos internos de ambas sociedades. Estas ideas se nutren de la problemática señalada en el acápite anterior y abren aún más la complejidad del fenómeno.

Tres referencias al respecto: en el «problema chileno» los Estados no están necesariamente involucrados; en el «problema chileno» la relación con la potencia hegemónica podría explicar sólo una parte de los eventos que visibilizan el fenómeno; y la seguridad de los Estados no es necesariamente el centro de tal problema, pues elementos como la «identidad cultural» o la «oportunidad política» jugarían un papel más claro en la dinámica del problema.

El papel marginal de los Estados

En primer lugar, en estas líneas se llama la atención acerca de la poca preeminencia estatal que existe dentro de la configuración del «problema chileno». La idea en sí plantea que dentro del fenómeno que analizamos los Estados no son el actor principal. La dinámica del proceso transcurre dentro de la opinión pública y en los discursos cotidianos del ciudadano de a pie, y no por los canales institucionales de la administración del Estado.

En el acápite siguiente adelante se planteará

Dos eventos en la historia reciente de las relaciones bilaterales entre Perú y Chile podrían sugerirse como pruebas de lo contrario: la venta de armas al Ecuador por parte de las fuerzas armadas chilenas durante la Guerra del Cenepa y la decisión del Gobierno peruano de iniciar un proceso de delimitación marítima con Chile, la cual en su opinión no ha sido determinada ni acordada entre ambos países.

El caso de la venta de armas al Ecuador por parte de Chile, tratándose de un acto irregular, pues involucra a un país que era garante de un tratado y a otro que era firmante de ese mismo tratado y estaba envuelto en un conflicto bélico con el otro país firmante del acuerdo, es precisamente eso: un acto irregular y no necesariamente una decisión de Estado. La irregularidad de esta transacción se confirmaría con los procesos iniciados por la Justicia Chilena, en la cual se incluye a los miembros de la Fuerza Armada y del Ministerio de Defensa y que podría llegar a los altos funcionarios que avalaron u ocultaron la transacción.

Por el otro lado, la decisión del Gobierno peruano de afirmar la inexistencia de acuerdos en la delimitación marítima con Chile, así como de iniciar un proceso para oficializar la misma, sí es, en sí misma, una decisión que involucra directamente la acción de un Estado y su institucionalidad. Sin embargo cabe preguntarse si en dicha acción y el impasse que lo provoca se agota la definición del «problema chileno». En nuestra opinión ello no es así, pues los márgenes definidos, para el curso de un impasse como el planteado, son muy claros, tanto que no permitirían entender la dispersión de las características que poseen la diversidad de eventos que fungen de síntomas para el problema de fondo.

Recordemos sólo los últimos dieciocho meses: los grafitis hechos por un par de jóvenes chilenos en una pared inca en el Cusco; un video difundido por una aerolínea subsidiaria de la mayor empresa aérea chilena; la denuncia de la venta de armas chilenas al Ecuador; la sobredimensionada y sistemática compra de armamento por parte de la Fuerzas Armadas chilenas; el arribo y detención en Chile del ex presidente y actual prófugo de la justicia Alberto Fujimori; el registro, la venta masiva y la industrialización del «suspiro a la limeña» en los mercados chilenos; el registro chileno de algunas especies de papa nativas de su región andina; la inacabable batalla por la denominación de origen del «pisco»; la masiva «invasión» de los capitales chilenos a los mercados peruanos; la pretensión chilena de «tomar» sectores estratégicos peruanos, tales como los puertos.

En la lista presentada, con seguridad no se mencionan varios de los titulares que recurrentemente han aparecido en la prensa peruana los últimos meses. Frente a ello el problema de la delimitación marítima ha sido sólo eso: un titular más.

Es claro que no se puede comparar la acción institucional de la administración de un Estado con el aspaviento provocado por algún periódico animoso por generar mayores ventas en un día de feria, pero sí habría que aclarar que para los efectos de entender el «problema chileno» como un proceso social que va por debajo del Estado y que atraviesa una serie de fibras sensibles de la sociedad peruana, lo mismo dan varios kilómetros cuadrados de mar que una copa de pisco sour: el asunto está en encontrar el meollo del problema, y éste parte de conocer qué significa Chile para los peruanos y, mucho antes todavía, qué significa el Perú para los peruanos así como ser peruano para los peruanos.

Es en este espacio no estatal donde se encuentra la tierra fértil para los continuos e intermitentes eventos de tensión entre Perú y Chile. Insistimos con ello en que no es principalmente en los fueros del Estado que transcurre el «problema chileno». Es más bien en la calle, en las escuelas, en los pueblos y en las plazas en donde Chile se convierte en un problema para los peruanos.

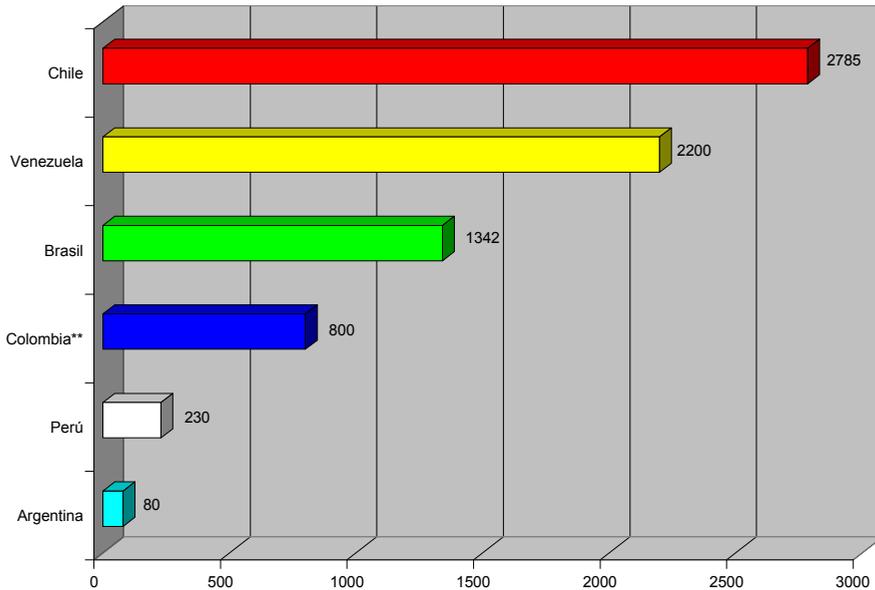
La insuficiencia explicativa de la relación con la potencia hegemónica

En este acápite se pone de manifiesto cómo, frente a la naturaleza del «problema chileno», paradigmas realistas de análisis de las relaciones internacionales podrían alcanzar para explicar alguna dimensión del problema, pero, a pesar de ello, aparecen insuficientes a la hora de explicar el problema en su integralidad.

Específicamente tomemos como ejemplo la asombrosa adquisición de armamento

por parte de Chile y hagamos un ejercicio de explicación para la misma. Para ello tomemos en cuenta un escenario, algo reducido, con tres características: la inestabilidad política y social andina; los intereses sudamericanos de plantear contrapesos al poder norteamericano; y los propios intereses estadounidenses.

GRÁFICO 1. LA COMPRA DE ARMAMENTO EN SUDAMÉRICA. 2005/2006*



Fuente: DEF, marzo 2006. Elaboración propia.

* Gasto reconocido en millones de dólares

** En el caso de Colombia se incluyen 100 millones que provee el Estado Colombiano y 700 proveniente del gobierno estadounidense como parte del Plan Colombia.

Imaginemos un escenario político como el andino, y específicamente como el peruano y el boliviano, con precariedad institucional, inestabilidad política y donde la sociedad se encuentra casi a merced de caudillos, cuyo éxito político puede estar asegurado en la medida que sus reivindicaciones coincidan, a la vez, con las demandas siempre clamorosas por populismo y con las demandas más primarias de nacionalismo. A ello habría que sumar el problema del narcotráfico y el fenómeno «cocacero», que no son lo mismo pero que a los ojos de los Estados Unidos podrían ser parte de un mismo problema: la lucha contra las drogas.

CUADRO I. ADQUISICIONES DE ARMAS. 2005/2006*

Pais	Material	Cantidad	Procedencia	Características
Chile	F-160D Block 50	10	EEUU	Avión cazabombardero
	Scorpene	2	Esp/Francia	Submarino diesel
	Harpoon	20	EEUU	Misiles mar/mar
	Fragata Tipo 23	3	R. Unido	Fragata
	Fragata Tipo M	2	Holanda	Fragata multiprop.
	Fragata Tipo L	2	Holanda	Fragata p/defensa antiaérea
	F-16 AB	18	Holanda	Avión cazabombardero. (mod.)
	Leopard II	100	Alemania	Tanque pesado
Venezuela	Mi-17-V-5	6	Rusia	Helicóptero transporte liviano
	Mi-26T	1	Rusia	Helicóptero transporte pesado
	Mi-35M	3	Rusia	Helicóptero de combate
	AT-29 Super Tucano	20	Brasil	Avión entrenam. Avanz/ataque liviano
	Avión CASA 295	10	España	Transporte medio
	Avión CASA 295	2	España	Vigilancia marina
	Patrulleras navales	4	España	Vigilancia litoral
	Patrulleras navales	4	España	Vigilancia oceánica
AK-103 y 104	100000	Rusia	Fusiles de asalto 7,62mm	
Brasil	Mirage 2000	12	Francia	Avión de combate multirol
	CASA C295	12	España	Transporte
	A-Darter	?	c/Sudáfrica	Misiles aire/aire
	P-3 A Orion	8	c/España	Exploración/comunicaciones
	UH-60L Black Hawk	10	EEUU	Front-Line utility helicopter
	Avión F5	9	A. Saudita	Avión de combate
	Torpedo Mk-48 Mod 6	30	EE.UU.	Torpedo pes. P/submarinos
	Avión F-5E	46	Modern.	Avión de combate
	Avión Super-Tucano	76	Modern.	Opera en el amazonas
	Avión AM-X	53	Modern.	Ataque a tierra táctico
Fragatas Clase "Niteroi"	6	Modern.	Fragata	
Colombia	Tanque AMX-30	40	España	Tanque tipo medio
	CN-235	3	España	Avión bimotor turbohélice de transporte
	M-114A2	20	España	Artillería 155mm
	CASA 212	2	España	Avión bimotor turbohélice de transporte
Perú	Mig-29	?	Modern.	Avión cazabombardero
	Mirage 2000	?	Modern.	Avión de combate multirol
	Frag. Clase Lupo	2	Italia	Fragata misilera
Argentina	Radares	11	INVAP	Bidimensionales
	Radares	3	INVAP	Tridimensionales
	Buques TCD	2	Francia	Buque de transp/tropas
	Sidewinder	12	EE.UU.	Misiles aire/aire

Fuente: DEF, marzo 2006. Elaboración propia

Sin incluir las pretensiones hegemónicas brasileñas en Sudamérica, adicionemos al escenario los sistemáticos arrebatos anti norteamericanos chavistas en Venezuela y consideremos también la política de adquisición de armamento ligero y capacitación en guerra asimétrica iniciada por este país.

Ahora bien, se puede analizar estos datos tomando en cuenta que:

... a las «rivalidades duraderas» existentes en la región, se ha sumado la existencia de un actor regional como Venezuela que, a los ojos de Washington, está pasando de ser un actor «molesto» a una «amenaza a la seguridad nacional.» La contrapartida de ello es la decisión explícita de Caracas de avanzar en FF.AA., reservas, milicias capacitadas y equipadas para guerras de tipo asimétrico. En ese contexto, seguramente en los EEUU genera más resquemor la compra de armamento como fusiles de asalto de última generación y otro armamento liviano

(particularmente apto para estrategias asimétricas) o la reasignación hacia las reservas y milicias de los 40 mil fusiles de asalto FAL dados de baja en las FF.AA., que la compra de material más sofisticado como aviones de transporte, corbetas, etc. (Calle, 2006)

Frente a un escenario como ese se puede ensayar una explicación para lo que muchos consideran un desproporcionado gasto militar chileno. Según esta explicación «realista», de alguna manera los éxitos económicos y la estabilidad política chilena harían ver a este país como el aliado más adecuado para estabilizar una región convulsionada. Más si los intereses de la potencia hegemónica son eventualmente amenazados.

La idea es que frente a la posibilidad de convulsiones extremas que amenacen los intereses de la potencia continental y además pongan en riesgo la estabilidad chilena, es el mismo Chile el que se podría ofrecer como el aliado más adecuado en la región. Para ello requeriría no sólo de seguridad económica y política sino también de capacidad militar, razón por la cual resulta siendo completamente lógica y funcional una política armamentista como la chilena.

Lo que se intenta argumentar con estas ideas es que, si aceptáramos como cierta esta explicación para las adquisiciones militares chilenas, dicha explicación sólo se referiría al desequilibrio militar frente al Perú y, de alguna manera, por inferencia, al temor que ello despierta en los peruanos.

Sin embargo, al igual que en el caso de la delimitación marítima, el «problema chileno» no se agota en el resquemor generado por el poderío militar chileno. En la variopinta lista que presentábamos párrafos atrás, la compra de aviones F16 o de tanques *Leopard*, era sólo un ítem más. La furibunda demanda por el origen del Pisco o la intensa cobertura mediática de lo acontecido con el bochornoso video difundido por LAN, poco tienen que ver, en su origen, con el «armamentismo» chileno.

Habría que reconocer además que, como lo ocurrido los últimos meses, cada evento de tensión peruano chilena se sucede periódicamente, los orígenes explicativos de cada evento se mezclan, confundiendo la perspectiva y sesgando en muchas ocasiones las conclusiones. Por ejemplo, cuando se atribuye el gasto militar chileno a la intención de este país por defender sus inversiones fuera del mismo, la cuales a su vez son una nueva forma de invasión y de apropiación de lo que es peruano, como el pisco, o la papa, o el «suspiro a la limeña»; Chile quiere desaparecer al Perú, a su presente, como en el video de LAN, y a su pasado, como los grafiteros en el Cusco... Un discurso como el anterior es común frente a cualquier noticia difundida por algún medio que involucre, el desatino de algún chileno o simplemente tergiversar algún evento que refiera a intereses peruanos en pugna con intereses chilenos.

Este largo acápite ha pretendido demostrar cómo se pueden encontrar explicaciones, desde la dinámica de las relaciones internacionales, a eventos concretos de la relación chilena con otros países, incluido el Perú. Sin embargo, se sugiere que el problema peruano con Chile no se reduce a estos eventos de la dinámica internacional, sino más bien se sostiene en procesos sociales internos a cada país y bastante más complejos.

El rol secundario de la Seguridad

En este punto se destaca brevemente que, como se presentará a lo largo de la segunda parte de este artículo, el «problema chileno», si bien se presenta como basado en el poder relativo chileno y la potencial amenaza que éste implica, sumado a los supuestos agresivos objetivos nacionales chilenos, tiene sus raíces sobre todo en otro tipo de problemática más cercana a la variable cultural y a la manipulación política que a la defensa nacional.

En los párrafos siguientes se señalará la incidencia que tiene en el imaginario peruano la percepción de Chile como un elemento hostil y agresivo. Dicha imagen no sirve para plantear hipótesis de conflicto militar verosímiles, pero sí es útil, sociológicamente, para articular un sentido y una identidad nacional, por lo general precaria y dispersa en el caso peruano.

EL «PROBLEMA CHILENO» Y LA DINÁMICA SOCIAL PERUANA

La primera sección de este artículo buscó definir la necesidad de acercarse al problema de la tensa relación entre Chile y Perú, desde una perspectiva complementaria a las Relaciones Internacionales. Se sugiere, entonces, entender el proceso no sólo como una relación entre Estados, sino sobre todo como un fenómeno social dentro de cada país.

Para el caso peruano, a lo largo de la segunda parte, se pretende avanzar con este ánimo de especificar aún más el «problema chileno». En ese sentido se revisa el mismo en diversas áreas de la sociedad, intentando dilucidar en cual de las mismas el asunto se vuelve más álgido.

La pregunta que se intenta responder a lo largo de las líneas siguientes es si el «problema chileno» es principalmente económico, militar, político o social.

La esfera económica

¿Es el «problema chileno» fundamentalmente económico? Pareciera que no, pues en ambos países los actores involucrados, llámese empresarios y políticos, manifiestan abiertamente el interés por fortalecer la relación económica entre ambos países.

A pesar de ello, algunos eventos podrían dar cuenta de procesos conflictivos dentro de esta esfera. Los respectivos cierres, en Chile y Perú, de empresas provenientes del otro país, podrían indicar que existen ciertas restricciones, formales o informales, para el ingreso del capital extranjero en las economías nacionales.¹

Sin embargo, dicho supuesto es falso. En el Perú, para diciembre del 2004, Chile ocupaba el tercer lugar de inversión extranjera directa² con 1,078 millones de dólares invertidos, lo cual representaba el 8.36% de la inversión extranjera total, ubicándolo sólo por detrás de España y Estados Unidos e incluso por delante de Italia y Canadá.

¹ Los casos de Luchetti (Chile) y Aerocontinente (Perú) son recurrentemente mencionados en ese sentido.

² Tomando en cuenta la inversión extranjera directa registrada según domicilio de la casa matriz.

Hay que añadir además que la balanza comercial entre Chile y Perú se ha dinamizando intensamente en los últimos años, llegando a superar los 1,200 millones de dólares durante el 2004, con un superávit favorable al Perú de 374 millones. Para el 2005 se estimaba un intercambio comercial superior a los 180 millones de dólares, con 1,200 empresas chilenas y 1,000 peruanas involucradas. (ROBLES, 2005)

Las relaciones empresariales entre peruanos y chilenos son cada vez más intensas, y la intención de los gremios sería la incrementar este intercambio. Ello se observa claramente en las declaraciones del Presidente de la Confederación de Producción y del Comercio de Chile, Hernán Somerville, cuando a mediados del 2005 inauguraba el Consejo Empresarial Peruano – Chileno:

«...la existencia de este consejo empresarial obedece a la necesidad de densificar la relación con los países vecinos, de manera que esta sea lo más intensa posible, con la mayor cantidad de socios, lo que permite superar los ripios que se presentan de vez en cuando con nuestros vecinos.» (citado por ROBLES, 2005)

Este interés por fortalecer las relaciones económicas entre Perú y Chile es en gran medida tan obvio que hasta los partidos políticos más chauvinistas que participaron de la carrera electoral peruana del 2006, por lo general no pudieron negarlo a la hora de plantear propuestas en blanco y negro, dentro de un plan de gobierno.

Como se aprecia en el Cuadro 2 los partidos más votados en las elecciones peruanas del 2006, por lo general, coinciden en la necesidad de incrementar el intercambio económico con Chile. Este hecho nos ayuda a afirmar que, dentro de la dinámica económica, los agentes involucrados no referirían mayor problema con Chile a la hora de pensar en negocios.

Dentro de esta esfera, los intereses en juego los determinan las probabilidades de obtener ganancias económicas, y bajo esa premisa los capitales y las inversiones responden a una dinámica en la que el «problema chileno» tiene una presencia marginal, y las diferencias en la incidencia de la inversión de empresas de un país en el otro, podrían estar determinadas por la propia capacidad de capital del empresario, que es mayor en los casos chilenos frente a los peruanos.

CUADRO 2. PROPUESTAS RESPECTO A UN MAYOR INTERCAMBIO ECONÓMICO CON CHILE

Partido	A favor	En contra
Unión por el Perú	Con Chile conduciremos una política de respeto mutuo, así como relaciones económicas con beneficio recíproco y equitativo. Revisaremos la política de homologación de los gastos militares y de control de armamentos. Identificar y promover los proyectos hidroeléctricos de 1000 MW. o mayores, para aprovechar las economías de escala que permitan la exportación de electricidad a Brasil, Chile, Bolivia y Ecuador.	Paralizaremos definitivamente la participación del Perú en el denominado "Anillo Energético" relacionado con la exportación de gas natural de Camisea a
Partido Aprista Peruano	Priorizar la conformación de una alianza estratégica con Brasil y otros países vecinos para consolidar el eje sudamericano y lograr una propuesta común en la política de hidrocarburos. Apoyar la integración energética del sub continente sin que ello afecte las tarifas para el usuario nacional, cuidando siempre de satisfacer, en primer lugar, la demanda interna con un horizonte permanente de cincuenta años.	
Unidad Nacional	Nuestra cercanía con Chile nos obliga a lograr entendimientos positivos y a mirar hacia un futuro de beneficio mutuo, en base al compromiso de construir una relación leal y una comunidad de intereses que fortalezcan la seguridad, la paz y el desarrollo. El sector agropecuario enfrentará crecientemente la competencia del exterior. Los tratados de libre comercio que el Perú viene negociando, entre los que destacan el TLC con Estados Unidos, con la Unión Europea y con Chile, significan una gran oportunidad, en términos de acceder a mercados más amplios. Al mismo tiempo, sin embargo, está apertura puede afectar negativamente a los pequeños productores si es que el Gobierno no complementa sus políticas con intervención conducentes a mejorar la competitividad de la pequeña agricultura. En 1999, se concluye este proceso al otorgarse la concesión de la línea de transmisión Mantaro-Socabaya y crearse el Sistema de Interconectado Nacional (SINAC), facilitando así la integración eléctrica a escala nacional, que a la fecha ha alcanzado el 76% y permitirá en el futuro el intercambio de energía eléctrica con otros países, como Chile y Ecuador.	

Fuente: Planes de Gobierno 2006 presentados al Pacto Ético Electoral por Unión Por el Perú, Partido Aprista Peruano y Unidad Nacional.

La esfera militar

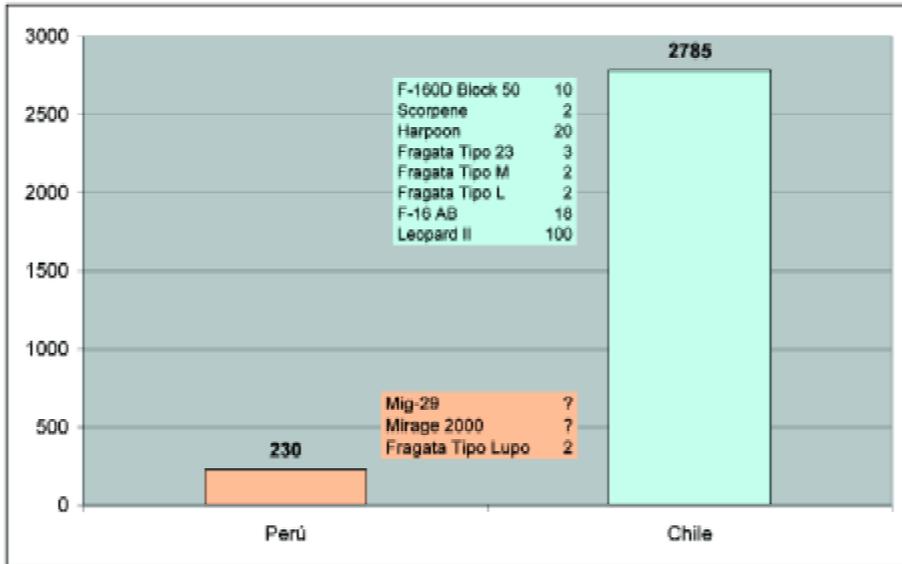
¿Es el «problema chileno» fundamentalmente militar? Hay consideraciones sumamente prácticas para afirmar que, por ahora, no lo puede ser, y que definitivamente no lo es.

Una primera consideración tiene que ver con las posibilidades peruanas de plantearse un diferendo militar con Chile. Ello atañe directamente a la operatividad y

equipamiento de sus fuerzas armadas, es decir a su poderío militar relativo frente al chileno.

Retomemos brevemente las cifras comparativas de las adquisiciones chilenas y peruanas durante el 2004 y el 2005: 2,785 millones de dólares gastó Chile en diversidad de armamento y equipamiento, buena proporción del mismo nuevo y de última generación, frente a los 230 millones gastados por Perú en dos fragatas italianas usadas y la repotenciación de algunos de sus aviones.

GRÁFICO 2. GASTO EN ARMAMENTO 2004/2005.
EN MILLONES DE DÓLARES*



Fuente: DEF, marzo 2006. Elaboración propia.

* Gasto reconocido en millones de dólares

A estas cifras podríamos añadir la diferencia entre ambos países respecto a la proporción que representa su gasto en defensa respecto a su capacidad económica. Para el 2004, el Perú destinaba 1.4% para este tipo de gasto, ubicándose en el puesto 117 a nivel global, mientras Chile ostentaba el puesto 30 con 3.8% de su PBI dedicado al gasto en defensa. (Kahhat, 2005B)

Tal vez esta afirmación resulte ligera para algunos lectores, pero teniendo en consideración estos indicadores, se puede concluir que la simple inferioridad relativa del poderío militar peruano frente al chileno, da señales respecto a la bajísima posibilidad peruana de plantearse un conflicto bélico con Chile.

Es cierto que esta situación de disparidad podría ser en sí misma un asunto de seguridad, pues «al relacionarse entre sí, los Estados concentran su atención en las capacidades relativas, sobretodo aquellas que podrían usar para hacerse daño» (Kahhat, 2005B). Sin embargo, para configurarse una real amenaza a la seguridad se requeriría también de hipótesis de conflicto creíbles.

En ese sentido, las hipótesis que suelen plantearse al respecto tienden a ser inve-

rosímiles, además, estas son presentadas por ex militares o civiles sin cargo público alguno, y resultan sumamente imprecisas con respecto a «los objetivos políticos que sería verosímil alcanzar por medios militares, así como en cuanto al rango de tiempo en el cual habrían de llevarse a cabo». (Kahhat, 2005B)

Por otro lado, la buena relación que cada vez más caracteriza a los intercambios entre las fuerzas armadas chilenas y peruanas, es un síntoma adicional de la baja probabilidad que existe de plantear un conflicto bélico desde el Perú.

El desarrollo de *medidas de confianza mutua* ha sido constante entre ambos países:

Además de la (...) reunión anual de Estados Mayores de las distintas fuerzas, se ha implementado el mecanismo 2 + 2, es decir, las reuniones de los ministros de Defensa y relaciones exteriores de ambos países. Como fruto de este mecanismo tenemos el establecimiento del Comité de Seguridad y Defensa, las conversaciones para la realización del proceso de estandarización en cuanto a mediciones del gasto de defensa, la erradicación de las minas antipersonales en cumplimiento a los acuerdos de Ottawa, entre otros. Aspecto importante fue la declaración conjunta de los ministros de defensa de ambos países al término de la segunda reunión realizada en Lina a inicios de Julio del 2005. En dicha declaración concluyeron que las recientes adquisiciones de armamento corresponden a un proceso de renovación de equipo militar, ya que no existen controversias, conflictos o altercados entre ambos países.» (ROBLES, 2005)

A estas medidas oficiales de acercamiento se pueden añadir una serie de «gestos» de buena voluntad realizados por los mandos militares de ambos países, entre las que podemos destacar las visitas recíprocas de los jefes del Ejército y las respectivas condecoraciones, así como las ceremonias de reconocimiento a la memoria de Bernardo O'Higgins en Lima y al heroísmo del soldado peruano en el Morro de Arica. (Robles, 2005)

Es cierto que hay una serie de señales de buena voluntad por dar, así como también es cierto que estas buenas maneras y estos mecanismos de diálogo están influenciados por los acontecimientos que, recurrentemente, empañan las relaciones entre ambos países. Sin embargo ello no implica que lo avanzado en este sentido no sea importante y que no abone, en buena proporción, al mejoramiento de las relaciones oficiales entre las fuerzas armadas de los dos países.

Los tres argumentos presentados, es decir la amplia superioridad chilena en armamento, la poca claridad de hipótesis de conflicto entre ambos países y la fluida relación militar entre ambas fuerzas armadas, ayudan a sostener que el «problema chileno» no encuentra su punto más álgido en la esfera militar.

La esfera política

En este punto se debe llamar la atención acerca del oportunismo de utilizar el «problema chileno» como un *cliché* «electorero» que redundaría en potenciales votos, apelando a las fibras más sensibles del electorado peruano, como veremos en el acápite siguiente.

Las permanentes declaraciones políticas referidas a Chile aprovechan circuns-

tancias particulares, como las compras militares chilenas, y por lo regular atizan el problema, intentando sacar provecho «político» de ello. El caso de los candidatos a la presidencia nos ofrece un ejemplo muy claro.

Por un lado, el candidato autodenominado «nacionalista», Ollanta Humala, ha hecho su carrera política utilizando el «problema chileno» como uno de sus principales argumentos frente a la opinión pública. Y le ha rendido frutos, pues su prédica «radical» en diversos tópicos forzar una segunda vuelta electoral, ocupando el primer puesto en la votación de abril del 2006.

«No me parece que estén construyendo una buena vecindad cuando una empresa comercial peruana la sacan de Chile, no es un buen síntoma cuando encontramos en un video al empresario (chileno) Andrónico Luksic negociando con Vladimiro Montesinos un acuerdo extrajudicial»³

Sin embargo, el «problema chileno» no sólo ha sido atizado por el discurso incendiario de Humala Tasso. El ejemplo de un candidato, cuyo perfil lo ubica de manera más cercana a los sectores liberales, pragmáticos y de derecha de la política peruana, nos confirmaría esta actitud oportunista de utilizar la crítica a Chile como argumento electoral: «¿Para qué se arma Chile y contra quién se arma?» se preguntaba Natale Amprimo, insinuando que lo que calificaba como «carrera armamentista» tenía sus objetivos en el Perú.⁴

Esta actitud irresponsable y fácil de los candidatos, se aprecia también en la actitud oficial, de la mayoría de funcionarios del Estado, de no implementar con firmeza políticas de largo plazo, procesos de mediano alcance, así como gestos de impacto inmediato que promuevan la superación del «problema chileno».

A esta falta de decisión política habría que adicionar la propia precariedad del sistema político peruano, la cual no permite consensos duraderos y perspectivas amplias de solución a problemas importantes.

La esfera social

En el acápite anterior se empezó a identificar algunos puntos sensibles del «problema chileno». En muchas ocasiones los políticos peruanos se aprovecharían y manipularían algunas circunstancias para conseguir réditos políticos. Pero, ¿de qué se aprovechan los políticos peruanos en este caso?

Lo que sugerimos en este punto es que dentro de la sociedad peruana el «problema chileno» es uno de los pocos elementos que aglutina a amplios sectores de la sociedad en un solo frente. Dentro de una sociedad dispersa y fragmentada, cuyos referentes de identidad son precarios, la oposición a una tercer actor, el *otro*, permite un más fácil reconocimiento del *nosotros*.

Este hecho hace referencia a un concepto recurrente entre antropólogos y sociólogos de la cultura. El concepto de *otredad* establece la idea de que existe una serie de características que nos permiten, en un sentido, identificar a los que pertenecen a

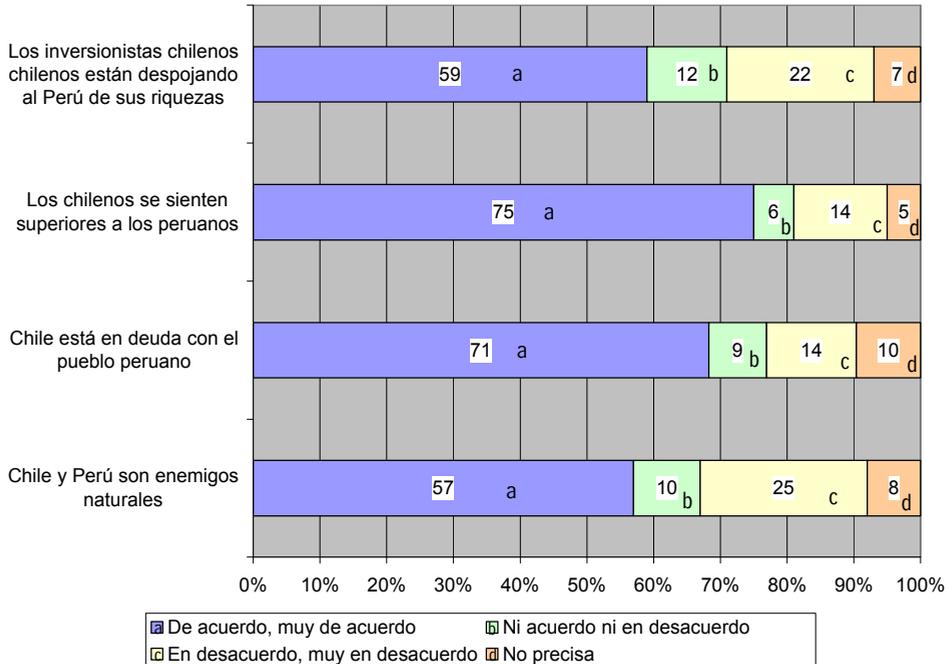
³ Publicado en el diario Expreso de Lima el 20 de enero del 2006.

⁴ Publicado en el diario La República de Lima, el 19 de marzo del 2006.

nuestro grupo, y, en sentido contrario, percibir a las personas y grupos como distintos a uno mismo o a nuestro grupo.

Ello se puede observar en la magnitud de la proporción de la opinión pública, en Lima, que acepta la existencia del «problema chileno», a partir de un imaginario que asume a Chile como enemigo natural (57%) y deudor histórico con el Perú (71%), y a los chilenos como soberbios que albergan sentimientos de superioridad frente a los peruanos (75%) y que pretenden despojar al Perú de sus riquezas (59%).⁵

GRÁFICO 3. EL «PROBLEMA CHILENO» EN LA OPINIÓN PÚBLICA LIMEÑA .



Fuente: Diario La Tercera, abril 2006. Elaboración propia.

De la información proporcionada por esta encuesta se conoce además que la opinión pública limeña no tendría reparo alguno en negar alguna simpatía por el pueblo chileno (72%), asumiendo el mismo sentimiento en reciprocidad (78%).

Habría que insistir sobre el hecho que la información presentada por esta encuesta está referida específicamente a la opinión del electorado en Lima. Ello no necesariamente representaría una variable que disminuya la sensibilidad ante el «problema chileno», y un dato nos ayuda a sostener ello. En Lima, respecto a la afirmación de la natural enemistad entre Chile y Perú, la proporción en los sectores económicos acomodados es bastante menor (45%) que en los sectores más pobres

⁵ La encuesta a la que se hace mención en este acápite fue elaborada por el Grupo Apoyo y publicada en el suplemento Reportajes del Diario La Tercera de Santiago, el domingo 30 de abril del 2006, páginas 4-7.

(63%). Considerando que los niveles de pobreza fuera de Lima son mayores, la probabilidad de encontrar una mayor sensibilidad hacia el «problema chileno» en un sondeo nacional sería alta. Ello sin considerar otro tipo de variables cualitativas, como identidades regionales más sólidas y cerradas, que podrían determinar el profundización del «problema chileno».

La percepción que tienen los peruanos de Chile y los chilenos es un argumento consistente para sugerir que las fibras más sensibles de este fenómeno se encuentran en la dinámica sociocultural de la dinámica interna peruana.

Si a la percepción en la opinión pública, añadimos esa admirable capacidad que tenemos los peruanos para celebrar tragedias, transformando lo que fueron derrotas en admirables victorias de gloria y honor, encontramos nuevas fuentes para argumentar la centralidad de la *dimensión social* en el «problema chileno». Por ejemplo, el calendario festivo peruano y los íconos de heroísmo patrio están repletos de remembranzas de la Guerra del Pacífico: el 7 de junio se celebra la Jura de la Bandera en honor a la Batalla de Arica y la inmolación de Francisco Bolognesi; el 8 de octubre se recuerda la memoria de Miguel Grau y el Combate de Angamos; el 27 de noviembre está la batalla de Tarapacá, en la que se destaca la figura de Andrés Bello, quien fuera además el líder de la resistencia andina a la invasión chilena y caudillo político que ha inspirado las raíces ideológicas de Ollanta Humala.

Las celebraciones mencionadas no requieren de una acuciosa búsqueda en los archivos históricos. Se trata más bien de los eventos que marcan la vida social de pequeños pueblos peruanos y de la mayoría de escolares, los cuales son socializados en procesos que pretenden generar identidad nacional a partir de la celebración de eventos que reiteran la oposición peruano chilena y la intensifican.

La generación de la *identidad nacional* tendría al proceso de diferenciación e identificación como elemento principal. Es decir, dos dimensiones paralelas pero no necesariamente simétricas. Por un lado, tendríamos una «heterogenización», que hace que los miembros de un colectivo se perciban como diferentes a otro grupo; mientras que un proceso «homogenizador» hace que los miembros del grupo se aglutinen en rasgos comunes que los hacen percibirse como iguales.

El sentido común nos diría que para la identidad nacional la homogenización se hace a partir de los rasgos nacionales que una concepción particular de la cultura y la historia hace aparentemente comunes a «todos» los nacidos en una circunscripción estatal que coincide con el espacio nacional territorial compartido por estos «iguales»; mientras que la heterogenización plantearía la diferencia de aquellos que no comparten el hecho de haber nacido en ese territorio, lo cual además les excluye, en principio, de la posibilidad de compartir los elementos comunes que la historia y la cultura dan para los pares nacionales.

Lo que aquí se plantea es que el proceso de identificación nacional, para el caso peruano, dependería mucho de la dimensión «heterogenizadora» del proceso. A pesar de la milenaria historia y la riqueza cultural, los elementos homogenizadores de la identidad peruana son precarios o aún están en construcción. Frente a ello, la existencia de referentes, que aglutinen la dispersión de patrones y valores nacionales a partir de elementos externos, resultaría verosímil para el caso del sentido que el imaginario peruano otorga a Chile y los chilenos.

En ese sentido, el sentimiento de rechazo a lo chileno permitiría, no sólo alejarse

de lo externo al Perú, sino sobretodo acercarse a lo peruano. Esta afirmación sería el punto central de este artículo y de la hipótesis que no se ha pretendido comprobar, mas sí presentar de una manera convincente, argumentando inicialmente la insuficiencia del enfoque de las relaciones internacionales para acercarse al problema de la tensión entre Perú y Chile, y posteriormente, argumentando la centralidad de la variable sociocultural dentro del fenómeno del «problema chileno» en la sociedad peruana.

El análisis basado en las Relaciones Internacionales puede ayudar a entender algunos eventos en la relación entre Perú y Chile. Sin embargo, el análisis de la dialéctica entre coyuntura política y procesos sociales de amplia data y complejidad, permitirían una necesaria y complementaria perspectiva de los permanentes eventos de tensión registrados entre ambos países.

Ahora bien, el énfasis planteado sobre el análisis de los procesos sociales que sustentan el «problema chileno», no significa desdeñar la necesaria acción del Estado y el urgente llamado a los políticos a involucrarse en acciones que promuevan la generación de imaginarios cercanos a la cooperación y la confianza en reemplazo del recelo y la antipatía. La acción del Estado debe estar a la cabeza de una serie de propuestas empresariales, gestos institucionales, esfuerzos académicos y demás iniciativa que, desde la sociedad civil, pretenden fortalecer la relación entre los dos países y superar la constante tensión. Es necesario que nuestros Estados diseñen e implementen políticas al respecto, pues ello permitirá tomar atajos en la promoción de un imaginario cercano a la confianza y alejado de la suspicacia.

Finalmente, lo escrito en este artículo para el caso peruano, tiene un correlato en el caso chileno ¿cuál es éste?. Describirlo, analizarlo y discutirlo es una tarea pendiente, así como lo es también para el caso peruano, pues a lo largo de este artículo únicamente se ha atisbado algunas referencias que pretendían ayudar a configurar una hipótesis, y está claro que en ninguna de las afirmaciones aquí presentadas se han agotado los argumentos. Lo que se ha pretendido, modestamente, es abrir el análisis a un conjunto de fenómenos que requieren ser profundizados a partir de la investigación y el debate.

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto. 1991 *El tiempo de los derechos*. En: El tiempo de los Derechos. Editorial Sistema, Madrid, pp 97-112
- Calle, Fabián. 2006 *Armamentismo en Sudamérica ¿Salto tecnológico o desequilibrio?*. Revista DEF. Conciencia en Defensa, Energía y Medio Ambiente. Año 2, No.8. Abril. Buenos Aires.
- Cavieses, Eduardo y Cristóbal ALJOVÍN (Editores) 2006 *Perú-Chile / Chile-Perú 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y sociales*. Fondo Editorial UNMSM, Lima.
- Cotler, Julio 1994 *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Ferrero Costa, Eduardo (Editor) 1988 *Relaciones del Perú con los países vecinos*. Centro Peruano de Estudios Internacionales, Lima.
- Hurtado, Lourdes 2002 *Cultura, representación y otredad. Reflexiones sobre el colectivo militar peruano*. Instituto de Defensa Legal, Lima
- Ikenberry, G. John. 1996 *The Myth of Post-Cold War Chaos*. En: Foreign Affairs, Vol. 75, No. 3, mayo/junio, pp. 79-91.

- Kahhat, Farid. 2005a *El Poder y las Relaciones Internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth Waltz*. (Compilador) Colección Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económica. México:
- , 2005b *Las relaciones entre Chile y Perú en el ámbito de la seguridad: entre la cooperación y la desconfianza*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. FLACSO-Chile. Año 19, vol 2, julio-diciembre.
- Keohane Robert y Joseph Nye 1988 *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- López, Silesio 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Instituto de Diálogo y Propuesta. Lima
- Mingst, Karen 1999 *Essentials of international relations*. Norton and Company, New York.
- Nuggent, Guillermo 1992. *El laberinto de la choledad*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- 1996 *El poder delgado: fusiones, lejanías y cercanías en el diseño cultural peruano*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Remy, María Isabel 1995 *Historia y discurso social. El debate de la identidad nacional*. En: Julio Cotler (Editor), Perú 1964-1994. Economía, Sociedad y Política. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Robles, José. 2005 *De la disuasión a la cooperación: Dos siglos en la relación Perú – Chile*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. FLACSO-Chile, Año 19, vol 2, Julio-diciembre.
- Tamayo, Ana María y José Miguel FLOREZ 2005 *Ojos de Video Tape*. En: Revista Ideele. IDL, No. 170, Mayo. Lima.
- Vásquez, John A. (Comp) 1994 *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. Limusa, México

LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y PERÚ: UNA VECINDAD DIFÍCIL

■ *Mario Artaza Rouxel**

CREO QUE EXISTE UNA EXIGENCIA ética muy grande sobre los académicos. Y es la de acercarnos a los problemas que tratamos de desentrañar con la menor carga subjetiva posible, sin prejuicios y sin agendas ocultas. Confieso que ello es extremadamente difícil. En materia de relaciones entre dos países existen cargas históricas que resultan casi imposible de superar. Nuestra óptica variará según nuestras experiencias, la influencia de nuestro medio, de nuestras lecturas, de la manera en que hemos digerido y hecho nuestra la historia y los mitos que la acompañan.

Creo también que la diferencia mayor entre los que dialogan y aquellos que se niegan al diálogo o que son impermeables a otros puntos de vista, es que los primeros están abiertos a percibir el valor que puede tener otra perspectiva, a comprender que existe una gama enorme de sentimientos, percepciones, emociones, que contribuyen a determinar la manera como se llega a asimilar e interpretar de manera diferente hechos del pasado o situaciones complejas del día de hoy. Estar dispuesto a «ponerse en el sitio del otro» para poder llegar a un entendimiento.

Es indispensable para una mejor comprensión de nuestras relaciones con otros países y para crear instancias de entendimiento y puentes para el futuro.

Desde ese punto de vista resulta evidente que existen poderosas cargas emotivas que tiñen de manera diferente la trama de las relaciones entre Perú y Chile.

Como ha escrito Ratzel, uno de los fundadores de la Geopolítica, «la historia de un Estado siempre es al mismo tiempo, una parte de la historia de los Estados vecinos».

El proceso de la Independencia del Perú y el papel de O'Higgins y el rol de nuestra escuadra bajo Cochrane, la visión de Portales y la política seguida frente a la Confederación; la Guerra del Pacífico, la ocupación de Lima, la Campaña de la Sierra, el Tratado de Ancón, el largo proceso con respecto a Tacna y Arica, el Tratado de 1929 y los largos años que transcurrieron hasta la firma del acta de Ejecución en 1999 son hitos que los historiadores, formadores de opinión pública, la prensa y el hombre de la calle en ambos países perciben, sienten y han asimilado de manera distinta.

Dicho de otra manera, la historia pareciera empeñada en congelarnos para siempre en roles antagónicos y la sensación es que hay cierto determinismo o fatalismo en que no hay escape o alternativa para ello.

¿Será Chile hoy frente al Perú un país arrogante, desdeñoso, altanero, con men-

* Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. M.A. in Foreign Affairs, University of Virginia; completó estudios de doctorado en School of International Service, American University. Fue Embajador en el Reino Unido y Estados Unidos, y Director Ejecutivo del Secretariado de APEC (Singapur), entre otros destinos. Ex funcionario del Banco Mundial (1974-1990).

talidad de triunfador, un tanto xenófobo, agresivo, militarista, con ansias de expansión de su territorio con pretensiones de invadir económica o comercialmente a los países vecinos?. ¿Será Perú, como lo ven los peruanos, un país amenazado militar y comercialmente por Chile, que necesita hacer valer los que considera sus derechos ignorados en materias de demarcación marítima?. ¿O acaso será Perú un país que mantiene un rencor centenario y que en su proceso de formación como nación requiere de un enemigo histórico para ayudar a consolidar su espíritu nacional y superar sus profundas divisiones y cuya elite recurre constantemente a crisis en sus relaciones con el vecino del sur para mantener los apoyos necesarios, como a veces se ve al Perú desde Chile?. ¿Hay cabida para la cooperación y el entendimiento entre ambos países o siempre estará sobre ellos la sombra de un posible conflicto?

No espero dilucidar todas estas interrogantes. Existen estas percepciones, como hecho ineludible, aquí y allá. Son hechos de la causa que debemos enfrentar y podemos ayudar a buscar las raíces de las mismos, a comprenderlos buscando caminos para superarlos o al menos, para atenuarlos.

La profesora Paz Milet publicó en 2004 un interesante estudio bajo el sugerente título «Chile-Perú: Las dos caras de un espejo» sobre las percepciones que existen a los dos lados de la Línea de la Concordia. Quiero destacar una cita que ella hace de José Rodríguez Elizondo, profundo conocedor de y admirador del pueblo peruano, al referirse a los efectos distintos que tuvo la Guerra del Pacífico en ambos pueblos: « el orgullo (en Chile) mutó en arrogancia focalizada...en contrapunto con el rencor peruano, amarró el futuro de ambos países a una íntima enemistad, que se expresaría para unos, en la obligación de conservar lo ganado, y para otros, en la necesidad de recuperar lo perdido. Ese amarre impediría asomarse a las posibilidades de una cooperación que potenciara a ambos conjuntamente»¹.

¿Es esta una constante de nuestra historia futura? Creo que no hay que mirar la política de status quo territorial como una forma de arrogancia. Al menos, esta cita nos señala de modo muy claro que Chile no ambiciona territorio alguno de sus vecinos. En ello debería haber claridad absoluta. No existe ninguna escuela de pensamiento, ningún plan, ninguna intención secreta, sobre los territorios de los Estados que lo rodean. Conservar el territorio de Chile es hoy, después de ciento veintitrés años, una marca de estabilidad y de reconocimiento que los tratados vigentes han fijado de manera terminante y definitiva los límites de todo tipo con el Perú; que el Tratado de 1904 resolvió los límites con Bolivia y que numerosos tratados con Argentina también resolvieron todos los temas pendientes de carácter territorial.

Se sabe cuando comienza un debate sobre límites y es fácil hacerlo. Más difícil resulta mantenerlo en un plano de serenidad y objetividad y más cuando se tiñe de memorias históricas. Aclarado ese punto, ¿debemos también dudar de la segunda parte de la cita de Rodríguez Elizondo, o sea, de la «necesidad de recuperar lo perdido», necesidad nacida del rencor. Es decir, ¿es Perú un Estado revisionista?.

Es esa una pregunta válida y necesaria.

Muchos buscan en lo más profundo de la historia las raíces ocultas de nuestras diferencias. Veamos algunos aspectos, de manera somera, de esa historia común.

¹ José Rodríguez Elizondo, «Chile-Perú. El Siglo que vivimos en peligro», pagina 26, Random House- Mondadori, 2004.

Perú fue la cuna de muchas grandes civilizaciones y la última, antes de la llegada de los conquistadores hispanos, el Imperio Inca, conquistó territorios que iban desde lo que es hoy Ecuador hasta el noroeste de Argentina y hasta el río Maule en Chile. Comparados con ese Imperio, nuestros mapuches estaban mucho más atrás en cultura y logros de todo tipo. Luego, mientras Pizarro encontraba excelentes bases para un Virreinato lleno de boato, riqueza y esplendor, el descubridor Almagro regresó de Chile en gran pobreza, para ser derrotado en Salinas y condenado al garrote, mientras sus pocos seguidores, los de Chile, maquinaban el asesinato del Marqués Pizarro. En la Colonia, Chile fue un país dedicado en el centro a una explotación agrícola ganadera que dejaba pocos excedentes de trigo y cueros para la exportación al Perú, mientras en el sur lo que existía era un campamento militar permanentemente dedicado a la guerra contra el pueblo mapuche. Esa es la realidad que forjó a Chile, con un tipo de inmigración basada en soldados, comerciantes y agricultores que enfrentaban una vida dura, sin mucha contribución laboral indígena. Callao era el gran puerto del Pacífico, mientras Valparaíso era poco más que una aldea de pescadores.

Luego, en esa cruel Guerra Civil que fue nuestra Guerra de la Independencia, nuestros patriotas con la importantísima ayuda de San Martín y tropas argentinas pudieron derrotar en Chile no sólo a las tropas realistas, sino también a la delgada capa nobiliaria y burocrática con arraigo y lealtades con la Corona y la metrópolis. El cuadro en el Virreinato fue diferente. Allí la mirada estaba más cerca de privilegios de nobleza. La decisión de O'Higgins llevó a la preparación de una Gran Escuadra Libertadora para transportar tropas al norte, cooperando con la decisión de San Martín de llevar la independencia al Perú. La presencia de tropas chilenas junto a las argentinas y las acciones de la Escuadra Libertadora no fueron del agrado de muchos en la Lima virreinal. Perú, sin embargo, reconoció con gran nobleza el aporte de O'Higgins, designándole Gran Mariscal del Perú, acogiéndolo luego en su exilio y entregándole una hacienda en Montalbán para sus años de retiro.

Nacimos entonces a la vida independiente con cunas diferentes y con tradiciones de vida diversas. En Perú, la elite estaba acostumbrada a la vida gentil de una gran capital, sustentada en las riquezas mineras y en el trabajo indígena, mientras en Chile, una elite mucho más reducida en número, debía ganarse el magro sustento con escasos medios, haciendo frente a tierras que requerían ingentes esfuerzos de regadío para ser productivas y siempre bajo la amenaza y demandas que imponía la guerra constante contra los indígenas del sur.

Después de la independencia Chile logró establecer las bases institucionales en la década del treinta bajo la guía del Ministro Portales.

Portales era un hombre de comercio y de profundo realismo político. Miró con decidida desconfianza las acciones del Mariscal Santa Cruz destinadas a crear una Confederación Perú-Boliviana que ejercería un poder preponderante en la región del Pacífico Sur en desmedro de Chile. Las actividades de Santa Cruz, a su vez, de cooperar con el líder de los pipiolos de Chile, el General Freire, confirmó su decisión de ayudar a los sectores desafectos del Perú para derribar a Santa Cruz y deshacer la Confederación. Eso se logró en Yungay y el Jefe de las tropas expedicionarias chilenas, el General Bulnes, que fuera más tarde elegido Presidente de Chile, recibió de sus aliados peruanos el grado de Gran Mariscal de Ancash.

Chile siguió en las décadas siguientes un proceso de consolidación territorial y de robustecimiento de sus instituciones republicanas. Diferentes fueron los procesos peruanos

Podríamos escribir páginas sobre las causas, desarrollo y efectos posteriores de la guerra del Pacífico. Nuevos héroes nacionales fueron elevados al Panteón en nuestros respectivos países. La guerra, como todas las guerras, dejó marcas profundas. Los territorios vieron cambios que tardaron demasiados largos años para consolidarse definitivamente, manteniendo viva la cuestión limítrofe. Hubo cuestiones pendientes que solo vinieron a resolverse totalmente en 1999, ciento diecisiete años después del fin del conflicto.

Uno de los resultados de todo este largo proceso es el de tener a millones de niños peruanos y chilenos, de varias generaciones, que han estudiado textos con versiones diferentes de la historia, contribuyendo, en mi opinión, al estado actual de las percepciones negativas que nos separan.

Podemos fácilmente seguir explotando mutuamente culpas, crueldades, excesos, errores diplomáticos, acciones y reacciones excesivas. Podemos seguir creando tesis discutibles sobre la historia y sobre las razones y sin razones de la otra parte. Podemos adjudicar a uno una mentalidad de ganador jactancioso frente a otro humillado que busca recuperar su orgullo y el rol que cree merecer por su rica historia frente a un advenedizo. O también podemos mirar el cuadro vecinal dándole a uno el papel de insatisfecho perenne, siempre buscando el conflicto, mientras que el otro permanece inflexible detrás de la seguridad de sus tratados. Todas estas posiciones encontrarán respaldo y aplauso. Y nos mantendrán congelados, sin posibilidad de avance y superación.

Creo que en el día de hoy tenemos que enfrentar un imperativo histórico. En un mundo cada día mas globalizado, con nuevos desafíos, con pesadas cargas de retraso y pobreza en nuestras poblaciones, hay muchísimo más que ganar en la cooperación que en el conflicto.

Por ello es urgente que reformulemos nuestras relaciones sobre el pilar central de un acuerdo de vecinos con la mirada en el futuro. Esto significa que debemos buscar objetivos comunes de mediano y largo plazo y establecer de inmediato los acuerdos que hagan posible trabajar en conjunto para alcanzar esas metas. En cada país será necesario salirse del esquema actual para abordar con audacia una mirada nueva a partir de la cual se deberá reconstruir las confianzas y asumir en conjunto metas comunes.

El siglo XXI será el Siglo del Pacífico, en el que las más grandes economías, Estados Unidos, China y Japón transarán sus productos con América del Sur, proveedora de importantes materias primas. Podemos responder a este desafío unidos aprovechando las sinergias naturales de nuestra ubicación geográfica, haciendo uso cooperativo de posibles rutas que unan el Pacífico con el Atlántico, explorando conjuntamente posibilidades exportadoras, o podemos competir, en cuyo caso nuestros beneficios serán menores para los dos Estados.

En el papel hemos tenido avances significativos en los últimos años que desgraciadamente son archivados apenas surge una controversia. Mecanismos creados para enfrentar situaciones conflictivas, son dejados de lado como decisiones sin valor efectivo cuando aparece una situación de conflicto.

Y está claro que hemos tratado de crear bases sólidas para una relación sana. Vemos algunos de esos esfuerzos:

En las Declaraciones Presidenciales de los años 2001 y 2002 se acordó que los Cancilleres se reunirían periódicamente y se creó un mecanismo de Consultas Diplomáticas a nivel de Subsecretarios. Se estableció el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2 mas 2) que reuniría a Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. También existe el Comité de Seguridad y Defensa, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa que dio inicio a la definición de una Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa». Está claro entonces que ambos países cuentan con mecanismos que deberían ser suficientes para analizar, discutir y avanzar en soluciones constructivas en todos los temas de la agenda bilateral. Sin embargo, incidentes menores, declaraciones poco felices, la presión incesante de los medios de prensa, a menudo han paralizado o trabado el accionar de estos mecanismos.

En el campo de la defensa, además, se ha institucionalizado la llamada Ronda de Conversaciones de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, que a la fecha ha sostenido más de 20 encuentros.

Por otra parte, el Comité de Fronteras ha dado pasos muy significativos en materia de integración regional en la zona de Tacna y Arica. Sus tres Comisiones, de Facilitación Fronteriza, de Infraestructura, Transportes y Normas y la de Integración han sido muy efectivas con logros concretos.

Una larga lista de Convenios y Acuerdos firmados en los últimos años dan testimonio de la red de entendimientos en diversas materias, como cooperación aduanera, seguridad social, cooperación entre los Institutos de la Juventud, entre las Academias Diplomáticas, en materia de Desastres, para citar sólo algunos.

Nuestra colega Paz Milet ha estudiado el fenómeno de las percepciones que tienen peruanos sobre chilenos y viceversa. Es aquí donde reside en gran parte el origen de las tensiones y malentendidos entre ambos pueblos. Todos los esfuerzos por crear relaciones constructivas parecieran estrellarse contra una muralla. ¿Serán el orgullo herido del Perú y la arrogancia que se percibe de Chile obstáculos insalvables para nuestras relaciones? Es evidente que hay elementos que podríamos calificar como poco sanos infectando esas relaciones, elementos que necesitan pocos incentivos para aflorar.

Frente a la satisfacción territorial de Chile, aparecen nuevas demandas peruanas. La reacción chilena es descrita como poco generosa y arrogante. Frente a un sector privado chileno emergente, totalmente desligado del accionar del Estado, surge la acusación de invasión comercial chilena. Compras militares chilenas destinadas a reemplazar a material obsoleto son descritas como excesivas y miradas con recelo, asignando a Chile intenciones tenebrosas. El accionar estúpido e irreflexivo de dos jóvenes grafiteros chilenos es descrito como un gravísimo crimen contra la cultura incaica y merecedor, por lo tanto, del mayor castigo posible. Podemos pasar revista a numerosos otros incidentes, como Luchetti, Lan y sus respectivos videos. De muchos de ellos es notorio que la reacción de prensa y del sentimiento popular estuvo marcada por el hecho que los implicados eran chilenos o situaciones relacionadas con Chile. Muy distinta habría sido la reacción si hubiesen involucrado a personas o intereses de otro origen nacional. Y quiero recalcar que no pretendo

excusar o minimizar ninguno de estos incidentes sino señalar que ellos pudieron ser discutidos en el ámbito de los mecanismos existentes.

Incluso se ha llevado esta aguzada sensibilidad al plano comercial. Un artículo del profesor Alan Fairlie embistió contra la negociación dirigida a perfeccionar el ACE de 1998 (finalmente exitosa) calificando a la actual relación comercial de desequilibrada y las inversiones chilenas en Perú de asimétricas, Describió a nuestros países como competidores en la Cuenca del Pacífico y acusó a Chile de intentar consolidar la subordinación económica del Perú y determina que la iniciativa del anillo energético es para boicotear la justa demanda boliviana de negociación de gas por mar. ¿Es este un análisis serio y desapasionado? ¿Lleva a una conclusión constructiva?

Todo este cuadro conduce a cierto nivel de frustración y desaliento entre los chilenos que desean una relación de amistad y acercamiento entre Perú y Chile. Puede incluso aflorar la idea que los repetidos gestos y concesiones por parte de Chile nunca serán suficientes para establecer una relación sana y dinámica. Los gobiernos democráticos de Chile desde 1990 han señalado que la política exterior del país otorga prioridad a América Latina y la enumeración parcial de los importantes acuerdos firmados con el Perú indica que esa prioridad es real. Es cierto que hay sectores de la sociedad chilena que se sienten desligados del entorno y colocan mayor énfasis en un discurso de triunfalismo, de país modelo, que está más cerca de la realidad de otros continentes. Ese discurso, está claro, no es el la mayoría de los chilenos y tampoco representa de modo alguno la política exterior de Chile.

El esfuerzo que debemos realizar peruanos y chilenos si deseamos superar este cuadro artificial de constantes tensiones, conflictos privados que son hechos públicos o transformados en interestatales, es enorme y llega al campo de las imágenes y percepciones que están enraizadas a nivel cultural y que tocan incluso las identidades nacionales. Si coincidimos que esto es así, y que los beneficios de la cooperación y del diálogo son mucho mayores que los del conflicto, debemos iniciar ya a todo nivel, con la diversificación de actores pertinentes, más allá de las Cancillerías, un trabajo arduo de superación de esas percepciones históricas. Si nos equivocamos, si evaluamos incorrectamente los riesgos que enfrentamos, todos resultaremos perdedores.

NOTA: este trabajo está basado en uno fue presentado en un seminario de académicos del Instituto de Estudios Internacionales y del Instituto de Estudios Peruanos, en Lima, diciembre de 2005, que formó parte del Taller de Política Vecinal.

EL AYER Y EL MAÑANA DE LA RELACIÓN CON PERÚ Y BOLIVIA

■ José Rodríguez Elizondo*

PARA LOS MILITARES CHILENOS, la post Guerra del Pacífico fortaleció la estrategia de la disuasión clásica. Esa que Raymond Aron definió como «alternancia de amenazas encargadas de transmitir un mensaje y de mensajes preñados de amenazas». Obviamente, el mensaje consistía en hacer clara la voluntad de ejercer la fuerza, para conservar lo conquistado.

La misión de los diplomáticos también fue ortodoxa: consolidar jurídicamente la soberanía sobre los nuevos territorios, asegurar a los vecinos que no habría «expansionismo» posterior y restablecer las redes políticas, económicas y culturales, que garantizan la coexistencia pacífica. A mayor éxito de la diplomacia –se suponía– menos necesidad habría de disuasión.

Como siempre, la realidad fue más compleja que las teorías. Dado que los objetivos de Chile pasaban por «chilenizar» los territorios conquistados, mientras neutralizaba al Perú y Bolivia ante un eventual conflicto con Argentina, el proceso diplomático fue áspero, largo y sinuoso. Los compromisos de paz y reconocimiento de los nuevos límites recién se cerraron en 1929 con el Tratado de Lima, medio siglo después del inicio de la guerra. Durante ese período –equivalente al de toda la Guerra Fría– las heridas se mantuvieron abiertas, hubo síntomas de gangrena en Tacna y Bolivia y se abrió el apetito geopolítico de algunos estrategos argentinos.

Ese cuadro potenció el rol de los militares y rutinizó el de los diplomáticos. Aquellos tuvieron buenos argumentos contra el «pacifismo ingenuo» de los civiles, en la batalla ritual por el presupuesto. Los diplomáticos, por su lado, sólo podían ayudar a mantener el *statu quo* mediante tareas -visitas, acuerdos, declaraciones conjuntas, condecoraciones– que lucían adjetivas ante los ejercicios castrenses. Diríase que mientras la fuerza tutelaba, la relación con el Perú se administraba y las rupturas con Bolivia eran «simples» decisiones unilaterales de ese país.

* Abogado, periodista y profesor de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Columnista de La Tercera (Chile), La Vanguardia (Barcelona, España) y Caretas (Perú). Diecinueve libros publicados (filosofía jurídica, ciencia política, reportajes, ensayos y narrativa). Sus últimos libros publicados: *El Papa y sus hermanos judíos* (2000), *Chile: un caso de subdesarrollo exitoso* (2002) y *Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligro*. Premio Rey de España 1p84 por la mejor labor informativa. Premio América del Ateneo de Madrid, 1989, por ensayo *Crisis de las izquierdas en América Latina*; Premio Internacional por la Paz, 1992, del Ayuntamiento de Zaragoza, por ensayos sobre derechos humanos. Miembro del Consejo Asesor de Políticas de Defensa. Profesor honorario de la Sociedad de Estudios Internacionales, España. Asesor de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz, de Zaragoza, España.

Durante casi un siglo, pocos formularon la pregunta necesaria: ¿cuán apacible, duradero y económico era el *statu quo* edificado sobre bases tan precarias? Por cierto, tal pregunta cuestionaba la doctrina de la guerra prevaleciente en el siglo XIX. A mayor abundamiento, tras la segunda guerra mundial comenzó a relacionarse con el objetivo de una «paz mejor», en los términos planteados por el especialista británico H. B. Liddell Hart, en su obra *Estrategia: la aproximación indirecta*.

En los años 70 del siglo pasado, el *test* decisivo para despejar la interrogante recayó sobre el general Pinochet, cuyo poder político-militar ya superaba el de cualquier gobernante chileno anterior. Colocado ante una encrucijada estratégica, dicho general debió aceptar que el tratado de 1904 con Bolivia era revisable -no era «intangible»-, pues la alternativa era una guerra contra nuestros tres vecinos coaligados. El «abrazo de Charaña» de 1975 mostró, así, tres grietas estratégicas: seguridad nacional debilitada por la carencia de relaciones normales con Bolivia, falta de creatividad para estructurar relaciones de confianza con el Perú y reversibilidad de la estrategia de la disuasión, debido al emergente conflicto del Beagle con Argentina. Entre 1973 y 1978, fuimos nosotros los disuadidos.

Cuando la pesadilla de ese ciclo terminó, vino el fin de la guerra fría y el fin de la propia Historia, en los términos planteados por Francis Fukuyama. Entonces, los gobiernos democráticos y las economías de mercado parecieron consolidarse en la región y la sensación de muchos chilenos fue que el *statu quo* ya podía sostenerse solo. Recompuestas las relaciones con Argentina y el Perú, había que conformarse con la enemistad de Bolivia. ¿Qué otra cosa podíamos hacer? Iniciar debates o negociaciones por cuestiones de soberanía era innecesario o quedaba fuera de foco. Las hipótesis de conflicto se extinguirían, el gasto militar se reduciría y la diplomacia debía volcarse a las relaciones económicas internacionales. En ese contexto, el regionalismo abierto de la Concertación fue una demostración de inteligencia y realismo. Hasta el gobierno de Frei, funcionó como una estrategia geopolíticamente previsora, que nos anclaba en la región, sin ceder a la ilusión de que la historia había terminado. Desgraciadamente, su propio éxito comenzó a erosionarla. La participación exitosa en «las ligas mayores» trajo la pretensión, legítima, de convertirnos en puente para grandes negocios intercontinentales y transoceánicos. Pero, simultáneamente, hizo olvidar que antes debíamos consolidar las bases vecinales de ese puente.

Formulariamente dicho, la apertura debilitó al regionalismo. Chile comenzó a apreciar mejor los indicadores económicos a corto plazo que la seguridad a plazo mediano y largo. Esto implicaba concentrarse en los acuerdos de libre comercio, de protección a las inversiones y promoción a las exportaciones y no distraerse en los conflictos con los vecinos ni en la utopía de la integración. Despertamos a la realidad con el fiasco del gasoducto para Bolivia instalable en una zona especial chilena, según gestiones iniciadas por los presidentes Ricardo Lagos y Hugo Bánzer. La subsecuente crisis boliviana, con su crispación antichilena y su decisivo *link* peruano, vino a recordarnos que la racionalidad no es el factor dominante en las relaciones exteriores. El gobierno de Lima intervino abiertamente en la negociación -no para favorecerla- y los sucesivos gobiernos de La Paz -de mejor o peor grado-, subordinaron sus estrategias de desarrollo al objetivo océanopolítico y catalizaron una simpatía vecinal y regional hacia su causa que afectó nuestra imagen global.

La llegada de George W. Bush a la Casa Blanca, sumada al impacto del 11-S, fue otra señal adversa de la realidad. Contrariando las buenas intenciones de la Iniciativa para las Américas y el Consenso de Washington, el Presidente norteamericano repuso a América Latina en su viejo lugar subalterno (*in the middle of nowhere*, es una buena definición en su idioma), sin perjuicio de algunas discriminaciones positivas. A partir de entonces, la región desde la cual debía hacerse nuestra política exterior, según las tesis del Presidente Lagos de 1993, comenzó una dramática regresión. De eventual socio estratégico de los Estados Unidos, pasó a reconvertirse en zona de vigilancia y eventual confrontación. Agentes secretos y militares de la superpotencia, que ya estaban operando en otros países, comenzaron a desplegarse alrededor de Bolivia y Venezuela.

Paralelamente, apoyado en el petróleo, Hugo Chávez emergió como el líder contestatario más poderoso. Hoy ejerce una importante influencia sobre dirigentes políticos bolivianos, ecuatorianos y peruanos y trata de proyectarse hacia el Mercosur, donde está la gran masa geopolítica de la sub-región.

Como reacción lógica, en Washington vuelve a hablarse de ejes izquierdistas o revolucionarios, metiendo en un mismo saco a Fidel Castro, Hugo Chávez, Evo Morales, Tabaré Vázquez, Andrés Manuel López Obrador, Alan García, Ollanta Humala, Daniel Ortega y Shafik Handal (fallecido en febrero de 2006). Sólo a Lagos y Lula se les reconoce respetabilidad de ex izquierdistas o de izquierdistas renovados. Lula, es decir, Brasil, ante las dificultades para que se le reconozca liderazgo en la integración regional, mantiene muy abierta su ventana hacia el grupo de los 20, que colidera con la India. A Itamaraty no se le escapa que los Estados Unidos enfrentan graves dificultades económicas y que el futuro puede estar con los «gigantes del subdesarrollo», liderados por China.

Este nuevo marco es singularmente problemático para Chile, porque, primero, es marginal a los principales organismos de integración regional y, segundo, no ha podido amarrar una alianza verdaderamente estratégica con Brasil, por lo delicado de sus vínculos con Argentina. Por eso, la amenaza recurrente del aislamiento vecinal –la metáfora de Israel– ahora podría coexistir con la incómoda posición del jamón en el sandwich: entre los Estados Unidos y distintos «ejes izquierdistas», que pueden comprender La Habana, Caracas, Buenos Aires y La Paz.

Hasta los supremacistas económicos entenderán que esto supone un alza del riesgo-país, puntos menos de crecimiento y la problematización del objetivo «Chile plataforma de inversiones». Si a esto se suma el decaimiento de la economía global, que pronostican algunos expertos, sufriremos un impacto fuerte, correlativo a nuestra gran apertura: crecimiento bajo mínimos, presiones inflacionarias, aumento del desempleo y renacimiento de la lucha entre neokeynesianos y neoliberales. Obviamente, este síndrome induciría una fuerte inquietud social y un realineamiento más confrontacional de las fuerzas políticas. Y, como la ley de Murphy nunca falla, es seguro que, justo en esos momentos, los Estados Unidos declarararán que Chile es su aliado estratégico extra OTAN.

Para enfrentar ese futuro, que está llegando, los chilenos tendríamos que afeccionarnos al siguiente silogismo:

- Dada nuestra realidad geopolítica, debemos ser más simpáticos en América Latina.
- Por lo mismo, es temerario equilibrar la relación regional-vecinal y la relación con los grandes mercados extrarregionales.
- En definitiva, es un crimen de lesa seguridad nacional reconocer primacía (tácita o expresamente) a las relaciones económicas internacionales sobre las relaciones políticas internacionales.

Con base en lo señalado, los gobernantes y co-legisladores del futuro próximo tendrán que realizar una profunda reingeniería en el área de confluencia de las políticas exterior y de defensa. Para empezar, deberán abocarse a la aprobación (¡por fin!) de una ley orgánica moderna para la Cancillería, que introduzca -entre otras cosas- una racionalización de las jerarquías, pautas claras de delegación y un sistema de calificaciones funcional al pensamiento crítico. En cuanto a la base intelectual, la ley o el reglamento debiera inducir un enriquecimiento de las mallas curriculares de la Academia Diplomática, que contemple:

- El déficit de conocimientos geopolíticos, generales y especiales.
- La reivindicación de las relaciones políticas como marco de las relaciones económicas.
 - La reformulación de las bases políticas y económicas del regionalismo abierto
 - Los métodos conjuntos para enfrentar las contradicciones entre la integración que promueven los Estados Unidos y las distintas tesis sobre la materia que se bocetan desde América Latina
 - Los criterios y métodos para reconocer el o los liderazgos en una estrategia integracionista sudamericana.
 - La reconsideración del dogma de la bilateralidad en el conflicto con Bolivia
 - La exploración de una política común chileno-peruana, sobre la aspiración marítima de Bolivia.
 - La posibilidad de reconducir la pretensión de redelimitación marítima del Perú hacia una política integracionista sobre recursos del mar.
 - Las eventuales contrapartidas para una estrategia integracionista de la triple frontera, que comprenda los recursos del mar y el gas natural.
 - Las pautas de comportamiento diplomático y económico, relacionadas con el apoyo a la reivindicación argentina de las islas Malvinas.
 - El fenómeno indigenista, dentro y fuera del país.
 - Una estrategia de análisis y debate sobre los factores culturales que nos unen y separan.
 - Una estrategia de docencia presidencial sobre todos los factores señalados.

Suscribo, en esta parte, dos sugerencias de un destacado embajador de Chile: elevar los requisitos de ingreso a la carrera y concesionar la Academia a una Universidad chilena de primer nivel.

Esta ampliación del horizonte intelectual permitirá, por una parte, reconocer a la Cancillería como el principal actor orgánico-civil de la seguridad nacional. Por otra parte, permitirá focalizar el poder presidencial en políticas públicas orientadas

a coordinar la diplomacia con la estrategia, relativizar los dogmas tecnocráticos de los supremacistas económicos, rectificar comportamientos arrogantes y xenofóbicos en la sociedad, privilegiar los componentes culturales de la integración, identificar puntos de docencia a nivel nacional y reconocer que la razón jurídica siempre es imprescindible... pero no siempre es suficiente

Obvio es apuntar que una Cancillería con una base académica y curricular así enriquecida, tendrá más autoridad para ir cerrando puertas al espontaneísmo diplomático.

En cuanto a las Fuerzas Armadas, los gobernantes tendrán que orientarlas hacia un profesionalismo participativo o de apoyo a las políticas públicas relacionadas con la inserción internacional de Chile.

Al respecto, cabe reconocer que hoy están mejor posicionadas que la Cancillería para adecuarse a los cambios que vienen. El general Juan Emilio Cheyre, quien lideró la recuperación del Ejército para la sociedad global, entre los años 2002 y 2006, lo tenía muy claro cuando sostuvo que dicha arma «es uno de los medios de la política exterior de Chile» y que, en este mundo globalizado, la soberanía no es un valor absoluto y debemos apostar a la integración y a la colaboración, en lo regional.¹ Tales conceptos inspiran la Ordenanza General del Ejército promulgada el 22 de febrero de 2006. Son señales de que, incluso para los militares, la disuasión debe disminuir su ponderación en la seguridad nacional, en beneficio del integracionismo. Es explicable que sea así pues, en materia de relaciones vecinales, experimentaron el escarmiento insuperable de la vida. Bajo el mando político y militar del general Pinochet, Chile sufrió las mayores amenazas del siglo XX. Dos veces, durante los años 70, incluso hubo peligro de guerra. Además, si las Fuerzas Armadas mantuvieron su estructura incólume -al contrario de la Cancillería-, está claro que experimentaron un dramático desgaste de sus principios y valores doctrinarios.

Es justo agregar que la nueva relación civil-militar es el correlato de las políticas prudentes de los gobiernos de Concertación y de la profesionalización, cualitativamente superior, de los altos mandos que sucedieron a los «pinochetizados». Por cierto, la disciplina jerarquizada -espinazo de la cerrada profesionalidad castrense- facilitó una recuperación relativamente rápida de los principios y valores.

Sobre la profesionalización de calidad superior, baste decir que entre las metas institucionales del Ejército está el bilingüismo total. Ya cuenta con casi 10 mil efectivos que acreditan más de un 50 por ciento de dominio del inglés. Entre otros avances, esto le permite presentarse, en su folletería institucional, como «una empresa al servicio de todos los chilenos» y como una fuerza «exportadora de paz», en relación con sus misiones en Haití, India-Pakistán, Medio Oriente, Kosovo, Afganistán, Bosnia y Chipre. A mayor abundamiento, según cifras de 2004, su planta de oficiales cuenta con 7 Ph D (doctores), 547 magister y 893 diplomados en diferentes disciplinas. Su comandante en jefe hasta marzo de 2006, el general Cheyre, es Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense y director de un centro académico en la Universidad Católica. Su sucesor, el general Oscar Izurieta Ferrer, es magister en Ciencia Política de la Universidad Católica y coautor de una tesis académica sobre las relaciones chileno-peruanas.

¹ Entrevista con el autor en *La Nación Domingo*, 19.12.04

En lo fundamental, este nuevo panorama está favoreciendo la valoración castrense de los métodos, prácticas y costumbres que emplea la diplomacia profesional para prevenir y solucionar conflictos. Los altos mandos hoy comprenden que la relación de los militares con los diplomáticos no es de competencia, sino de complementariedad. Saben, por tanto, que la diplomacia civil bajo vigilancia castrense es un despropósito y que la diplomacia militar paralela es un peligro para la propia seguridad nacional.

Correlativamente, los diplomáticos están aprendiendo que los militares no sólo deben ejercitarse en las técnicas y artes de la guerra.

CHILE-PERÚ: LAS RAÍCES DE UNA DIFÍCIL RELACIÓN

■ Paz Verónica Milet*

LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y PERÚ tienen un desarrollo zigzagueante, caracterizado por etapas de tensión o distensión. A pesar de la voluntad política y de las iniciativas generadas en ambos países, no se ha podido alcanzar un nivel de vinculación acorde a dos naciones vecinas, que comparten una compleja red de interrelaciones.

Analizar el porque de esta situación, implica necesariamente remontarse al pasado. Al proceso de conquista de ambos territorios, a la conformación de los Estados nacionales y esencialmente a las consecuencias de la Guerra del Pacífico, el conflicto bélico en el que se vieron involucrados hace más de un siglo ambos países y que aún tiene amplias repercusiones en la relación bilateral¹.

Al analizar la vinculación entre Chile y Perú en el post conflicto, se evidencia que la consecuencia fundamental de esta guerra, en cuanto a su capacidad de afectar la actual relación bilateral, es la generación de imágenes que han ayudado a construir una percepción negativa del otro. Entendemos como percepción la idea o impresión que se evidencia respecto a un determinado hecho, persona o cosa, como producto del conocimiento o adquisición de ciertas nociones o imágenes históricas, socio-culturales y políticas².

Tres son las principales imágenes que abordamos en este trabajo, que creemos son fundamentales en la percepción que existe del otro³. La de ganador v/s vencido; la de invasor e invadido y la de país exitoso y estable frente a la imagen de un país políticamente inestable y con altos niveles de pobreza.

Sin embargo, el análisis de estas percepciones debe considerar dos factores esenciales, presentes transversalmente en los vínculos bilaterales a lo largo de la historia. El primero es la desconfianza histórica y el segunda factor, la presencia de diferencias culturales vitales entre ambos países. En este trabajo nos parece importante rescatar tres de estas diferencias: la composición étnico social, la estabilidad institucional y el desarrollo del sistema económico y productivo nacional.

A pesar de que el hito en este análisis es la Guerra del Pacífico, no se puede

* Magister en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile. Candidata a doctor en Ciencia Política, Universidad de Leiden. Autora de numerosas publicaciones sobre la relación de Chile con sus vecinos. Este artículo forma parte del Proyecto Fondecyt 1040244.

¹ En este trabajo se abordará como un factor de quiebre o marcador la Guerra del Pacífico, aunque algunos analistas hacen referencia a que las discrepancias entre Chile y Perú ya se evidencian antes.

² Elaboración propia, sobre la base de aportes de distintos autores.

³ Al respecto ver Paz Milet, «Chile- Perú: las dos caras del Espejo», revista Ciencia Política Volumen XXV, N° 2, 2004, Pontificia Universidad Católica de Chile.

soslayar la opinión de distintos autores, respecto a que la desconfianza bilateral se evidencia ya antes de este conflicto. Estos señalan que ya desde la etapa del descubrimiento y conquista se generan las primeras discrepancias. En este sentido, por ejemplo, Víctor Andrés García Belaúnde, en su artículo «Tan cerca de Chile y tan lejos de Dios», publicado en el diario El Comercio el 15 de mayo de 2005, señala que «En este sentido, podría sostenerse que el establecimiento de las primeras instituciones civiles en el Perú tuvo como antecedente una guerra civil entre los pizarristas de Lima y Cusco y los «los de Chile», como eran llamados los almagristas, que derivó en el asesinato de Pizarro.

Es decir, a partir del conflicto armado lo que se desarrolla es un proceso de profundización de estas desconfianzas.

Esta idea es reforzada por autores chilenos, como Sergio Villalobos, quién argumenta que

Chile nació a la historia como una rama menor de la conquista del Perú... Bajo los problemas del tráfico y en la percepción general de los chilenos, existían rivalidades y formas de descontento que se expresaron en más de una ocasión. Un sentimiento de superioridad por parte de los peruanos y otro de inferioridad del lado de los chilenos, dieron lugar a la formación de estereotipos, con lo que ellos tienen de falso y caricaturesco⁴.

DIFERENCIA ESENCIALES

Composición étnico-social

Desde esta perspectiva, existen claras diferencias entre ambas naciones. Mientras Chile es un país que se caracteriza por su homogeneidad, Perú tiene una composición étnica bastante diversa. Del total de su población 45% es indígena, 37% mestizo, 15% de origen europeo y 3% son descendientes de africanos, chinos, japoneses y otros⁵.

Esta diferenciación étnica se expresa también en el ámbito socio-económico; pues es fundamentalmente el 15% de la población de origen europeo el que concentra el poder político y económico. Esto constituye un caldo de cultivo para el surgimiento de movimientos reivindicacionistas e incluso terroristas, como Sendero Luminoso y Tupac Amaru⁶.

Estabilidad institucional

Chile ha tenido mayor persistencia del sistema democrático y en este país, este presenta un mayor nivel de validación que en Perú. En los últimos años se han

⁴ Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa 1535-1883, Editorial Universitaria, pág. 15.

⁵ US Department of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs, Background Notes, April 2005.

⁶ Esta diferenciación ha sido rescatada también por el candidato a la presidencia Ollanta Humala y es una de las principales bases de sustento de su discurso populista.

agudizado estas diferencias a partir de la crisis experimentada por el gobierno peruano, durante y después del mandato de Fujimori y con la actual administración de Toledo. En esencia, este mandatario ha gobernado la mayor parte de su gestión con un nivel de aprobación del 15%. A esto se agrega un descrédito general de las instituciones del Estado. En la última encuesta publicada por APOYO, el gobierno tiene sólo un 10% de aprobación, el Congreso un 9% y el Poder Judicial un 9%⁷.

Similar es la evaluación de los partidos políticos, lo que ha posibilitado el surgimiento de movimientos foráneos al sistema tradicional, que finalmente han accedido al poder. Este es el caso, por ejemplo, del movimiento Cambio 90 que llevó a Alberto Fujimori al gobierno.

El desarrollo del sistema económico y productivo nacional

En Perú existe una fuerza con amplia repercusión en el sistema económico, que es el sector informal. Esto no se da similar forma en Chile, con un sistema económico más estructurado y desarrollado.

Algo similar ocurre con el sistema productivo nacional. La industria nacional peruana presenta un menor nivel de desarrollo y un alto nivel de dependencia de los productos importados de menor precio. Esto facilita la incursión de empresarios chilenos en este mercado y consecuentemente, es factor de conflicto, cuando ésta adquiere un nivel que lleva a determinados sectores a hablar de una «nueva invasión chilena».

PERCEPCIONES CRUZADAS

En este marco, con la persistencia de estos factores, es que se ha ido desarrollando la construcción de una serie de imágenes mutuas, que son la base de las percepciones que analizamos en este trabajo.

Centraremos nuestro análisis en el período pos Guerra del Pacífico, pues el análisis de los discursos y de los textos de ambos países coincide en definirla como un hito en la historia nacional, bilateral y regional.

En gran parte de la sociedad peruana existe coincidencia respecto a que «la guerra del Pacífico es el acontecimiento más importante de nuestra historia militar. Muchas de nuestras acciones y política militar aún se ven a través del prisma de este trauma que vivió el Perú hace más de un siglo. Muchas veces ese prisma no nos deja ver con claridad la realidad y nos hace tomar decisiones equivocadas»⁸. Para una parte importante de los peruanos aún existe la noción del orgullo nacional herido por la derrota y por la invasión chilena. Esta última, sobretodo, es un factor tiende a desconocerse en los análisis posteriores y es un hecho sustantivo. La invasión de territorio peruano- incluyendo a Lima – y la ocupación prolongada por partes de

⁷ Aplicada a 615 personas mayores de 18 años de ambos sexos, en 38 de los distritos de Lima Metropolitana.

⁸ Luis Barandarían Pagador, Desarrollo y gasto militar. El caso peruano, Editorial APOYO, Lima, Perú, octubre de 1995, pp. 55.

las fuerzas chilenas, ha repercutido posteriormente en la generación de una compleja red de relaciones entre ambos países y, además, ha agudizado la idea de un orgullo nacional herido.

La persistencia de esta noción es particularmente evidenciable en el caso de las Fuerzas Armadas y especialmente en el Ejército, que tuvo un rol menos destacado que la Marina en este conflicto. Así lo plantea Víctor Villanueva⁹, quién señala que la frustración que sufrió el Ejército en esta ocasión, es, tal vez, una de las más graves de su historia, tanto que aún no ha logrado reponerse del todo.

Después del conflicto, las fuerzas armadas se vieron profundamente mermadas, como consecuencia de la difícil situación económica y predomina en general un sentimiento de apatía.

Este sentimiento dura hasta 1940, cuando surge con fuerza el discurso revanchista. Aunque no se plantea públicamente, si existe en el Ejército peruano el deseo de resarcir lo efectuado por los chilenos. «Es un sentimiento íntimo, el oficial rumia calladamente su desesperanza, compara constantemente cifras y estadísticas militares del Perú y Chile, murmura y reprocha calladamente al gobierno que no lo provee con los elementos necesarios para rescatar el honor nacional, quizás sí en lo más íntimo de su ser sueña con reemplazar algún día a esos «antipatriotas» gobiernos para conducir a su patria por sendas de gloria y honor»¹⁰.

Este sentimiento o deseo de la fuerza militar se evidencia en la literatura generada en ese período en la idea de *rescate de la dignidad nacional* y se expresa hasta hoy, cuando se señala la necesidad de que los cuadros de adquisiciones de las fuerzas armadas, tengan el nivel de adquisiciones de los países vecinos y específicamente de Chile.

En el caso de Chile, la victoria permitió la persistencia de la noción de unas fuerzas armadas «jamás humilladas y jamás vencidas» y generó un sentimiento de excesivo orgullo nacional, que condicionó y condiciona la vinculación futura con sus vecinos del norte, determinando la agenda de política exterior y de defensa a nivel gubernamental; pues la herencia histórica, a pesar de la voluntad política expresada por ambos gobiernos, resurge frente a cualquier divergencia. José Rodríguez Elizondo denomina el proceso experimentado por los chilenos después de la guerra como una «sobrecompensación» y señala que «hoy parece evidente que ese orgullo mutó en arrogancia focalizada y que ésta sirvió poco al interés nacional. En contrapunto con el rencor peruano, amarró el desarrollo futuro de ambos países a una íntima enemistad, que se expresaría, para unos, en la obligación de conservar lo ganado y, para otros, en la necesidad de recuperar lo perdido. Ese amarre impediría asomarse a las posibilidades de una cooperación que los potenciara a ambos conjuntamente»¹¹.

Esta arrogancia chilena es rescatada por analistas peruanos y expresada en la figura de un *victorioso poco generoso*, así lo indica por ejemplo García Belaúnde «...Arrogancia del lado chileno en su mezquindad en solucionar algunos temas.

⁹ 100 años del Ejército peruano: frustraciones y cambios, Editorial Juan Mejía Baca, Lima-Perú, 1971.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ José Rodríguez Elizondo, «El siglo que vivimos en peligro», La Tercera- Mondadori, 2004, págs. 26-27.

Ello sorprende porque Chile ha sido un vencedor inusualmente beneficiado con la guerra. Los ingresos del salitre fueron instrumentales en la consolidación económica de su estado inmediatamente después de 1883. Posteriormente lo fue el cobre, constituyendo durante mucho tiempo hasta el 80% de sus ingresos por exportaciones, hoy es cerca del 50%»¹².

Algunos estudiosos de la historiografía peruana, rescatan otro elemento y es la repercusión de esta postura chilena en la generación de un sentimiento nacionalista en Perú. De acuerdo con el historiador Nelson Manrique, «el nacionalismo chileno ha sido ‘un mecanismo de manipulación ideológica muy poderoso’. A su juicio, en países con débil integración nacional y una precaria base para construir una unidad, como Perú, la guerra contribuye a formar un nacionalismo negativo. ‘A partir de la guerra es el chileno lo que nos hace peruanos, sostiene’»¹³.

Imagen ganador-vencido

Esta imagen ganador- vencido y su repercusión en el alma nacional se mantienen hasta hoy; pero adquiere nuevas formas y se une a nuevas imágenes que ayudan a construir una percepción fundamentalmente antagónica del otro.

A esto colabora el que, a pesar de los avances sustantivos en materia comercial-aunque no suficientes-, no se haya logrado un mayor desarrollo en la solución de la agenda histórica. Aún desde Perú existen una serie de demandas, que no permiten superar la idea de posguerra. Estos temas responden a dos lógicas: Primero, la *de una delimitación territorial insatisfactoria*, que actualmente repercute en la demanda por una nueva delimitación marítima; pero que en esencia hace referencia a una serie de «heridas» generadas en el período posterior al conflicto y que no se lograron subsanar con los acuerdos alcanzados en 1999, que resolvieron los puntos pendientes del Tratado de 1929.

La segunda lógica es la de *la pérdida cultural* y hace referencia a la posesión aún por parte Chile de ciertos trofeos de guerra, que los peruanos consideran que les deben ser devueltos.

Delimitación territorial insatisfactoria

El período posterior a la guerra, fundamentalmente en relación con la división territorial, estuvo marcado por la desconfianza y el surgimiento de una serie de discrepancias entre Chile y Perú. La suscripción del Tratado Rada y Gamio- Figueroa Larraín de 1929 sin duda ayudó a reducir los conflictos, al devolver Tacna a Perú; pero quedaron sin resolverse una serie de elementos. Esto ha permitido que aún hoy subsista la idea de una herencia inconclusa.

La firma del Acta de 1999, no facilitó en esencia la resolución de esta situación. Sobre todo desde la perspectiva peruana. En la práctica en ese país se cuestiona la utilidad de las instalaciones construidas por Chile para beneficio de Perú y el

¹² El Comercio, 15 de mayo de 2005.

¹³ El Mercurio, domingo 17 de abril de 2005.

hecho que no se hubiera informado adecuadamente a Tacna, antes de suscribir el Acta.

Efectivamente la suscripción de este acuerdo se produjo en los momentos en que tanto el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle como el de Alberto Fujimori estaban por concluir y en gran medida se pudo alcanzar por la voluntad política de ambos gobernantes. Para Fujimori era muy positivo alcanzar antes de las elecciones un acuerdo con Chile, lo que- junto con el acuerdo con Ecuador- le permitía evidenciar notables mejoramientos en las relaciones con los países vecinos.

Para la administración Frei las razones eran bastantes similares. Sin duda el gran legado de este gobierno es el notable acercamiento con los países vecinos- fundamentalmente con Argentina- y, ante la imposibilidad de desarrollar mayores avances en los vínculos con Bolivia, Perú era la mejor opción.

El hecho de que persistan las críticas en Perú, ha posibilitado –junto con otros factores que se analizan a continuación– la subsistencia, desde la perspectiva peruana, de la noción de un límite fronterizo que aún debe ser determinado.

La delimitación marítima

Otro factor que es determinante en la persistencia de esta noción, es la demanda peruana para que se genere una nueva delimitación marítima entre Chile y Perú.

El Embajador Alfonso Arias- Schreiber Pezet resume el problema desde la posición peruana, argumentando que «... desde 1954 viene aplicándose la línea del paralelo geográfico como límite fronterizo de las zonas marítimas del Perú y de Chile, pese a que no existe un tratado específico de delimitación de esa frontera entre los dos países, que dicha línea es inequitativa para una de las partes, y que da lugar a que se produzcan lamentables incidentes, con perjuicio para los pescadores, tensiones y rencores»¹⁴.

Este autor plantea que el problema bilateral se origina en una interpretación equivocada del segundo párrafo del inciso IV de la Declaración de Santiago de 1952, que señala «Si una isla o grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviere a menos de 200 millas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de esta isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los Estados respectivos»¹⁵. De no existir islas, correspondería aplicar las disposiciones pertinentes del derecho internacional, que están contenidas actualmente en la Convención del Mar; salvo acuerdo en contrario o la existencia de derechos históricos u otras circunstancias especiales.

Según Perú este último sería el criterio aplicable en el caso de Chile y Perú, al no existir territorios insulares en su frontera e informaciones de prensa constatan declaraciones de oficiales y funcionarios peruanos que hablan de «una usurpación de 35.000 kilómetros cuadrados de mar peruano»¹⁶.

¹⁴ Embajador en retiro del Servicio Diplomático del Perú, su artículo « Delimitación de la frontera marítima entre Perú y Chile», escrito en 2001 fue publicado www.contexto.org.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Revista *Caretas*, Número 1735, 22 de agosto de 2002, pág.16.

Durante el primer período de Allan Wagner como canciller, en 1985, se abordó por primera vez este tema como un diferendo, pero recién el año 2001 Perú retomó con más fuerza el interés en el tema. Ese año este país remitió notas al gobierno chileno y reclamó ante Naciones Unidas por la delimitación marítima. El presidente Toledo ha resumido la postura peruana al señalar «Tenemos instrumentos multilaterales y bilaterales que establecen acuerdos prácticos para las faenas pesqueras, pero no existen tratados que fijen los límites».

Por otra parte, para Chile este tema ya estaría zanjado. Esta posición se sustenta fundamentalmente en el Informe Jurídico Número 138, solicitado por la Dirección de Frontera y Límites de la Cancillería chilena, respecto a la delimitación chileno-peruana¹⁷. Este informe se refiere específicamente al párrafo IV de la Declaración de Santiago y al artículo Primero del Convenio sobre zona especial fronteriza marítima y tiene la finalidad de determinar si alguno de estos documentos puede ser considerado como un pacto expreso de delimitación marítima. Respecto a la existencia de algún acuerdo específico relativo a su frontera marítima, el dictamen señala «(...) que es posible afirmar que tal acuerdo existe y, en consecuencia, que a él hay que atenerse, con preferencia a todos los principios del Derecho Internacional, para establecer cuál es la frontera marítima entre los dos países».

En relación con el punto de la Declaración de Santiago que más discrepancias genera en Perú, aquel que señala que en caso de una isla o grupos de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviere a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de dicha isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los Estados respectivos.

De acuerdo con la Asesoría Jurídica solicitada por la Cancillería chilena, dicho párrafo «(...) revela en forma incuestionable que, para las partes contratantes, no es la prolongación de la frontera terrestre, ni la perpendicular de la costa, ni la línea media, si no un paralelo geográfico, el que delimita sus mares territoriales...».

La postura chilena respecto a la delimitación marítima entre ambos países, es sintetizada por Jorge Cruz Jaramillo y Roberto Sandoval Santana¹⁸, respecto al límite marítimo señalan que:

1. Chile y Perú han reconocido, demarcado y respetado el límite marítimo que separa las aguas y la plataforma continental, incluyendo su subsuelo, sobre los cuales los respectivos Estados han reclamado y ejercen acogiendo la posición inicialmente declarada por Perú en 1947.

2. El límite marítimo corresponde al paralelo geográfico del punto en que la frontera terrestre demarcada alcanza la orilla del mar, señalada por el Hito Número 1, como fue establecido por la Comisión Mixta de límites en 1930, de conformidad al procedimiento acordado entre ambos gobiernos.

3. Este límite marítimo fue inicialmente definido de manera unilateral por Perú en su Decreto Supremo Número 781 de 1947; recogido en una norma jurídica multilateral en la Declaración de Santiago de 1952, suscrita por Perú, Ecuador y

¹⁷ Este informe se encuentra de manera íntegra en Llanos, Hugo, *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público*, Tomo II, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1977, pp. 125-128

¹⁸ Memorial del Ejército de Chile, pág. 19

Chile; posteriormente reconocido en forma explícita en el convenio sobre Zona Especial Marítima, suscrito por Perú, Ecuador y Chile de 1954; reafirmado mediante la erección de faros de enfilación, cuya ubicación definió la Comisión Mixta de 1968-1969; aceptado sin reparos por parte del Perú hasta el 23 de mayo de 1986 y respetado en la práctica por Chile y Perú hasta la fecha.

4. El método de delimitación marítima empleando el paralelo geográfico se ha convertido en la fórmula de delimitación de los cuatro países del Pacífico Oriental de Sudamérica, para fijar su frontera marítima, reflejando un acuerdo general sobre la materia.

5. No existen en el Derecho Internacional Público causales que justifiquen impugnar el método seleccionado de común acuerdo por Chile y Perú para fijar y demarcar su límite marítimo, ni para adoptar medidas unilaterales que impliquen su desconocimiento y revisión.

Una nueva señal peruana, de reforzamiento de su posición en materia de delimitación marítima, se realizó el 3 de noviembre de 2005, cuando el gobierno de Alejandro Toledo-previo trámite en el Congreso- promulgó una ley que fija las líneas marítimas y que fue objeto de una fuerte reacción por parte del gobierno chileno; pues el territorio ahí considerado se superpone con el territorio establecido por Chile como propio (ver anexo).

En esencia, esta normativa supone que unilateralmente Perú establece líneas de base que afectarían sus límites externos con Chile. Este último país ha manifestado su rechazo a esta decisión y ha señalado que la legislación internacional prima sobre las disposiciones nacionales, por lo que no reconoce la existencia de ningún conflicto con Perú y deja que sea este país el que asuma la iniciativa de desarrollar cualquier iniciativa a nivel internacional.

Más allá de los argumentos de las distintas partes, este tema, por sus características – controversia fronteriza relacionada con resabios históricos- y el uso que han hecho de él algunos sectores peruanos, complejiza la agenda chileno-peruana y ayuda a mantener una resolución no resuelta y generadora de posibles conflictos. Esto ha sido rescatado, por ejemplo, en las distintas versiones del Libro de Defensa peruano. Este documento- en las dos versiones oficiales que han sido dadas a conocer a la opinión pública- hace referencia explícitamente a la posibilidad de un conflicto con Chile, por discrepancias en el límite marítimo.

La lógica de la pérdida cultural

Otro factor a considerar como determinante en la no finalización del período de posguerra y en la persistencia de la noción de vencedor y vencido, es la no devolución por parte de Chile de ciertos trofeos de guerra; considerando desde libros, hasta documentos y el emblemático Huáscar. Se consideran insatisfactorias las señales dadas hasta ahora por el gobierno chileno. Por ejemplo, la entrega que hizo el entonces Canciller chileno, Juan Gabriel Valdés, durante el acto de suscripción del Acta de Ejecución del Tratado de 1929, de veinte volúmenes del Archivo Notarial de Tacna de los años 1728 a 1882, así como 126 legajos y 46 volúmenes de copia-

dores de sentencia del Archivo Judicial de Tacna de los años 1875 a 1928, los mismos que había mantenido en su poder desde la Guerra del Pacífico¹⁹.

En la práctica estos temas pendientes del post conflicto, esta noción de que todavía faltan soluciones por alcanzar, han agudizado en determinado sector de la sociedad peruana la imagen del país vencido frente al Chile victorioso y son determinantes en las distintas posiciones que se evidencian en la sociedad peruana respecto a Chile. Distintos autores hablan de que se podrían identificar claramente tres sectores: una minoría revanchista y contraria a un acercamiento con Chile; una fluctuante de acuerdo a los vaivenes de la relación bilateral y una minoría favorable a Chile, que prioriza los objetivos comerciales frente a la herencia histórica²⁰.

Esta caracterización se reafirma al preguntar en Perú ¿Cuál considera que son las principales percepciones en Perú respecto a Chile²¹?

Las respuestas están claramente influenciadas por la coyuntura de tipo comercial, pero son graficas respecto a la presencia de un gran bloque central oscilante y de diferenciaciones de acuerdo al nivel socioeconómico. Algunas de las respuestas que evidencian estas concepciones son:

«Es un país que ha robado territorio y que actualmente no tiene reparos en seguir apropiándose de recursos peruanos, el pisco, la chirimoya, el suspiro a la limeña, la lana de alpaca, en fin todo aquello que no hayamos registrado será tomado por ellos».

«... Los chilenos se venden mucho mejor que nosotros y no necesariamente son tan buenos, es más también te encuentras con delinquentes. Como país es más disciplinado y en general más culto».

Es decir, en líneas generales, subsiste a pesar del reconocimiento de los logros chilenos, un sentimiento de resquemor frente al vecino que hace más de un siglo venció en un conflicto emblemático para la construcción de la identidad peruana.

LA NOCIÓN DE INVASIÓN

Son los sectores más conservadores, que quedan representados en esta diferenciación efectuada por Rodríguez Elizondo, los que más evidencian la persistencia de una imagen de país invadido frente al auge de las inversiones de chilenos en Perú, que se desarrolla desde inicios de la década de los noventa.

En general existe la percepción de que la llegada de capitales chilenos al Perú favorece el crecimiento y el desarrollo económico, pero para determinados sectores de la sociedad peruana esto ha constituido una nueva invasión.

¹⁹ Carolina Leciñana Falconí, *La Guerra del Pacífico 120 años después. Diplomacia y Negociación*, Lima, 2004.

²⁰ Al respecto ver José Rodríguez Elizondo, «Chile-Perú: Imágenes con interferencias», revista «Debate», Perú, Vol. XVII, Número 87, marzo-abril de 1996 y «Relación Chile-Perú en el marco de las Convenciones de Lima», revista *Política* del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Volumen 33, Primavera 1995, Santiago de Chile.

²¹ Entrevistas desarrolladas en el marco del Proyecto Fondecyt 1040244, sobre Generación de Espacios de Diálogo entre Chile-Perú.

En 1996 la revista Debate, en su edición de marzo-abril²², daba a conocer una encuesta realizada a 504 personas mayores de 18 años, de ambos sexos y de todos los niveles socioeconómicos, residentes en la zona metropolitana de la Lima; que entregaba un panorama poco alentador. Ante las preguntas de ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que ingresen al Perú capitales chilenos? Y ¿si el ingreso de capitales chilenos generara más puestos de trabajo, cambiaría usted de opinión?, el universo estudiado mostró la siguiente disposición:

ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA
PREGUNTA: ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON QUE INGRESEN AL PERÚ CAPITALS CHILENOS?

	Total %	Nivel socioeconómico				Edad		
		A %	B %	C %	D %	18 a 24 40a70 %	25 a 39 %	39 a 70 %
Acuerdo	32	53	46	34	21	35	35	28
Desacuerdo	60	39	48	62	68	57	59	64
No precisa/ No responde	8	8	6	4	11	8	6	8

Claramente los grupos de menor educación y mayor edad son más reacios a un acercamiento con Chile y evidencian verse afectados por esta noción que la prensa peruana graficó como una «invasión chilena».

A pesar de que en los últimos años esta imagen de «país invasor», no tiene la misma fuerza, por que ya las inversiones chilenas se han diversificado y no se desarrollan con el dinamismo de hace unos años; si persisten las críticas frente a la acción de los empresarios chilenos en Perú, aunque con otra conceptualización. Se les acusa de desarrollar expansionismo, afectando la industria peruana a través del desarrollo de monopolio. Esas fueron las acusaciones generadas en el marco del conflicto Lan Perú, cuando se señaló que la propiedad de esta aerolínea sería mayoritariamente de chilenos.

Esta posición negativa frente a las relaciones económicas entre Perú y Chile, resurge frente a cualquier discrepancia, como la crisis por la venta de armas chilenas a Ecuador durante el conflicto del Cénepa. En una encuesta realizada por APOYO y publicada por El Comercio, el 15 de mayo de 2005, se evidencia esta visión contraria. Frente a la pregunta de: ¿En su opinión las relaciones económicas entre Perú y Chile en el futuro deberían incrementarse, seguir igual o reducirse? 40% señaló que debían reducirse, 32% incrementarse, 25% que debieran seguir igual y un 3% no preciso.

Asimismo, frente a la interrogante de ¿en general, tiene una opinión favorable o desfavorable de Chile? Un amplio 69% indicó que tenía una opinión desfavorable, un 25% asumió una opinión favorable y un 6% no preciso.

²² Revista *Debate*, marzo-abril de 1996, volumen XVII, Número 87, Apoyo Comunicaciones, Lima, Perú.

LA ARROGANCIA CHILENA

La imagen actual, que se ve alimentada por estas dos visiones –del país ganador e invasor–, y que estructura la percepción que existe en Perú respecto a Chile, es la de un país arrogante, orgulloso de su potencialidad económica y de su estabilidad política.

Esta arrogancia, desde la perspectiva de Francisco Durand, académico de la Universidad de San Antonio, Texas y de otros analistas peruanos estaría sustentada básicamente en tres elementos:

- La imagen de una capitania que supera al virreinato. Esta tesis también es sustentada por Rodríguez Elizondo, quién argumenta que «la victoria dio inicio, así, a un «cambio de pelo» nacional. Los chilenos se liberaron de su sentimiento de subordinación a los peruanos en lo cultural, político y económico. Atrás quedó el tiempo en que Santiago lucía como un villorrio marginal, dependiente de la Lima virreinal en casi todo. Como otra ganancia, se sintieron vengados por la que percibían como ingratitudes históricas»²³.
- En un sentimiento de superioridad, que tendría sus orígenes en el darwinismo social imperante en Latinoamérica desde mediados del siglo XIX, que valoraba excesivamente a la inmigración europea, especialmente anglosajona, y esperaba que éstas llegaran a «mejorar la raza»²⁴.
- Un país que privilegia su vinculación con otras regiones y opta por diferenciarse de su entorno inestable.

EL OTRO ESCENARIO. LA PERCEPCIÓN CHILENA

En Chile también existen diferentes posiciones frente a la relación bilateral: hay una mayoría proclive a un acercamiento entre ambos países, basado en el incremento del intercambio bilateral y de las inversiones en ese país. Su planteamiento es que Perú es un socio confiable, que está en un período de estabilización económica y que existen las condiciones para un acercamiento mayor.

Un segundo grupo, ve con mayores reservas el acercamiento bilateral. Unos por razones estratégicas –de los riesgos que conllevaría una mayor integración en la zona norte– y otros, por la inestabilidad política interna. No se evidencia la existencia de un sector totalmente contrario a un acercamiento con Perú. Si realmente existe, no tiene repercusión a nivel nacional y menos en la conformación de decisiones sobre política exterior²⁵.

De hecho uno de los principios fundamentales de la política exterior del actual gobierno chileno, es la de priorizar América Latina y específicamente las relaciones con los países vecinos. Esto representa una continuidad respecto a lo efectuado, en

²³ *Ibíd.* pág. 25.

²⁴ Esta tesis es esgrimida por Margarita Guerra, directora del Instituto Riva Agüero de la Universidad Católica de Perú en el artículo *Enemigos Íntimos*, 17 de abril de 2005.

²⁵ Al respecto ver Claudio Fuentes y Paz Milet, *Chile- Bolivia-Perú: ¿es posible un esquema de seguridad? Análisis de las relaciones exteriores y de seguridad en los '90*, en Raúl Barrios, Ed. Bolivia, Chile, Perú: una opción cooperativa, UDAPEX, Bolivia, 1997.

general, en la política exterior chilena y es el marco que ha permitido que se avance con Perú a nivel comercial y en otros ámbitos, como en el proyecto de homologación de sus gastos militares, uno de los principales generadores de desconfianza entre dos gobiernos, no sin dificultad. Además se ha establecido como mecanismo permanente el 2+2, reuniones periódicas entre los Cancilleres y ministros de defensa de ambos países, y se siguen desarrollando medidas de confianza mutua entre las fuerzas armadas.

En general, no existe constancia de una opción por contraponer una imagen exitosa, expansionista; frente a la de un vecino con problemas de inestabilidad política y pobreza estructural; aunque en el último tiempo ha evidenciado niveles muy positivos de evolución a nivel macroeconómico.

Si algunos sectores, dentro de Chile, resaltan la existencia de una nueva arrogancia y de un intento por diferenciarnos de nuestro vecindario, como señala el sociólogo Jorge Larraín. «Hemos acentuado más, en el último tiempo, aquello que nos separa del resto de América Latina. Y eso, a partir de un discurso identitario nacido en los 80. Un discurso triunfalista, que habla de un país ganador, un país modelo, que nos lleva a distanciarnos de otros países, que no son tan ganadores ni tan modelos. Que no han aplicado las recetas como nosotros»²⁶.

Esta visión del país triunfalista, distante cultural y económicamente de su entorno más inmediato, se expresaría incluso en la infancia. Según una encuesta publicada por UNICEF y Time Research en noviembre de 2004, en torno a los prejuicios de los niños, niñas y adolescentes; frente a la interrogante de ¿consideras alguna de las siguientes nacionalidades inferiores a las chilenas?, el 32% señaló respondió que a los peruanos y un 30% a los bolivianos²⁷ El instrumento fue aplicado a un universo de 720 casos, de niñas y niños de 7° u 8° años básico y adolescentes de 3° ó 4° año medio. Alumnos de las ciudades Iquique, Santiago y Temuco pertenecientes a establecimientos municipalizados, particulares subvencionados y particulares pagados.

La persistencia de estas percepciones cruzadas, de estas visiones contrarias del otro que se han desarrollado históricamente, se expresan en las principales hipótesis de conflicto existentes entre ambos países.

HIPÓTESIS DE CONFLICTO

A nivel de la ciudadanía en general, en Chile no se evidencia la posibilidad de un conflicto armado entre Chile y sus países vecinos. Eso sí, de presentarse, según distintas encuestas, sería más factible con Perú²⁸.

Las posibles hipótesis generadoras de un conflicto armado entre ambos países son variadas. No obstante, como se evidencia en el Libro de la Defensa peruano, tanto en Perú como en Chile frente a la interrogante de ¿cuáles son las principales

²⁶ *La Tercera*, 20 de septiembre de 2004.

²⁷ El instrumento fue aplicado a un universo de 720 casos, de niñas y niños de 7° u 8° años básico y adolescentes de 3° ó 4° año medio. Alumnos de las ciudades Iquique, Santiago y Temuco pertenecientes a establecimientos municipalizados, particulares subvencionados y particulares pagados.

²⁸ Al respecto ver Encuesta FLACSO-Chile, 2002.

hipótesis de conflicto entre ambos países²⁹, la primera opción seleccionada es la de la delimitación marítima²⁹.

Sin embargo, desde la perspectiva peruana, existen otras posibles hipótesis que no son consideradas en Chile. En esencia, se efectúan referencias a posibles conflictos por fuentes energéticas, agua y gas.

No obstante existen una serie de instancias o situaciones que posibilitan el desarrollo de confrontaciones entre ambos países, que no necesariamente repercutirán en una acción armada. En esencia, las relaciones entre estos dos países entran permanentemente en fases de tensión- distensión, que impiden el desarrollo de una vinculación más profunda.

Esto se evidencia en las respuestas obtenidas por el Barómetro de la Universidad de Lima³⁰.

¿CUÁL DE LOS CINCO PAÍSES QUE LIMITAN CON PERÚ CONSIDERA QUE ES EL MEJOR AMIGO DE NUESTRO PAÍS?

	2004 Marzo	2004 Agosto	2005 Abril
Brasil	49.0	35.5	49.0
Bolivia	27.7	44.1	26.4
Colombia	7.7	6.2	9.2
Ecuador	2.4	2.6	6.7
Chile	0.2	0.8	2.3
No sabe / No contesta	12.9	11.3	5.4
Total	100.0	100.0	100.0

¿EN GENERAL, CONSIDERA QUE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE PERÚ Y CHILE SON MUY BUENAS, BUENAS REGULARES, MALAS O MUY MALAS?

	2004 Marzo	2004 Agosto	2005 Abril
Muy buenas / Buenas	11.4	9.9	8.0
Regulares	60.2	52.7	58.9
Malas / Muy malas	24.3	34.3	31.4
No sabe / No contesta	4.1	3.0	1.7
Total	100.0	100.0	100.0

A nivel interestatal junto con la ya nombrada discrepancia por la delimitación marítima existen otras dificultades. A nivel interestatal, un factor que se arguye como posible fuente de discrepancias, es el cuadro de adquisiciones militares de Chile. Este ha sido el principal argumento utilizado por ejemplo por el ministerio de defensa peruano para solicitar un aumento del gasto militar.

Las imágenes antagónicas también se evidencian en los posibles *conflictos entre*

²⁹ Respuestas obtenidas en entrevistas realizadas, tanto en Chile como en Perú, en el marco del Proyecto Fondecyt 1040244.

³⁰ Encuesta aplicada en la población de Lima Metropolitana y El Callao, en abril y agosto de 2004 y abril de 2005.

los Estados y los privados. En este ámbito, hay dos casos emblemáticos. El primero, es el que se desarrolla en los tribunales chilenos entre la línea aérea Aerocontinente y el gobierno de Chile. En el que aerolínea plantea que fue objeto de trato discriminatorio, para favorecer el monopolio de Lan Chile, mientras el gobierno chileno acusa a la aerolínea de lavado de dinero.

El segundo caso involucra al gobierno peruano y a Luchetti. En esta controversia también la empresa chilena argumentó ser objeto de discriminación por parte del gobierno peruano.

A nivel de los posibles conflictos entre los privados, más allá de algunos casos en el ámbito empresarial, un factor sustantivo a considerar es el de la creciente migración peruana a Chile. El 21% de los actuales migrantes que ingresan a territorio chileno, provienen de Perú³¹.

En una dinámica que caracteriza la vinculación bilateral, los conflictos entre privados o entre estos y los estados rápidamente son circunscritos en una óptica estatal y consecuentemente, existe la imagen de dos vecinos con una amplia red de discrepancias o de potenciales conflictos.

CONCLUSION

La relación entre Chile y Perú está aún fuertemente condicionada por la herencia histórica; que se evidencia fundamentalmente en la existencia de una serie de percepciones cruzadas. Estas se identifican con la noción de dos países rivales desde antes de su creación de su Estado nacional y de manera más decidida a partir de la Guerra del Pacífico.

Estas percepciones se han generado en un contexto de profundas desconfianzas y de agudas diferencias en factores esenciales de la constitución de ambos países.

Estas percepciones están enraizadas a nivel cultural y están en la base de las actuales discrepancias o posibles hipótesis de conflictos entre ambos países y se expresan a nivel político en: una estrategia peruana de rescatar los temas que consideran pendientes en la relación bilateral y una postura chilena que se basa en la argumentación de que no existen temas pendientes. A pesar de que se le asigna clara prioridad a la vinculación con los países vecinos. La contraposición permanente de estas dos posturas ha generado una lógica de preservación del statu quo.

Vencer esta dinámica supone generar modificaciones estructurales de nociones consideradas básicas para la conformación de las identidades nacionales de ambos países y sobrellevar desconfianzas y diferencias permanentes en la relación bilateral.

³¹ Datos de Jorge Martínez, El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el Censo de 2002. Santiago CELADE-CEPAL, Serie Población y Desar

ANEXO

LEY DE BASE DEL DOMINIO MARITIMO DEL PERÚ

Artículo 1°. Objeto de la ley

La presente Ley establece, en cumplimiento del artículo 54 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el Derecho Internacional, las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del dominio marítimo del Estado hasta la distancia de 200 millas marinas, en las que el Estado peruano ejerce soberanía y jurisdicción.

Artículo 2°. Determinación de las líneas de base

Las líneas de base están determinadas por las coordenadas geográficas que constan en el anexo 1, que se inician en el Norte en las coordenadas astronómicas Lat. 03°23'33.96" S. Long. 80°19'16.31" W (WGS84 Lat. 03°23'31.10" S, Long. 80°18'49.29" W), y finalizan en el Sur en las coordenadas WGS84 Lat. 18°21'08" s, Long. 70°22'39" W, incluidas en las seis cartas del anexo 2 de la presente Ley.

Artículo 3°. Consideración como aguas interiores

De conformidad con el Derecho Internacional, las aguas comprendidas dentro de las líneas de base establecidas en el artículo 1° de la presente Ley, forman parte de las aguas interiores del Estado.

Artículo 4° Límite exterior

De conformidad con la Constitución Política del Estado, el límite exterior del dominio marítimo del Perú es trazado de modo que cada punto del citado límite exterior se encuentre a doscientas millas marinas del punto más próximo de las líneas de base en aplicación de los criterios de delimitación establecidos por el Derecho Internacional.

Artículo 5° Levantamiento de la cartografía del límite exterior

El Poder Ejecutivo queda encargado de levantar la cartografía correspondiente al límite exterior del dominio marítimo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la presente Ley.

Artículo 6° Anexos 1 y 2 integran la Ley

Los anexos 1 y 2 son parte integrante de la presente Ley

Artículo 7° Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial « El Peruano », quedando derogada, o sin efecto, o modificada, según corresponda, cualquier disposición legal anterior contraria a las normas contenidas en la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los tres días del mes de noviembre de dos mil cinco.

MARCIAL AYPOMA ALVARADO
Presidente del Congreso de la República

FAUSTO ALVARADO DODERO
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL ENTRE EL PERÚ Y CHILE

■ *John E. Griffiths Spielman**

EL PRESENTE ARTÍCULO TIENE por finalidad analizar la conceptualización de seguridad y defensa entre Chile y Perú a objeto de determinar coincidencias, diferencias que puedan explicar la marcada competencia en el ámbito de la relación bilateral militar en los últimos años.

Para lo anterior, revisaremos las actuales políticas de defensa junto a algunos antecedentes históricos, principalmente de la evolución en el Perú de las nociones de seguridad y defensa, para precisar y fundamentar las respectivas apreciaciones hacia el tema principal. Finalmente estableceremos algunas conclusiones o premisas a tener en cuenta en la respectiva relación bilateral desde la perspectiva de la seguridad y la defensa nacional.

A. INTRODUCCIÓN

En el continente sudamericano, la noción de seguridad comienza a ser tratada con mayor frecuencia en los ámbitos políticos y académicos sólo a partir del término de la Segunda Guerra Mundial y normalmente asociada a la planificación, empleo y uso de la fuerza militar¹, en gran medida por la influencia de la conflagración mundial y por la eclosión al término de ésta de dos grandes potencias que se disputarían el liderazgo mundial a lo largo de todo el periodo denominado Guerra Fría. Dicha noción, asociada principalmente a la defensa de amenazas militares externas, es la que se consagró principalmente en los acuerdos, convenios y tratados que dieron forma a la arquitectura de seguridad hemisférica. Con la Guerra de Corea, que significó extender la disputa ideológica entre los EE.UU. y la URSS a nivel mundial, la noción de seguridad comienza a adquirir también una dimensión interna asociada a las amenazas que podrían provenir desde el interior del Estado. En la región, sin embargo, y como resultado de la eclosión de los partidos comunistas, a partir de 1920 y la experiencia cubana de 1959, se produce también en el ámbito militar la preocupación por enfrentar dicha ideología, entendida como una «amenaza a la soberanía nacional y a la sobrevivencia de la patria.»²

* Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile. M.A. «Security Studies». Georgetown University. Doctor (c) en Estudios Americanos. Universidad de Santiago de Chile.

¹ Entendida además de esta forma por la teoría o escuela realista de Relaciones Internacionales.

De esta forma, el concepto de seguridad adquirió tempranamente una dimensión interna asociada a la noción de seguridad nacional. Dicha noción, de seguridad nacional, a partir del término de la II Guerra Mundial, se exportó principalmente desde el norte del hemisferio al resto del continente en la forma de «doctrina de seguridad nacional» siendo adoptada por la mayoría de los países en sus estrategias nacionales. Lo anterior, en gran medida por la influencia sin contrapeso en la región del principal actor, los EE.UU. preocupados de su política de contención de la URSS en todos los planos, tales como el ideológico, militar o económico. Ello, nos permite afirmar –a priori– que en el continente existirían al menos dos modelos sobre los cuales los conceptos de seguridad y defensa han sido articulados. El primero, un modelo de origen sajón representado principalmente por el principal actor de la región y uno de los principales superpoderes de la Guerra Fría, los EE.UU. junto a Canadá, con un marcado acento en la amenaza de tipo militar externa y el segundo, representado por la propia realidad del resto de los países del continente de origen latino y actores secundarios en gran parte del período en estudio, en la cual las potenciales amenazas, que afectaban a dichos Estados, eran de naturaleza principalmente internas y de naturaleza no militar.

El período de la Guerra Fría, caracterizado por una fuerte competencia ideológica este-oeste a nivel internacional, se destacó además por el proceso de una rápida descolonización en las décadas de 1950 y 1960, la cual dio paso a la emergencia en el escenario internacional de un nuevo grupo de países denominados «del tercer mundo»³. Dichos países adquirieron una nueva conciencia internacional agrupándose, a mediados de la década de 1950 en múltiples movimientos como el G-77 o el «Movimiento de Países No Alineados»⁴. Dicha categorización se identificaba principalmente con los países geográficamente ubicados al sur del Ecuador, los cuales no formaban parte de los países más industrializados con una orientación capitalista o socialista ubicados preferentemente en el hemisferio norte.

Mohammed Ayoob, un investigador de los fenómenos del tercer mundo, expresa que «la relativa debilidad del aparato estatal aún distingue virtualmente a todos los países que alguna vez fueron parte del grupo de estados denominados del tercer mundo, de los estados que alguna vez fueron denominados del primer o segundo mundo»⁵. En el caso de dos de los países analizados, Chile y Perú, ambos fueron

² A modo de ejemplo, se debiera considerar el impacto que tuvo en las FF.AA. de Chile el motín de la Armada en 1931, motivado a juicio de muchos autores por ideologías de izquierda que amenazaban a la patria.

³ Denominación usada para distinguir a aquellos estados que no formaban parte ni del primer mundo caracterizado por las democracias capitalistas miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO) y de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OECD). De igual forma, no se identificaban con el segundo mundo que agrupaba a los países socialistas miembros del Tratado del Pacto de Varsovia (WTO) y del Consejo para la Asistencia Económica Mutua (CMEA).

⁴ Proceso impulsado por Gamal Abdul Nasser, Josip Tito y Sukarno para establecer un grupo de estados con un programa independiente de la lucha ideológica global entre los Estados Unidos y la URSS.

⁵ Ayoob Mohammed. *The Third World Security Predicament*. Lynne and Reinner Publishers. Londres. 1995. pág. x

parte formalmente de este grupo de países en determinados períodos entre el término de la Segunda Guerra Mundial y el término de la Guerra Fría. La debilidad institucional mencionada es un factor clave a tener en cuenta al analizar, en el presente trabajo, la evolución de las nociones de seguridad y defensa en los casos de Chile y Perú al menos en los últimos sesenta años. Lo anterior en razón a plantearse, como una primera premisa, que *a mayor debilidad institucional estatal mayor participación de las fuerzas armadas en roles relacionados con el ámbito de la seguridad, propios del nivel político.*

Ahora bien, el período de post guerra fría ha traído consigo un cambio radical en el escenario internacional. De allí entonces, que las tradicionales nociones de seguridad y defensa hayan sido reexaminadas en función de no constituir la respuesta adecuada a los actuales desafíos y amenazas que nos presenta la realidad de hoy y su contraste con los paradigmas anteriores.

En consecuencia, para una mejor comprensión del análisis a efectuar se hace necesario precisar las nociones de seguridad y defensa a objeto que, en función de estas nociones, podamos explorar la conceptualización en ambos países.

Por seguridad, entenderemos la condición por la cual un estado logra desarrollar sus funciones sin interferencias que impidan el logro de sus objetivos nacionales. La seguridad en consecuencia debe enfrentar amenazas tanto de orden interno como externo y de diversas naturalezas, sean estas militares o no militares. Al establecer esta definición el concepto de seguridad durante el período en estudio se asemeja más con los conceptos ligados a la definición de seguridad que tiene como principal referente al Estado.⁶ Participan en ella todas las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y comunidades estatales lideradas por el gobierno.

En otras palabras el concepto de seguridad tendrá los siguientes elementos centrales:

Referente del término	El Estado y su comunidad o comunidades nacionales
Valores a proteger	La independencia política, integridad territorial, estabilidad política, unidad nacional, crecimiento económico y desarrollo nacional
Principal objetivo	Constituir un medio para alcanzar el bien común de sus respectivas sociedades. Es una condición a lograr.
Tipos de amenazas a enfrentar	Amenazas internas y externas de naturaleza militar o naturaleza no militar
Enfoque de su materialización	Principalmente competitivo

Por defensa, entenderemos la función vital de un Estado relacionada con el uso y empleo de la fuerza militar ante amenazas de origen externo. Participan en la formulación de políticas del área la comunidad nacional, siendo las FF.AA. las principales encargadas de su ejecución. Como tal, sirve a la seguridad en su dimensión militar para enfrentar amenazas principalmente de tipo externas y de natura-

⁶ Hoy en día es académicamente aceptable hablar de tres dimensiones del término de seguridad. La seguridad internacional que aborda las amenazas transnacionales propias del nuevo escenario internacional, la seguridad estatal que sitúa al estado como el principal articulador de las políticas para enfrentar tanto amenazas internas como externas y a la seguridad humana que sitúa al individuo y no al Estado como principal sujeto y objeto de su accionar.

leza militar (salvo aquellas misiones propias de los estados de excepción constitucional que por su naturaleza no constituyen la norma.)

Por el proceso de consolidación de un Estado, entenderemos al nivel de desarrollo de un Estado respecto del funcionamiento efectivo de sus principales instituciones democráticas y del nivel de respaldo que dichas instituciones tienen en la ciudadanía. Comprende por una parte la autoridad estatal para imponer normas a sus ciudadanos y por otra la clara conciencia de estos por acatarlas sintiéndose parte de una comunidad nacional agrupada en torno a un Estado. En otras palabras, por «consolidación de un Estado» entenderemos el proceso en el cual un Estado se encuentra afianzando su institucionalidad y su estructura para poder generar un amplio consenso social, fuente de su poder, con la finalidad de poder llevar adelante sus principales objetivos como nación-estado. Un Estado con un proceso de consolidación avanzado tendría en consecuencia un sistema estatal con pleno equilibrio de poderes, en que cada órgano estatal desarrolla sus funciones profesionales propias con pleno respaldo de su ciudadanía y en el cual las crisis internas y externas son abordadas en su direccionamiento y solución por las autoridades políticas democráticamente electas y constituidas.

De acuerdo a Keith Jagers, el proceso de «consolidación de un Estado» puede definirse como:

La habilidad de un Estado para acumular poder. El proceso de consolidación de un Estado es el proceso a través del cual el estado no sólo progresa en productividad económica y autoridad gubernamental, sino que en imponer su poder político e institucional. Más precisamente en el poder de las elites de un Estado para imponerse a las fuerzas políticas, sociales y ambientales que se oponen a sus objetivos políticos. Dado estos requerimientos, el poder de un Estado tiene tres dimensiones: poder como capacidad nacionales; poder como capacidad política y poder como coherencia institucional.⁷

Dicha definición es válida, para los efectos del presente trabajo, en la medida que dicho poder sea respaldado popularmente por la comunidad o comunidades que forman parte de un Estado.

Las constantes históricas de la relación bilateral entre Chile y Perú han sido los conflictos económicos, diplomáticos y militares que permanentemente han constituido factores trascendentales, desencadenando un escenario bilateral que ha privilegiado la competencia entre ambos países en lugar de la cooperación, cuando se analiza dicha relación desde la perspectiva de la seguridad y de la defensa.

Desde la época de la conquista en el siglo XVI hasta después de la guerra con España en 1866, pasando por la emancipación americana a principios del siglo XIX, grandes y pequeños acontecimientos unieron a Chile y al Perú en un devenir relativamente común y sobre la base de una activa interacción. No obstante, es principalmente a partir de la Guerra del Pacífico de 1879-1883, y principalmente a raíz de sus consecuencias, que las relaciones entre ambos países comenzaron a desarrollarse en un marco histórico negativo de suspicacias y recelos que en el ámbito de la seguridad se han traducido en la manifestación de un escenario que ha privilegiado la competencia por sobre la cooperación. Por otra parte, si bien es cierto

⁷ Jagers Keith. «War and the Three Faces of Power: War Making and State Making in Europe and the Americas». *Comparative Political Studies* 25. N° 1. (Abril 1992). Pág. 29.

que a partir del término de la Guerra del Pacífico y el posterior Tratado de Lima de 1929 no se han vuelto a producir enfrentamientos armados, entre los dos países, el escenario bilateral sí ha estado caracterizado por factores que no han privilegiado ni posibilitado una relación más estrecha. Al contrario, han surgido nuevos intereses contrapuestos como la delimitación marítima, que se expresa actualmente como la más seria divergencia entre ambos Estados. En este contexto ambos países han explicitado sus políticas de defensa. Chile en dos oportunidades (1997 y 2002) y Perú el año 2005. Ambas políticas serán analizadas a continuación para revisar la conceptualización de los términos de seguridad y defensa nacional.

B. POLÍTICAS DE DEFENSA CHILENA Y PERUANA

1. *Política de Defensa de Chile*

El primer Libro de la Defensa Nacional de Chile, edición 1997 definió el concepto de seguridad en el contexto de seguridad nacional como:

La condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional, y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales, pese a los riesgos y amenazas internas y externas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria. Es un concepto más amplio que el de Defensa Nacional, puesto que también abarca el desarrollo socioeconómico, institucional y cultural. La seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el Bien Común.⁸

Dicha definición es importante ya que se reconoce que el concepto de seguridad es más amplio que el de defensa, en una condición que considera amenazas tanto externas como internas.

En tanto defensa se define, en el mismo texto, en los siguientes términos:

La función defensa es una de las funciones primarias del Estado...Su ámbito propio es el estratégico...Las FFAA. son el principal órgano con el cual el Estado materializa la función de defensa...La defensa no es sinónimo de seguridad nacional, sino que es una de las causas de ésta...se trata de conceptos diferentes, pero íntimamente relacionados.⁹

En la última edición del Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002, se amplían y detallan aún más ambos conceptos (Figura N.1). Se establece que la seguridad y defensa y sus relaciones han sido complejas. Dicha complejidad se explica «tanto a partir de doctrinas teórico-políticas acuñadas después de la II Guerra Mundial, como de la tendencia a emplear ciertos conceptos como intercambiables».¹⁰ En la

⁸ Libro de la Defensa Nacional de Chile. Edición 1997. Ministerio de Defensa Nacional. Imprenta de la Armada. Santiago. 1995. Pág. 218.

⁹ *Ibíd.* Pág. 214.

¹⁰ Libro de la Defensa Nacional de Chile. Edición 2002. Ministerio de Defensa Nacional. Morgan Impresores. Santiago. 2003. Pág. 24.

misma publicación se reitera que la seguridad «consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico».¹¹ De igual forma, se reitera que la defensa es un concepto más específico y que contribuye a la seguridad de un país tanto por medio de la disuasión¹² como de la cooperación internacional.

Finalmente, se precisa que las funciones de la defensa están referidas a la seguridad externa, «lo que es expresión de un consenso ampliamente respaldado por la sociedad en torno a su diferenciación respecto de las tareas de orden interno y seguridad pública, las que la Constitución Política de la República hace recaer en las policías de Carabineros e Investigaciones».¹³

Lo anterior configura que, al menos para Chile, ambos conceptos están claramente diferenciados aún cuando estrechamente relacionados al constituir la defensa una parte integral del concepto más amplio de seguridad.

FIGURA N° I: NOCIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA CHILE

	Noción de Defensa ¹⁴	Noción de Seguridad ¹⁵	Referencia
Chile	Es una de las funciones básicas del Estado. Se la observa en tanto conjunto de actividades que tiene como efecto salvaguardar determinados bienes vitales para el país. Brinda por una parte, protección a la población, al territorio y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales y concurre, por la otra a apoyar la gestión de la política exterior de Chile.	Es el producto de un conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos, resguardar los intereses nacionales, en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes. La seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social y económico.	Libro de Defensa Nacional, 2002

2. Política de defensa de Perú

En la presentación del «Libro Blanco de la Defensa Nacional», presentado el año 2005, encontramos que el presidente Toledo señala que «de acuerdo a la letra y espíritu de la Constitución, los pilares del Estado son la Defensa y el Desarrollo.» De allí cabe realizar una primera pregunta. ¿Es la seguridad la condición que favorece el desarrollo o es la defensa? En alguna medida, si aceptamos que la seguridad, como condición a lograr, se ubica en el nivel político, es de responsabilidad del

¹¹ *Ibíd.* Pág. 24.

¹² Concepto definido en el léxico militar como el efecto de inhibir en un potencial adversario la intención de ejecutar alguna acción en contra de los intereses propios.

¹³ Libro de la Defensa Nacional 2002. *Op. Cit.* Pág. 25.

¹⁴ *Ibid.* Capítulo III. Página 62.

¹⁵ *Ibid.* Página 62.

Presidente de la República, quién a través de su gobierno y de los elementos que forman parte del poder nacional (político, diplomático, económico y militar), trata de mejorar dicha condición de seguridad para favorecer el desarrollo, como podemos relacionar que la Defensa -en tanto instrumento parte de los instrumentos del poder nacional, y que principalmente desarrolla sus actividades a través de las Fuerzas Armadas que se ubican en el ámbito estratégico- pueda estar íntimamente relacionada con un objetivo político permanente a lograr como lo constituye el desarrollo, en tanto una condición para lograr el bien común de la comunidad nacional.

Lo anterior, establecido en la misma política de defensa, se fundamenta en la actual Constitución Política del Perú, en su artículo 44, en la cual se establece que «los deberes fundamentales del Estado...corresponden a dos campos: del desarrollo y de la defensa.»

Si observamos en la Introducción de la Política de Defensa peruana que:

Los postulados de la defensa se orientan a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, a defender la soberanía nacional y a proteger a la población de las amenazas contra la seguridad.¹⁶

De allí entonces, que podemos reafirmar el compromiso de la defensa en contra de las amenazas a la seguridad. Ahora bien, si consideramos la referencia anterior cabe preguntarse ¿si estamos hablando de una noción restringida de seguridad, propia del realismo político, en la que principalmente se le asocia a amenazas externas y de naturaleza militar, o nos estamos refiriendo a amenazas al ámbito de la seguridad las cuales pueden ser de naturaleza no militar como el terrorismo, narcotráfico, organizaciones criminales, entre otras?

Más aún, en la misma introducción se establece que:

La seguridad nacional es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas en el marco de la Constitución y las leyes. En consecuencia, la Defensa Nacional es responsabilidad permanente de todos los peruanos.¹⁷

Nuevamente, en este punto, es pertinente preguntarse si la noción de seguridad no se está planteando en términos equivalentes al de la Defensa Nacional.

Por otra parte, si observamos la actual Constitución Política del Estado de 1993, en su Capítulo XII (Art. 163 al 165), trata las materias «De la Seguridad y de la Defensa Nacional.» Aquí encontramos la siguiente afirmación:

El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo.¹⁸

En dicho texto legal, encontramos que la seguridad se garantiza a través del Sistema de Defensa Nacional y que la defensa también se desarrolla en un ámbito

¹⁶ Libro Blanco de la Defensa Nacional. Ed. 2005. Introducción. Página 7.

¹⁷ Libro Blanco de la Defensa Nacional. Página 8.

¹⁸ Constitución Política del Perú. 1993. Artículo número 163.

interno. Con lo expresado anteriormente, encontramos evidencia acerca del uso de ambas nociones como si fueran sinónimos.

En el capítulo I «Globalización y Cambio» del libro blanco peruano se aborda los factores de cambio del actual escenario internacional. Sin embargo, en dicho capítulo se deja claramente establecido el cambio de una concepción de seguridad centrada en lo militar hacia una más amplia preocupada de las actuales amenazas de carácter no militar y de aquellas transnacionales. Al respecto se señala que:

Surgen así nuevos discursos conceptuales, que perciben los problemas contemporáneos de la seguridad, en niveles que no sólo atienden a la tradicional defensa militar, como instrumento, sino que incluyen otros aspectos de la seguridad como son los sociales, económicos, políticos y medioambientales.¹⁹

Lo anterior es ratificado en el mismo capítulo al expresarse que:

Es cada vez más claro que los conceptos de seguridad y defensa registran las diferencias que existen entre la percepción tradicional de la seguridad, ligada a los problemas del conflicto interestatal y la actual, que comprende los factores ya mencionados.²⁰

Finalmente, en este primer capítulo, se expresa que «la multidimensionalidad de la seguridad está vinculada en el espacio sudamericano a problemas tan diversos como la pobreza, el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, la delincuencia internacional y otros.»²¹

Con lo anterior se reitera la concepción de seguridad con un sentido más amplio y no sólo restringido al uso de la fuerza militar.

En el capítulo III, de la política de defensa peruana se detallan los aspectos relacionados con la política de Estado para la seguridad y la defensa nacional (Figura N.2). En este capítulo se detalla la noción de defensa y seguridad en los siguientes términos:

¹⁹ Libro Blanco de la Defensa Nacional. Capítulo I, «Globalización y Cambio.» Página 18.

²⁰ Ibid. Página 25.

²¹ Ibid. Página 27. Importante es mencionar que en el actual debate de seguridad se hace necesario determinar y precisar que amenazas afectan el ámbito de la seguridad en una visión ampliada, ya que suponer que todas las amenazas afectan la seguridad es correr el riesgo de «securitizar» el verdadero ámbito de la noción. A modo de ejemplo, se propone considerar dentro de su esfera de acción sólo a aquellas amenazas que potencialmente puedan ser generadoras de conflicto violento.

FIGURA N°2: NOCIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA PERÚ.

	Noción de Defensa ²²	Noción de Seguridad ²³	Referencia
Perú	Conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos internos y externos.	Situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al derecho integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos.	Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005

Se reitera dentro de la noción de defensa que esta se desarrolla o posee una vertiente tanto interna como externa. De igual forma se menciona que «el Estado garantiza la Seguridad de la Nación mediante el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que tiene por función preparar, ejercer y dirigir la Defensa Nacional en todos los campos de la actividad nacional.»²⁴ Con lo anterior, pareciera ser que el elemento central en la política de defensa y seguridad peruana, no es la seguridad sino que la defensa nacional, más aún cuando esta se expresa tanto en el ámbito externo como interno.

Respecto de las amenazas, encontramos que ellas se clasifican como Amenazas externas e internas de acuerdo a lo siguiente:

FIGURA N° 3: DEFINICIÓN DE AMENAZAS

Tipo de Amenaza	Detalle
Externas:	<ul style="list-style-type: none"> - Las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la subregión Sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional. - Las que podrían surgir de crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, tales como recursos vitales. - El terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional.
Internas:	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia. - Grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares. - Delincuencia común organizada. - Tráfico ilícito de drogas. - Corrupción. - Depredación del medio ambiente.

²² Libro Blanco de la Defensa Nacional. Capítulo III. Página 62.

²³ Ibid. Página 62.

²⁴ Ibid. Página 62.

En concreto, podemos señalar, como una segunda premisa, que la conceptualización de seguridad y defensa nacional entre Chile y Perú presenta diferencias conceptuales respecto de los siguientes aspectos:

- **Ámbito de la defensa nacional.** Para el Perú existe la dimensión interna y externa de la defensa, mientras que para Chile es la dimensión externa la que caracteriza principalmente su accionar.
- **Seguridad y defensa en el caso de Perú** son nociones que en su política se confunden. No ocurre lo mismo en el caso nacional en el cual la seguridad como concepto contiene a la defensa nacional.
- **El estado nacional garantiza la seguridad** no a través del sistema de seguridad y defensa como en el caso peruano, en el cual las Fuerzas Armadas tiene un rol protagónico, sino que como actividad política la seguridad nacional es función de todos los organismos nacionales articulados por el gobierno y de responsabilidad primaria del Presidente de la Republica. En dicho evento las Fuerzas Armadas chilenas pueden participar pero de acuerdo a la naturaleza de su rol profesional y en el contexto de su accionar con otros instrumentos del poder nacional. Lo contrario supondría militarizar la neutralización de una amenaza de naturaleza no militar como el terrorismo o el narcotráfico.

C. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Al tratar de encontrar algún fundamento o evidencia que haya motivado que entre ambos países existan nociones de seguridad y defensa no equivalentes podemos afirmar que una de ellas esta relacionada con que ambos países se encuentran en distintos niveles de sus respectivos procesos de consolidación del Estado. Es un hecho reconocido por variados académicos peruanos que la unidad nacional del Perú constituye hoy un objetivo pendiente. Por otra parte subsisten en el Perú dos culturas –la de la sierra y la costa-, dos sistemas económicos –el del interior agrario y de subsistencia y el de la costa más industrializado y finalmente, al menos dos culturas, -la del interior y la urbana. Junto a lo anterior, debiéramos agregar que desde su aparición en 1980 Sendero Luminoso ha sido una amenaza que ha puesto en prueba la institucionalidad peruana, con mayor o menor intensidad, al representar un grupo marginado de la sociedad con un programa violento y refundacional de dicha sociedad.

Lo anterior, nos permite afirmar, en coherencia con la primera premisa, que en ese contexto, es decir de un incipiente proceso de consolidación del Estado, el rol de las Fuerzas Armadas tiende a abordar funciones más allá de su rol profesional en el ámbito de la defensa para incorporarse nítidamente en el ámbito de la seguridad.

Un segundo aspecto a abordar y que nos pudiera clarificar un poco más la relación entre defensa y desarrollo explicitada en el caso peruano, creemos que la podemos encontrar en los respectivos «procesos de profesionalización» de sus Fuerzas Armadas.

Los primeros intentos serios de profesionalización, para los Ejércitos de Chile y Perú, se comenzarían a gestar a partir del término de la Guerra del Pacifico. En el caso de Chile con la llegada de los instructores prusianos liderados por el General Emilio Korner en 1885, quién entre otras de sus obras se dedico a la organización y

creación de la actual Academia de Guerra del Ejército. En el caso del Ejército de Perú y en alguna medida quizás motivado por los sentimientos de rivalidad existentes no se recurrió a los prusianos sino que a los enemigos naturales de estos en esa época, el Ejército francés. En su obra, «*Militarism and Politics in Latin America: Perú from Sanchez Cerro to Sendero Luminoso*».²⁵ Daniel M. Masterson nos señala que «Perú recuperándose de la humillación sufrida por Chile a raíz de la Guerra del Pacífico y recién emergiendo de una sangrienta guerra civil que acrecentó el descrédito de su Ejército, recurrió al Ejército francés en 1896 en un desesperado esfuerzo por reconstruir su destrozado Ejército.»²⁶ De igual forma mientras la profesionalización de la Armada de Chile fue tempranamente ligada y confiada al sistema naval británico, la Armada del Perú confió su profesionalización en los albores del siglo XX a la Armada norteamericana. De esta forma, las principales instituciones de la defensa no sólo entre Chile y Perú se identificaban con distintas doctrinas provenientes de Europa y los Estados Unidos, sino que además los servicios al interior de las FF.AA. se identificaban con diversos modelos. En el caso peruano, el Ejército con sus estrechas relaciones con Francia y la Armada con los Estados Unidos. Contrariamente en el caso de Chile el Ejército adoptaba el modelo prusiano y la Armada continuaba con el modelo británico.

En el caso peruano, la existencia de los caudillos militares durante el siglo XIX motivó a que el Presidente Manuel Pardo, una vez que ganara la presidencia del país en 1872, se preocupara de la subordinación del Ejército al poder civil. Masterson nos señala que «argumentando que la seguridad nacional debería estar basada en tratados negociados con las naciones vecinas, Pardo trato de limitar el poder del Ejército y neutralizar su influencia a través del fortalecimiento de la Guardia Civil.»²⁷ Lo anterior constituye un antecedente importante, toda vez que indicaría que a fines del siglo el gobierno de Pardo buscaba limitar el poder político de un Ejército con funciones más allá de las profesionales. Ello tiene directa relación con estimar que en esta fecha el incipiente proceso de consolidación del Estado peruano se enfrentaba con funciones militares nítidamente abordando el ámbito de lo político.

Retomando la profesionalización de las fuerzas armadas peruanas, motivada además por el fracaso de su modelo y estructura en la Guerra del Pacífico, el presidente Piérola centro su interés en el modelo francés. Un aspecto interesante de destacar, es que los cadetes de la Academia Militar francesa tenían como código de honor y eran enseñados, de acuerdo a Masterson, en que «la lealtad y devoción de el ejército al gobierno debe ser absoluta.»²⁸ La pregunta que debiéramos formular entonces es ¿Cómo una profesionalización bajo este modelo produjo al parecer que no se respetará esta importante norma? La respuesta la encontramos en el libro ya que de acuerdo a Masterson, las misiones francesas que arribaron al Perú estaban fuertemente influenciadas por oficiales con experiencia al servicio del colonialismo francés. En dichas misiones los oficiales franceses desarrollaron en la práctica un sentimiento de ser partes claves en la construcción del Estado Nación. En otras

²⁵ Daniel M. Masterson. «*Militarism and Politics in Latin America: Perú from Sanchez Cerro to Sendero Luminoso*». Greenwood Press. 1991.

²⁶ *Ibid.* Masterson Daniel. Pág. 12.

²⁷ *Ibid.* Pág. 24.

²⁸ *Ibid.* Pág. 26.

palabras, los oficiales franceses con experiencia colonial fueron más administradores que comandantes y como tal estuvieron envueltos en decisiones más políticas que decisiones militares. El autor nos indica que «la escuela del Ejército francés, enriquecida con las ideas y experiencia de sus soldados-administradores, llegó a ser la fuente y origen del profesionalismo militar peruano.»²⁹ La estrecha relación entre el Ejército peruano y el Ejército francés se ve reflejada en la siguiente cita «entre 1916 y 1940 todo oficial promovido al grado de General del Ejército peruano había servido o estado comisionado en Francia.»³⁰ Más aún, en 1960 aproximadamente el 30% de los generales peruanos habían recibido entrenamiento en Francia.³¹

Masterson nos señala que dentro de las principales obras de esta influencia francesa se encuentran:³²

- Establecimiento de la Escuela Militar de Chorrillos en 1898 reemplazando la moribunda Escuela Militar de Aplicación.
- Redacción del Código de Justicia Militar.
- Reclutamiento de soldados regulado por ley.
- 1903 reestructuración de su ministerio de Guerra y Marina por primera vez desde su creación en 1821.
- 1904 Creación de la Escuela Superior de Guerra (ESG).

Este último organismo creado desempeñaría un rol fundamental tanto en el planeamiento estratégico hasta la creación en 1950 del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), como en el pensamiento de los Oficiales de Estado Mayor peruanos. Dos publicaciones asociadas a la Escuela Superior de Guerra el «Boletín de Guerra y Marina» y la «Revista Militar del Perú», de acuerdo a Masterson, dan cuenta de la influencia de los oficiales franceses con experiencia colonial en la misión civilizadora a cumplir por el Ejército.

El autor señala a modo de conclusión que «con una frecuencia cada vez mayor en las décadas siguientes [a partir de 1910], el concepto de Ejército como una fuerza civilizadora reaparecería en las páginas de las principales publicaciones militares.»³³ Ahora bien, importante es identificar las fuentes de este pensamiento en los oficiales peruanos. Masterson nos señala como una de sus principales proposiciones que esta influencia proviene en gran medida de la influencia de los instructores franceses en el Perú con amplia experiencia en el servicio colonial y por otra parte de los oficiales peruanos educados en establecimientos militares en Francia. A modo de ejemplo, destaca las ideas del Mariscal Louis Hubert Lyautey quien expresara y justificara «un amplio rol social para los oficiales de Ejército»³⁴ Más aún, Masterson citando a Lyautey expresa que «el oficial lucha tanto o más, o al menos tan frecuentemente que lo que lo hace cualquier otro ciudadano [refiriéndose al rol social]»³⁵

²⁹ Ibid. Pág. 27.

³⁰ Chargé d'Affaires Louis G. Dreyfus, Jr. To Sec/State, 19 Dic. 1939 citado por Masterson en página 66.

³¹ Villanueva. Ejército peruano. Citado por Masterson en pie de página N.6 de página 84.

³² Op. Cit. Masterson. Pág. 27 y 28.

³³ Ibid. Pág. 29

³⁴ Ibid. Pág. 26.

³⁵ Ibid. Pág. 26.

A modo de conclusión de este pensamiento, el autor señala, que «los oficiales franceses al servicio en las colonias sirvieron mas como administradores que como combatientes. Más significativamente, ellos frecuentemente actuaron independientemente de París y consecuentemente desarrollaron competencias administrativas y una inclinación por remover líderes civiles quienes fallaban en comprender los problemas presentados por las poblaciones indígenas en las colonias»³⁶

Ello es muy relevante ya que nos permite inferir que dichas ideas fueron difundidas por los oficiales franceses y aceptadas por los oficiales en el Perú. En alguna medida vendría a significar la influencia de las ideas en el rol civilizador de este Ejército en la sociedad peruana. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en algunos escritos de oficiales peruanos, citados en la obra.

El autor señala que «de acuerdo al Teniente coronel Gabriel Velarde Álvarez, la empobrecida población campesina Quechua y Aymará claramente ofrecía a sus colegas el desafío de una misión civilizadora como tutores de sus soldados indios analfabetos.»³⁷ Si tenemos en cuenta que en 1914 un golpe militar liderado por el Coronel Oscar Benavides depuso al Presidente Billinghurst, podemos expresar que en alguna medida la condición de tutor asignada al Ejército se expresaba en las acción emprendida por Benavides ya sea para remediar la temporal incapacidad de la clase gobernante, para actuar al servicio de la clase dominante, o bien, para defender sus particulares intereses corporativos. Mas tarde durante el gobierno de Leguía las FFAA peruanas mantendrían una relación de convivencia con el gobernante basada en el interés y beneficio mutuo. Pero ello nuevamente sería alterado con el golpe militar de 1930 encabezado por el coronel Luis Sánchez Cerro y su sucesor el General Oscar Benavides quién gobernó desde 1933 hasta 1939. Ello en alguna medida demostraría que en los inicios de la Segunda Guerra Mundial, el Perú se encontraba con un proceso de consolidación de su Estado Nación muy atrasado. Con los militares desempeñando roles políticos lo que de una u otra forma afectaba su propio proceso de profesionalización.

Otros ejemplos del rol civilizador y de principal actor en el proceso de construcción del Estado Nación lo encontramos, cuando Masterson citando un artículo escrito por el Teniente Coronel Morla Concha en la Revista Militar en 1933 expresa que el oficial destacó «que el mayor problema nacional consiste en forjar una identidad nacional entre su población tan diversa. El Ejército será la organización para resolver este problema y construir un estado moderno...porque los militares son los genuinos depositarios del nacionalismo.»³⁸ Otro aspecto interesante de destacar es la rivalidad entre los militares y el APRA, fundado por Haya de la Torre durante su exilio en México en 1924. Dicha rivalidad en parte se explica, en mi opinión por el choque de ideas entre los militares quienes se sentían llamados a efectuar una revolución para lograr la unidad nacional y acelerar el proceso de consolidación del Estado y el mismo objetivo compartido por el APRA. En síntesis, fueron rivales al disputarse el protagonismo para efectuar dichos cambios. Dicha rivalidad se exacerbaría por los continuos intentos del APRA de infiltrar las FFAA. por una parte y la respuesta represiva de estas últimas en contra de los miembros del partido liderado por Haya de la Torre.

³⁶ Ibid. Pág. 26 y 27.

³⁷ Ibid. Pág. 29.

³⁸ Ibid. Pág. 41

La Constitución peruana de 1933, por otra parte, destaca claramente el rol prominente de las FF.AA. en los asuntos nacionales. El artículo 213 de dicha carta expresa «el propósito de las FF.AA. es asegurar los derechos de la República, el cumplimiento de la constitución y las leyes y la preservación del orden público.»³⁹

El antecedente anterior es de crucial importancia para afirmar que las FF.AA. peruanas constitucionalmente recibieron misiones más allá de su rol estrictamente profesional. Asegurar el cumplimiento de la constitución y las leyes junto a la preservación del orden público son misiones que escapan al rol que la FF.AA. deben cumplir en el contexto de la defensa. Sólo se explican si el proceso de consolidación del Estado es incipiente y si la institucionalidad en formación es débil.

Durante la Segunda Guerra Mundial, las relaciones militares de los militares peruanos comienzan a fortalecerse con los EE.UU. Dicha relación se hace más estrecha entre la Armada peruana y su similar norteamericana a partir del término de la insurrección de El Callao en 1948.⁴⁰ Masterson señala que tanto el Director de la Academia Naval de Oficiales como el Director de la Academia de Guerra peruana fueron reemplazados por oficiales norteamericanos al mando de ambos institutos.⁴¹ De igual forma este segundo intento del APRA por subvertir a las FF.AA peruanas significó que estas últimas consideraran al APRA la amenaza más seria e importante para la seguridad nacional, la disciplina y unidad militar. La revuelta del Callao sería un evento que precipitó la caída de Bustamante y al aparición nuevamente en la escena política de los militares ya que el general Manuel Odría en 1948 depuso al Presidente José Luis Bustamante.

Una de las primeras obras de Odría relacionadas con las FF.AA fue nombrar una comisión para reorganizar las tres instituciones bajo un comando conjunto y el establecimiento de un Centro de Estudios Superior de las FF.AA.⁴² La segunda iniciativa sería realidad en Julio de 1950 cuando se dispuso la creación del «Centro de Altos Estudios del Ejército» el que tres meses más tarde paso a denominarse «Centro de Altos Estudios Militares» (CAEM).⁴³ Desde su creación este Centro tuvo un rol importante en desarrollar líneas de pensamiento y doctrina al interior del Ejército reemplazando en dicho rol a la Escuela Superior de Guerra en esta misión. Masterson nos indica que el primer Director del CAEM, General José del Carmen Marín, en un discurso de inauguración el año 1951 insistió que «el Centro tendrá un rol integral en el desarrollo de un concepto más amplio de defensa nacional. Entonces será el deber del Alto Mando de las FF.AA transformar este concepto en

³⁹ Artículo 213 de la Constitución peruana de 1933 citada por Masterson en página 52 de su libro.

⁴⁰ El segundo intento revolucionario del APRA junto al de Trujillo en 1932.

⁴¹ Op. Cit. Masterson. Pág. 120.

⁴² Villanueva Victor. El CAEM y la revolución de las FF.AA. Lima 1973. Pág. 30-32. Citado por Masterson página 137.

⁴³ Las principales misiones a cumplir por el CAEM fueron: definir una doctrina de guerra nacional, incorporar los principios básicos de esta doctrina en el entrenamiento de los oficiales de ejército destinados al alto mando, estudiar los problemas fundamentales de la defensa nacional y su relación con los problemas básicos nacionales, desarrollar los sistemas de educación e instrucción para el Ejército, y supervisar la instrucción de los Coroneles como una forma de prepararlos para su ascenso a General.

acciones positivas diseñadas para promover el bien común de la nación.»⁴⁴ Esta misión viene a ratificar no tan solo la idea de una noción de defensa nacional más amplia de parte de los militares peruanos, sino que además nos confirma un rol asignado a las FF.AA más allá de su misión profesional.

Mientras se desarrollaba este nuevo alineamiento estratégico, en el CAEM ya comenzaba a aparecer la idea que uno de los problemas más importantes de la seguridad nacional peruana era el retraso en el cual se encontraba la población indígena. Masterson señala, que «el concepto de la integración indígena era uno de los componentes de la estrategia de defensa nacional que estaba siendo articulado en el CAEM durante los primeros años de su creación.»⁴⁵ Al respecto, el autor destaca que «la interpretación del CAEM para la defensa nacional incluyó el desarrollo económico y social como un componente obligado de la seguridad nacional...desarrollo nacional y defensa nacional fueron dos conceptos considerados cercanamente relacionados.»⁴⁶ Dichos componentes de la ecuación desarrollo más defensa igual seguridad serían conceptos compartidos en la región por la mayoría de los países incluido Chile. De alguna forma dicha noción era articulada desde el Norte hacia el Sur por el principal actor regional, los EE.UU. La percepción de que los militares eran activos agentes del desarrollo nacional, fue uno de los factores claves en el golpe militar de 1962 llevado a cabo para deponer al Presidente Prado.⁴⁷ Dicha percepción unida a un nuevo pensamiento influenciado por los EE.UU., de que la principal amenaza para Sudamérica era interna provocó que se desperfilara la misión profesional de las FF.AA peruanas. Masterson, señala en relación a los escritos de uno de los más fecundos estrategas peruanos nacido al alero del CAEM, el General Edgardo Mercado Jarrín que, «él [General Mercado Jarrín] insistía que la contrainsurgencia era lejos el mayor problema y principal preocupación de las FF.AA peruanas...inseparablemente unido con este rol de seguridad interna en la mente de oficiales como Mercado Jarrín fue la misión de los militares como un agente clave del desarrollo nacional.»⁴⁸

Dentro de los factores internos, que moldearon las nociones de seguridad y defensa, ya hemos mencionado anteriormente la influencia de los oficiales franceses en la profesionalización del Ejército peruano y la idea de abordar funciones más allá de las profesionales como administrador y articulador de políticas en otros ámbitos del desarrollo. De ello da cuenta, otro autor como Frederick Nunn, al destacar que «en un proceso que comenzó tempranamente en el siglo XX, los peruanos desarrollaron teorías militares coloniales francesas hacia una elaborada visión y misión civilizadora. La culminación de este proceso se plasmó entre 1968 y 1980 durante los años del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas.»⁴⁹

Otro factor interno, en tiempos de guerra fría, fue la impresión de las FF.AA peruanas que los intentos de subversión y movimientos guerrilleros amenazaban

⁴⁴ Op. Cit. Masterson. Pág. 139.

⁴⁵ Ibid. Pág. 141.

⁴⁶ Ibid. Pág. 142.

⁴⁷ Ibid. Pág. 157.

⁴⁸ Ibid. Pág. 158,159.

⁴⁹ Nunn Frederick. *The Time of the Generals: Latin-American professional militarism in world perspective*. University of Nebraska Press. Lincoln 1992. Pag. 199, 200.

seriamente la unidad y seguridad nacional. En dicho contexto, el desarrollo económico del Perú debería ser la herramienta que posibilitara poner fin a las desigualdades e injusticias sociales presentes en el país. Otro elemento interno, de gran valor, fue la continua postergación y exclusión en la sociedad peruana de las comunidades indígenas. Se comprendió que la seguridad del Perú estaba ligada a un mejoramiento de las condiciones de la población indígena como a su integración plena en la comunidad nacional.

Con el término de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos desarrollan una nueva política de seguridad nacional⁵⁰, que privilegia la confrontación militar e ideológica con la otra potencia que emerge del conflicto, la ex-URSS. Dicha política en lo general destaca el rol de los Estados Unidos como principal potencia capaz de enfrentar a los soviéticos militarmente. Luego la seguridad de los Estados Unidos estuvo ligada desde el comienzo a una amenaza externa principalmente de naturaleza militar. El punto es que la misma estrategia llamaba a las naciones del hemisferio a preocuparse no de enfrentar militarmente la nueva amenaza, sino que a preocuparse por las amenazas internas asociadas a la influencia ideológica principalmente del comunismo. De esta forma la noción de seguridad para las naciones del hemisferio, como Chile y Perú quedaba ligada a las condiciones internas y amenazas de naturaleza no militar.

De ello da cuenta Dirk Kruijt en su obra *Revolution by Decree: Perú 1968-1975*, al señalar que «la tesis de seguridad nacional y su interrelación estructural implícita de los servicios de seguridad e inteligencia desarrollada en los Estados Unidos en 1947 tuvo su impacto en las tradiciones geopolíticas nativas de Latinoamérica a través del entrenamiento y los programas de asistencia militar».⁵¹ Estas tradiciones geopolíticas, en la región, revisaron dichos conceptos estableciendo sus propias nociones de seguridad.

Ello se puede apreciar, en el caso peruano, por los siguientes antecedentes: Kruijt destaca que «en Perú, el primer nombre a ser asociado con interpretaciones nacionalistas del concepto de seguridad nacional es el del General José del Carmen Marín Arista, él fue el primero en reorganizar el Ejército y el fundador de una original interpretación de la tesis de seguridad nacional...un curso intermedio entre capitalismo y comunismo».⁵² Ello se puede apreciar además en la expresión castrense de un nacionalismo que se definía distante de las principales ideologías imperantes, es decir ni anti-comunista ni pro americano. Más aún, el mismo Kruijt no señala que Marín en su intento de establecer la doctrina del Centro de Altos Estudios del Ejército (CAEE), en 1950, no recurrió a la tradición norteamericana como sí lo hicieron los brasileños al fundar su Escuela Superior de Guerra, sino que recurrió a la tradición latinoamericana plasmada en los teóricos con sede en Santiago asociados al Comité Económico para Latinoamérica de la Naciones Unidas (CEPAL) y particularmente de los recientes conceptos esbozados por Prebisch.⁵³

⁵⁰ Legislación de Seguridad Nacional de 1947 plasmada en el «Acta de Seguridad Nacional» del mismo año. Dicha Acta crea la organización del sistema de seguridad nacional norteamericano, crea la Central de Inteligencia Americana y regula las relaciones y funcionamiento de los principales organismos gubernamentales.

⁵¹ Kruijt Dirk. *Revolution by Decree: Perú 1968-1975*. Thela Publishers Amsterdam. 1994. Pág. 35.

⁵² Ibid. Pág.36.

⁵³ Ibid. Pág.37.

De esta forma, el autor agrega, los conceptos de subdesarrollo, centro y periferia e independencia que explicaban las diferencias estructurales entre la región y los EE.UU. de A. Dichas nociones simpatizaban con la visión de los responsables del CAEE, más tarde Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). De esta forma la noción de seguridad quedó ligada no sólo a lo militar, sino que también comprendía las nociones económicas y de seguridad social.⁵⁴

Una cita relevante de la noción de seguridad presente en los ámbitos intelectuales militares peruanos la encontramos en el secretario oficial del General Marín, el oficial Valdés Palacio. Kruijt citándolo deja constancia que:

Seguridad [asociada a lo militar] es algo para los Estados Unidos, un lujo para un país rico, ciudadanos de países pobres como el Perú deberían ser capaces de mirar a la seguridad nacional como algo que vale la pena, para lograr: un pedazo de tierra, una casa, salud, alimentación diaria para ellos y sus familias, y que si el Estado no puede proveer dichas necesidades, entonces las FF.AA., confiadas a la defensa de la nación deben trabajar en defensa de dichos derechos sociales: Nuestra seguridad depende de algo más, depende del bien común y del desarrollo nacional, el cual no es del interés [en seguridad] de los Estados Unidos.⁵⁵

Dichas citas son relevantes para el presente trabajo ya que estarían señalando que las nociones de seguridad dentro de los países del hemisferio difieren desde sus inicios. Mientras que para los Estados Unidos la noción de seguridad estaba asociada a la planificación y uso de la fuerza militar para la contención de la ex-URSS en defensa de sus intereses nacionales, para el Perú dicha noción estaba asociada a la necesidad de lograr satisfacer necesidades internas básicas de la población.

En consecuencia, desde la década de 1950, la intelectualidad militar en torno al CAEM, comenzó a llamar la atención sobre la necesidad de transformar al Estado para llevar adelante reformas económicas y sociales, que permitieran otorgar a Perú un mayor grado de seguridad. En razón a lo anterior cobran sentido las iniciativas militares de desarrollo para el Amazonas, el fortalecimiento de las zonas del interior, construcción de rutas camineras y obras públicas en la región andina, o los problemas de contar con un sistema moderno de agricultura.⁵⁶

Sin embargo, donde sí actuarían coherentemente con el contexto de guerra fría impuesto por Washington sería en el combate a los grupos guerrilleros. Kruijt, destaca que «los medios tecnológicos provinieron de los Estados Unidos, pero las ideas provenían de Francia...varios prominentes generales de Velasco recibieron entrenamiento especial (antiguerrillas) en Francia y varias delegaciones visitaron París y Algeria».⁵⁷ Junto a lo anterior, señala que gran parte de la literatura contrainsurgente presente en las revistas especializadas militares contenían artículos de los principales ideólogos franceses tales como Claude Delmas, Maurice Megret, Gabriel Bonnet, Jacques Mercier, André Souyris, Raymond Troye, Alan Yeutel y otros.⁵⁸ La posición militar respecto de este fenómeno se puede apreciar en los escritos de los te-

⁵⁴ Ibid. Pág.38.

⁵⁵ Entrevista del autor, Dirk Kruijt al General Valdés Palacio el 14 de mayo 1986, citada por Kruijt en página 37.

⁵⁶ Op. Cit. Kruijt. Pág. 38.

⁵⁷ Ibid. 40

⁵⁸ Ibid. 59.

nientes coroneles Vargas Prieto y Gallegos Venero, quienes luego de regresar de Francia advirtieron sobre el peligro de las guerrillas comunistas señalando que «finalmente responsable por esta amenaza potencial a la seguridad nacional es la oligarquía y en el largo plazo nada excepto transformaciones estructurales serán capaces de contrarrestarlas». ⁵⁹ En dicha expresión pareciera ser que las razones de fondo que explicarían la eclosión de dichos movimientos guerrilleros se encuentra más en función de los problemas internos relacionados con la desigualdad que con razones de tipo ideológicos.

Kruijt nos aporta, además, evidencia acerca de la noción de Defensa Nacional a través de uno de los discípulos del General Marin, y prominente figura del gobierno revolucionario de las FF.AA., General Edgardo Mercado Jarrín, en una cita éste último señala que:

En tiempos recientes el concepto de Defensa Nacional ha llegado a considerar factores, políticos, económicos y sociales, externos e internos, en la guerra y la paz...Hoy un oficial debe necesariamente extender su conocimiento a materias más allá de los estrictamente militar...; él debe estar en conocimiento de la política nacional, debido a que la seguridad es parte de esta y por lo tanto cada problema político esta íntimamente ligado con factores económicos, políticos y sociales. ⁶⁰

El problema con esta noción de «defensa nacional» es que se confunde con el concepto de «seguridad», es una noción amplia de defensa que se aparta de su principal función relacionada con amenazas externas de naturaleza militar. Más aún, siendo la defensa parte de la seguridad y este último concepto más amplio y netamente de responsabilidad del nivel político, se puede evidenciar en dicha cita la confirmación de una noción de defensa invadiendo el ámbito de la noción de seguridad. Lo anterior confirma la hipótesis del proyecto de tesis toda vez que en un incipiente proceso de consolidación del estado, las funciones militares invaden el campo de lo político.

Mayor evidencia de lo anterior la encontramos en la cita de Kruijt al teniente coronel Bobbio Centurión quién en 1962 y 1963 publicara dos artículos en el que señala al oficial como un «combatiente en contra del subdesarrollo». ⁶¹ Ello es otra prueba del rol más allá de lo estrictamente profesional en relación a las FF.AA. peruanas. En la cita del autor a Bobbio éste último señala que:

Nosotros tenemos que ser un Ejército con objetivos que puedan ser medidos en función de cuantos kilómetros de carretera han sido construidos, cuantos miles de acres son agregados a la superficie cultivable, el número de individuos que aprenden a leer y escribir, la cantidad de canales de irrigación, el número de clínicas rurales, cuantas zonas son integradas bajo el control nacional. Es decir, tenemos que ser un Ejército que represente un símbolo para todos aquellos países que como nosotros, están en una fase de subdesarrollo, inmóviles por la falta de capital ...Este país necesita oficiales, quienes, como los caballeros de antaño, estén imbuidos por los fuegos del credo y la mística para servir no sólo al ejército, sino que para contribuir al desarrollo de la nación. ⁶²

⁵⁹ Ibid. Pág. 40,41.

⁶⁰ Ibid. Pág. 42. Cita a Mercado Jarrín del libro

⁶¹ Ibid. Pág.42.

⁶² Ibid. Pág. 42,43.

Al analizar esta última cita cuesta discernir entre los objetivos del Estado y los objetivos de una institución destinada a servir al Estado en una función profesional específica. Nos encontramos, claramente, ante una auto imposición de tareas que escapa el ámbito de las funciones de la Defensa y que sólo se pueden explicar por la débil institucionalidad existente en la cual las FF.AA. aparentemente estaban mejor dotadas que el nivel político para dar solución a los problemas históricos.

A modo de resumen, en las circunstancias históricas encontramos a lo menos los siguientes elementos:

- El Ejército peruano tuvo un proceso de profesionalización, a fines del siglo XIX, con una marcada influencia francesa caracterizada por oficiales con experiencia colonial. Ello influyo en que la noción de desarrollo se relacionara tempranamente y directamente con la noción de defensa nacional.

- En forma secundaria potencio el rol civilizador de los oficiales los cuales pensaron que sus instituciones eran las únicas capaces de lograr tanto el desarrollo como la ansiada y postergada unidad nacional.

- Si a lo anterior sumamos la influencia doctrinaria del Centro de Altos Estudios Militares CAEM, obtenemos que la Defensa Nacional o sus instituciones pensaron abordar un rol más allá de lo profesional en la búsqueda de un proyecto político que solucionara sus históricos problemas, como en el caso del gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975).

D. CONCLUSIONES

1. Las relaciones bilaterales peruano-chilenas, relacionadas con la seguridad y la defensa, han estado marcadas por un claro escenario de competencia y de suma cero, en donde toda ganancia de una parte es percibida como una pérdida por la otra. De esta forma el conocido dilema de seguridad, de John Hertz⁶³, encuentra en el caso de Chile y Perú su más nítida expresión. En concreto, en la relación bilateral se han privilegiado y han predominado las visiones realistas de las relaciones internacionales.

2. No existe igualdad o similitud conceptual en las nociones de seguridad y defensa entre Chile y Perú. Lo anterior es el resultado, por una parte, de un proceso de consolidación del Estado en distintos niveles de desarrollo y por otro de un proceso político cultural e histórico que ha privilegiado los antagonismos en la relación. En dicho contexto las Fuerzas Armadas, principales agentes del ámbito de

⁶³ Se hace referencia al artículo publicado por John H. Hertz denominado «Idealist Internationalism and the Security Dilemma» en *World Politics*, Vol. 2 N.2 (Jan.1950). Pág. 157-180. En dicho artículo el autor plantea que en una sociedad mundial anárquica, la búsqueda de seguridad lleva a los Estados a preocuparse por su seguridad incrementando su poder militar. Ello implica que otros Estados se sientan amenazados por dicho incremento de poder militar y traten de incrementarlo, desencadenándose un vicioso círculo de seguridad y acumulación de poder.

la defensa, han abordado, con diverso grado, funciones en el ámbito de la seguridad propias del nivel político.

3. En el caso de Chile existe en su política de defensa un claro rol profesional de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la defensa nacional. En cambio, en el caso de Perú ello es un tanto ambiguo, otorgándosele a la defensa funciones en el ámbito interno, más propias del ámbito de la seguridad y del nivel político.

4. Las diferentes nociones de seguridad y defensa en la región constituyen una realidad insoslayable y una de las características principales del escenario estratégico, en función de las asimetrías existentes y de los propios procesos culturales y sociales de cada Estado.

5. En ambos países, Chile y Perú han existido un conjunto de ciclos de mayor y/o menor profesionalización de sus Fuerzas Armadas con mayor o menor influencia en el ámbito de la seguridad y de la defensa. La identificación de ellos es relevante para aprovechar las ventanas de oportunidad, para afianzar las relaciones bilaterales mutuas y las posibilidades de un incremento en la cooperación en dichos ámbitos. Las relaciones militares bilaterales se han constituido como un provechoso y útil canal de comunicación que debe encontrarse permanentemente abierto, sobre todo en tiempos de crisis.

6. En consecuencia, podemos expresar que las conclusiones mencionadas anteriormente incidirán ahora en la relación política bilateral, entre otros, por los siguientes motivos:

- Influencia de los actores militares en los procesos de toma de decisiones políticas más allá de su rol profesional y de la naturaleza de su correcta asesoría. Será mayor en los países con un incipiente proceso de consolidación del Estado.

- En el caso peruano, toda crisis vecinal podría ser usada por el poder político de turno en función de afianzar la tan anhelada unidad nacional inconclusa y de conseguir los particulares objetivos políticos internos de corto plazo que posibilitan, en muchos casos, la permanencia y sobrevivencia del mismo Gobierno. En consecuencia, la lectura de muchas crisis debe pasar por el análisis de la consideración anterior, para determinar el nivel de impacto más adecuado en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

- Se estima que de mantenerse los niveles de confianza existentes a la fecha se continuarán privilegiando los códigos de la escuela de pensamiento realista en la relación bilateral. En ese contexto, primarán los juegos de suma cero, es decir, toda capacidad adquirida por un Estado es vista como una amenaza por el otro -dilema de seguridad- es decir, existirá la tendencia de equiparar y sobrepasar toda capacidad estratégica adquirida por un actor desencadenando una escalada en el proceso de adquisición de armas.

- En consecuencia, para tratar de modificar el pesimista escenario anterior se debiera producir un cambio cultural en ambos países con la finalidad de modificar las actuales y tradicionales percepciones de rivalidad. De allí que un mayor acerca-

miento, en todos los niveles de la relación –políticos, sociales, culturales, regionales, militares, etc.– que privilegie mayores contactos, en el largo plazo, puede constituirse como un instrumento efectivo para comenzar a construir una relación que asegure un escenario de mayor paz y estabilidad vecinal.

NOTA: El presente trabajo es personal y forma parte de la investigación de la respectiva tesis doctoral en desarrollo del autor. En ningún caso ni de ninguna manera, representa la opinión institucional del Ejército de Chile ni de ninguna otra organización.

1883-1929: UNA MIRADA CRÍTICA A LA ACTUACIÓN DE CHILE EN LOS AÑOS DE POSTGUERRA

■ Alejandro Pablo Iturra Gamarra*

PRESENTACIÓN

La firma del Tratado de Ancón en Lima, 20 de octubre de 1883, marca el término formal de la Guerra del Pacífico y da paso a una postguerra compleja y de larga duración (46 años) que hace más insondables las heridas infringidas al Perú durante el conflicto armado si se realiza un examen crítico de los errores y aciertos del pasado. En ese contexto sería impostergable el reconocimiento oficial chileno de aquella agenda histórica que asume los desencuentros más complejos y profundos porque su ausencia provoca el fracaso reiterado de la agenda contemporánea que pretende avanzar en el conocimiento mutuo, la búsqueda de la paz a través de la construcción de entornos de seguridad compartidos y promueve la integración, si bien la presentación de antecedentes sensibles en el texto puede ser empleada por determinados actores en provecho de una mirada confrontacional...

Además de las consecuencias por la ocupación militar chilena, la postración económica y el desorden político que deja el conflicto (guerra civil en lo inmediato) Perú debió soportar la cesión de Tarapacá a perpetuidad –capital Iquique– y dejar en suspenso el futuro de las provincias de Tacna y Arica que también contenían valiosas riquezas naturales.¹

La anexión de tales territorios se instaló en los propósitos de La Moneda desde los inicios de la guerra. El Presidente Aníbal Pinto le escribe al embajador chileno en Lima con motivo de la ocupación de Antofagasta el 14 de febrero de 1879, «una vez establecidos en el litoral nos será imposible abandonarlo. La población de este territorio, como usted sabe, es en su gran mayoría chilena, y chilenos son en su totalidad los intereses radicados en él».²

Tal voluntad se refrendó en tres de los siete puntos del ultimátum que el gobierno presenta a Perú y Bolivia durante la conferencia de paz que se efectúa gracias a la mediación de Estados Unidos, entre el 20 y el 27 de octubre de 1880 a bordo de la corbeta *Lackawanna* en la bahía de Arica.³

* Periodista, miembro del Grupo de Estudios Estratégicos.

¹ Maldonado, Carlos; documento no publicado *Chile versus Perú y Bolivia: Una Relación Vecinal Conflictiva*; Santiago; marzo 2005; p. 14. El autor agradece el cúmulo de datos y consideraciones entregadas por el historiador Carlos Maldonado, sin las cuales el trabajo no hubiera podido realizarse.

² Bulnes, Gonzalo; *Las Causas de la Guerra entre Chile y el Perú*; Santiago, 1919, p. 107.

³ Informe del cónsul alemán H.A. Schlubach en Santiago; 15/11/1880; *Informes inéditos de diplomáticos extranjeros durante la Guerra del Pacífico*; Santiago 1980; p. 60.

Punto 1.- Cesión de la provincia peruana de Tarapacá con Iquique y la faja costera con Antofagasta y Cobija.

Punto 6.- Derecho de ocupación del territorio peruano de Moquegua, Tacna y Arica hasta el cumplimiento de las condiciones antedichas.

Punto 7.- Obligación del Perú de no transformar Arica en plaza fortificada.

Tras la entrada a Lima en enero de 1881 las condiciones chilenas aumentaron. Se reclamó el derecho a la «ocupación del territorio de Tacna y Arica, es decir, de la provincia peruana de Tacna durante diez años. Al término de ese período pagará el Perú 20 millones de pesos de gastos de guerra a Chile; en caso contrario, pasa la provincia de Tacna definitivamente a Chile (...) Se cree aquí que las exigencias de reparaciones de 20 millones conlleva la obtención definitiva de la provincia peruana de Tacna para Chile. El Ministro del Exterior mismo acota que Perú en ese momento no estaría en condiciones de pagar los 20 millones y probablemente tampoco en mejores condiciones luego del período de ocupación de diez años».⁴

LA POSTGUERRA

Empieza con el Tratado de Ancón y acaba con la firma del Tratado de Lima y su protocolo complementario el 3 de junio de 1929. El período se tipifica por la *chilenización*, a veces compulsiva, de Arica, Tarapacá y Antofagasta mediante las Ligas Patrióticas; el aumento de la presencia e influencias chilenas por la construcción del ferrocarril Arica-La Paz; la tensión por el por el fracasado plebiscito sobre el destino de Tacna y Arica; la ulterior devolución de Tacna y la persistencia de las fuertes tensiones diplomáticas entre Chile y sus antiguos rivales.

En general, puede considerarse que la diplomacia chilena dispone una estrategia de suma cero con el fin de quedarse con las provincias de Tacna, Arica y Antofagasta, intentando conseguir pequeñas ventajas, indisponiendo al Perú en contra de Bolivia y negociando por separado con cada uno de ellos, exacerbando todavía más las suspicacias y los celos entre las oligarquías gobernantes.

El antecedente de tal política se encuentra en una carta que el Ministro de Relaciones Exteriores y posteriormente Presidente de la República entre 1881 y 1886, Domingo Santa María, le envía al Ministro de Guerra en Campaña, Rafael Sotomayor⁵: «No podemos ni debemos matar a Bolivia. Al contrario, debemos sustentar su personalidad como el más seguro arbitrio de mantener la debilidad del Perú».

En el contexto de postguerra Chile encara los vínculos más complejos con Perú entre 1901 y 1928, tanto que hay suspensiones de las relaciones diplomática entre 1901 y 1905 y entre 1910 y 1928. Se materializa una interrupción de los lazos consulares entre 1918 y 1928, incluyendo el cierre de la frontera común entre 1925 y 1928.

A ello se suma una difícil relación con Argentina. Luego de considerables aprestos bélicos que conducen a ambos países al borde de la guerra, en 1902 se firman

⁴ Informe del embajador alemán Schenck; Viña del Mar; 27/2/1982; *Informe inéditos de diplomáticos extranjeros durante la Guerra del Pacífico*; Santiago 1980; pp. 91-92.

⁵ Maira, Luis; *Las relaciones entre Chile y Bolivia en el centenario del tratado de 1904*; Maira, Luis y Murillo de la Rocha, Javier; *El largo conflicto entre Chile y Bolivia*. Dos visiones; Santiago; 2004; p. 32.

en Santiago los Pactos de Mayo que producen un gran alivio a la situación estratégica de Chile.

El acuerdo territorial definitivo con Bolivia se suscribe en octubre de 1904 mediante el Tratado de Paz, Amistad y Comercio, dejando para Chile la provincia de Antofagasta a perpetuidad. No obstante, a partir de 1910 el gobierno de La Paz vuelve a plantear la necesidad de obtener un puerto sobre el Pacífico. La demanda se mantiene inalterable por casi un siglo.

LAS LIGAS PATRIÓTICAS

En 1901 se produce la primera gran crisis diplomática bilateral cuando Perú retira su embajador en Santiago tras denunciar la *chilenización* de los territorios ocupados a través de la clausura de las escuelas dirigidas por peruanos; el traslado a Tacna de la Corte de Apelaciones que tenía su asiento en Iquique, instalando allí la jefatura de la 1ª Zona Militar y aglomerando fuerza militares; el otorgamiento de concesiones sobre yacimientos mineros y la preparación de empresas colonizadoras, de irrigación y obras públicas; el intento que el Vaticano segregue las parroquias de Tacna y Arica de la diócesis de Arequipa; las trabas para impedir que los peruanos celebren sus festividades patrias, entre otros hechos.⁶

Chile propone en 1906 la compra formal del territorio en disputa. Lima no observa con buenos ojos la oferta. La opinión de algunos políticos y militares chilenos tampoco contribuye a distender la relación vecinal, desde el momento que promueven la instalación de la frontera al norte de Tacna, argumentando que la Quebrada de Camarones, ubicada al sur de Arica, no es defendible militarmente.⁷

En 1910 Lima rompe por segunda vez las relaciones diplomáticas porque Chile expulsa a los sacerdotes peruanos de Tacna y Arica, quienes se empeñan en obedecer al obispo de Arequipa. Los vínculos se reanudan 18 años después. A ello se agrega la ruptura consular luego que el cónsul peruano en Iquique es expulsado de manera ignominiosa.

Las Ligas Patrióticas juegan un factor especialmente negativo. Existen intermitentemente desde la década del 10 hasta mediados de los años 20, destacando tres momentos de suma actividad (1911-1912, 1918-1920, 1925) fechas que coinciden con etapas de tensión, incluyendo el fallido intento de realizar un plebiscito en Tacna y Arica.⁸

Hay grupos organizados, muchas veces armados, en Alto de Junín, Antofagasta, Arica, Caleta Buena, Dolores, Huara, Iquique, Pintados, Pisagua, Pozo Almonte y otros lugares menores. Aunque el gobierno las disuelve formalmente entre 1911-1912 y las mantiene a raya en los años siguientes, una actitud cómplice permite que cometan excesos múltiples.⁹

⁶ Maldonado, Carlos; Chile versus Perú y Bolivia. Una relación vecinal conflictiva; Santiago; marzo 2005; p. 18.

⁷ Pérez Canto, Julio; *El Conflicto después de la victoria*, Santiago; 1918; pp. 57-66.

⁸ Un antecedente se encuentra en las Sociedades de la Patria, creadas en 1978 por la población chilena de Antofagasta. Véase Snyder Phillips Jr., Richard; *Bolivia in the War of the Pacific*, 1879-84; Ph.D. dissertation, University of Virginia; 1973; p. 60.

⁹ Periódico *El Eco Patrio*; Iquique; N°57; 2/8/1919; p. 1. Una carta de chilenos del poblado de Caleta Buena señala que el gobierno chileno «en mala hora mandó disolver» las ligas en 1911.

El propósito es agredir con violencia sistemática, traducida incluso en acciones criminales, a peruanos y bolivianos residentes, más allá de su posición social. «No son intencionalmente creadas por el Estado (gobiernos de Pedro Montt (1906-1910) y Ramón Barros Luco (1910-1915)), más bien parece que surgen en forma espontánea como clubes sociales, pero los vínculos con la Intendencia (de Tarapacá) quedan claramente establecidos, especialmente bajo el mandato de don Recaredo Amengual; no por su nombramiento de Presidente Honorario de la Liga Patriótica, pues lo es también de clubes de tiro y de todo tipo de organizaciones sociales, sino por las órdenes emanadas desde la autoridad hacia las ligas y las consultas en sentido contrario. Sin embargo, es evidente que en los violentos años de 1918 y 1919, éstas escapan del control estatal.»¹⁰

Desde una perspectiva de política interna, las ligas son instrumentalizadas por los partidos de derecha con el propósito de cooptar y enfrentar las demandas del proletariado salitrero, proclive al ideario socialista, y posteriormente en contra de la campaña de la Alianza Liberal de Arturo Alessandri en 1920. Un reconocido historiador¹¹ afirma que las ligas son sostenidas por el Partido Conservador y se convierten «de hecho, (en) brigadas mercenarias de choque encargadas de desencadenar el terrorismo contra las organizaciones populares. Por lo general, estas actividades, instigadas por grandes empresarios nacionales y extranjeros, se ejecutan con la tolerancia y aún la complicidad de la policía.»

En relación a los períodos más virulentos, un primer brote ocurre entre 1911 y 1912. Con el pretexto de rumores que el final resultan infundados, según los cuales habría sido atacado el consulado chileno en El Callao, se crea a fines de mayo de 1911 –con la presencia de los principales representantes, encabezados por el gobernador y oficiales del Ejército– una Liga Patriótica de Tarapacá en Iquique y otras ciudades, movimiento que se hace extensivo a otras ciudades del país. El ideario principal tiene que ver con el cierre de las escuelas y periódicos peruanos; la prohibición para que peruanos sean maestros, empleados públicos, empleados de aduana, de la marina mercante, de los puertos; el 80% de los trabajadores y empresarios deben ser de nacionalidad chilena; todos los nacidos en Tarapacá deben hacer el servicio militar; la restricción y eventualmente la prohibición de la inmigración peruana; el retiro del consulado peruano por «innecesario»; la prohibición de que flameen banderas peruanas en su día patrio.¹²

Un segundo momento nacionalista se vive entre 1918-1920, fase en que las ligas siembran el terror en la comunidad peruana de Antofagasta y Tarapacá que se calcula en un tercio de la población. Más numerosa todavía es la colonia peruana en Arica y Tacna.¹³ A fines de 1918 Perú debe repatriar muchos conciudadanos y su personal consular acreditado, lo que obliga, en los hechos, a que los cónsules chilenos hagan lo mismo en el territorio de los vecinos del norte.¹⁴

¹⁰ González Miranda, Sergio; *El Dios Cautivo. Las Ligas Patrióticas en la chilenización compulsiva de Tarapacá (1910-1922)*; ediciones LOM; Santiago; 2004; p.123.

¹¹ Ramírez Necochea, Hernán; *El fascismo en la evolución política de Chile hasta 1970*; Araucaria de Chile; Madrid; N° 1; 1978; p. 11

¹² Periódico *El Comercio*; Pisagua; 31/5/1911; p.2.

¹³ De acuerdo al censo 1907, la mitad de la población de Tarapacá es extranjera (24 mil peruanos y 2 mil bolivianos). Los chilenos representan únicamente el 30% de los trabajadores. *La Voz del Sur*; Tacna; 17/6/1911; p. 2.

¹⁴ El 2 de noviembre de 1918 se celebra el aniversario de la Toma de Pisagua con un acto

Las acciones habituales de las ligas patrióticas son actos de vandalismo y saqueo, de amedrentamiento y de acción directa como, por ejemplo, la expulsión por la fuerza de los representantes consulares y otros ciudadanos que son extraídos de sus casas a medianoche y embarcados inmediatamente hacia el norte. En otras ocasiones dan plazos perentorios de 24 horas para el abandono del país. Las autoridades chilenas generalmente se limitan a dejar hacer y las tropas sólo actúan para evitar linchamientos o crímenes similares. Poco son los afectados, en consecuencia, que se atreven a denunciar los excesos.¹⁵

LOS AÑOS 20

La situación continua siendo crítica y compleja. Luego de un nuevo intento de acuerdo entre Chile y Bolivia para cederle un corredor por la provincia de Arica o la eventual venta del puerto a Bolivia, Perú presiona a su antiguo aliado con el rompimiento de relaciones diplomáticas. En el altiplano hay manifestaciones antiperuanas. Un golpe de Estado en La Paz, considerado pro peruano, desahucia las negociaciones chileno-bolivianas generando la movilización de tropas chilenas y peruanas hacia la frontera con Bolivia, lo que en Santiago se conoce como la «Guerra de Don Ladislao», aludiendo al Ministro de Guerra Ladislao Errázuriz.

La cancillería peruana aprovecha también en 1920 la apertura de la Liga de las Naciones en Ginebra y pide a la Asamblea General que conozca –no revise– el Tratado de Ancón, alegando que el plebiscito de Tacna y Arica no había podido llevarse a cabo por «la enorme resistencia de Chile (...) quién siempre opone condiciones: la compra de las provincias, que siempre ha rechazado el Perú; la división del territorio en diversas zonas que serán distribuidas por nuevos tratados sin consultar al pueblo». A fines de año la Asamblea concluye que no podía modificar por sí misma ningún tratado.

La situación se agrava en 1921 cuando el presidente Augusto Leguía exige la devolución de las provincias de Tacna, Arica y Tarapacá y proclama la inaplicabilidad del plebiscito. Al fracasar las negociaciones directas en 1922, Estados Unidos empieza a actuar como árbitro, centrando la discusión sobre el futuro de Tacna y Arica. Perú propone que sólo la población originaria tiene derecho al voto y Chile plantea que voten todos los ciudadanos residentes desde hace seis meses, no importando su nacionalidad.

En 1925 Washington llega al convencimiento que el plebiscito es impracticable y por petición expresa de ambos países designa una comisión encabezada por el general John Pershing en calidad de árbitro.¹⁶

masivo en Iquique al que concurren aproximadamente 10 mil personas. La animosidad en contra de los peruanos se hace evidente. *El Mercurio de Santiago*; 3/11/1918; p. 23.

¹⁵ Maldonado, Carlos; Chile versus Perú y Bolivia: Una relación vecinal conflictiva; Santiago; marzo 2005; p. 21.

¹⁶ La Moneda considera poco imparcial a Pershing, quién acepta en repetidas oportunidades las reclamaciones de la parte peruana respecto de las arbitrariedades y actos de violencia de las autoridades y residentes chilenos en la zona. En Alessandri Palma, Arturo; *Recuerdos de gobierno*; Santiago; 1967; vol 1; pp. 156-161.

El año 25 da pie al tercer brote nacionalista exacerbado. En la prensa chilena existen casos numerosos de xenofobia. Un periódico se pregunta, «Lector tacneño y ariqueño, ¿prefieres la tiranía y la civilización de cien años atrás de los peruanos se ensoñere en este querido suelo?. ¿Aceptas que esa raza de cobardes, afeminados, descendientes de cocodrilos que no pueden considerarse como seres civilizados, se apoderen de lo que es nuestro?. No. ¡Votad por Chile!».¹⁷

Otro medio escrito tiene la siguiente leyenda provocadora como subtítulo, «Este periódico sale cuando puede. Fundado para combatir la gripe peruana».¹⁸

Entre 1925 y 1928 la frontera con el Perú es cerrada, produciendo un grave daño a la economía regional.

En 1926 el secretario de Estado estadounidense Frank Kellog propone que Tacna y Arica sean entregadas a Bolivia bajo perpetua desmilitarización y con una eventual tutela de la Casa Blanca. Pareciera que Kellog asume que buena parte de la dirigencia política chilena se inclina por solucionar el problema de la mediterraneidad boliviana mediante sesión de una parte de los territorios en disputa –el puerto de Arica- vía venta o canje territorial y eliminando la vecindad territorial con Perú y que Lima se muestra dispuesta a ceder un territorio al sur de Arica a Bolivia. Washington confía en tener acceso a Arica en caso de guerra. El gobierno peruano rechaza de plano esa posibilidad, entendiendo que una buena parte de la población local es peruana.

Finalmente en 1929 ambos países dilucidan directamente sus diferencias, quedándose con una provincia cada uno. Paradójicamente es la solución propuesta por la diplomacia de Estados Unidos con anterioridad al término de la Guerra del Pacífico, en 1882.

Ambas cancillerías negocian en secreto gran parte del tratado para evitar la injerencia del país norteamericano que, según la opinión chilena, tiende a privilegiar las posiciones de Perú y Bolivia. Al parecer la cláusula –denominada posteriormente *candado*–, según la cual Perú debe ser consultado para la cesión de sus ex territorios a un tercer país, habría sido colocado en el protocolo complementario con el propósito de no indisponer a Estados Unidos y su presidente, Herbert Hoover, con Bolivia. En esa perspectiva Washington se habría comprometido a apoyar la demanda marítima boliviana, pero su prioridad es la solución del problema de Tacna y Arica. Como la Casa Blanca aparece patrocinando el tratado, no podía suscribir un *candado* en contra de Bolivia. Obviamente la posición de La Paz fue de abierto rechazo al protocolo del Tratado de 1929.

¹⁷ Periódico *El Ajicito*; Arica; N°5; 13/9/1925; p.5. En 1925 se organiza la Sociedad Benéfica y Patriótica «El Corvo» que posee un millar de adherentes y publica el diario *El Ajicito*. Puede considerarse una continuadora de las ligas patrióticas.

¹⁸ Periódico *El Corvo*; Iquique; N°2; 21/1/1919.

INCIDENCIA DE LOS FACTORES DE DISUASIÓN EN LAS RELACIONES, LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA, Y LOS AVANCES EN LAS RELACIONES MILITARES ENTRE CHILE Y PERÚ

■ *Juan Mac-Lean Vergara**

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es analizar las relaciones bilaterales entre Chile y Perú desde la perspectiva de la Defensa en un intento por visualizar la incidencia de los factores de la disuasión en las relaciones, las medidas de confianza mutua y los avances en los vínculos militares durante la última década.

La metodología que se empleará en el desarrollo de ésta temática será del tipo descriptiva y analítica, tomando como referencia los libros de la Defensa, los cuales tienen como propósito explicar los temas de defensa y asuntos militares como un modo de ofrecer una guía del pensamiento de cada Estado en la materia. También, se intentará reflejar en concreto cuáles han sido los principales avances en materia de medidas de confianza mutua y homologación de los gastos de Defensa.

A modo de planteamiento inicial se intentará reflexionar sobre las siguientes interrogantes cuyas respuestas se irán aclarando durante el desarrollo del trabajo: ¿Existen puntos de convergencia entre los objetivos o intereses nacionales de ambos países, que permitan fortalecer los mecanismos de cooperación e integración? ¿Las políticas de defensa constituyen una herramienta en beneficio de la cooperación bilateral? Finalmente: ¿Se evidencia un incremento en las medidas de confianza mutua durante la última década y un avance significativo en materia de homologación del gasto en Defensa?

Para ello, inicialmente se presentará una visión de los objetivos e intereses nacionales con el objeto de identificar sobre cuál o cuáles son los intereses que guían las políticas de Estado de cada Nación, como asimismo, buscar puntos de encuentro que permitan establecer una mejor relación bilateral.

Posteriormente se examinarán las políticas de defensa y su incidencia en las relaciones bilaterales, entregando una visión de cuáles son los alcances y efectos que ambas políticas tienen en el ámbito de la política exterior y de qué manera se contraponen o se pudieran relacionar.

Luego se evaluarán los avances en la aplicación práctica de las medidas de confianza mutua y la homologación de los instrumentos para medir el gasto militar, descri-

* Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile. Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia. Magíster en Ciencias Militares con Mención en Planificación y Gestión Estratégica del Ejército.

biendo los efectos que han ocasionado en orden a una mayor cooperación e integración en el plano de la Defensa. Finalmente, se concluirá con algunas consideraciones finales tendientes a dar respuesta a las preguntas planteadas al inicio del trabajo.

El contexto internacional se caracteriza como un escenario complejo donde hay en curso un proceso de globalización que, sin embargo, no erradica la diversidad nacional ni implica uniformidad de posiciones y propósitos entre los estados vecinos, de tal manera que el Estado Nación se mantiene como la unidad central, aunque no única, del orden internacional. En tal sentido resulta necesario preservar la identidad nacional y que tanto la situación geográfica relativa que ocupan Chile y Perú, junto con sus intereses nacionales, seguirán siendo una referencia importante para las respectivas políticas de Defensa.

GENERALIDADES

No siempre la relación entre Chile y Perú, en el ámbito de la seguridad y defensa ha estado jalonada por diferencias. En sus inicios, estuvo marcada por la solidaridad frente a las similares circunstancias que los afligía, como consecuencia del dominio español en la región. Inspirados en los mismos principios libertarios, hicieron causa común para alcanzar la soberanía en toda su expresión, destacándose en lo anterior la Expedición Libertadora al Perú por el particular apoyo chileno a esa causa libertaria.

Posteriormente, en 1836, fuerzas chilenas y peruanas combatirán a la Confederación Peruano – Boliviana, que libera al Perú del despotismo y espíritu hegemónico del Mariscal boliviano Santa Cruz.

Finalmente, en 1865, Chile sufre el bombardeo de Valparaíso, como represalia española por su apoyo a la posición peruana y causa americana. Sea dicho que el particular apoyo chileno no estaba inspirado sólo en un espíritu solidario, sino que también en su interés por alejar el peligro de América.

Son intereses y situaciones coyunturales las que hacen variar la relación entre ambas naciones, las cuales movidas siempre por el interés de sus propias sociedades, trazan políticas de estados que lamentablemente, en algún momento, las llevan a acciones de hecho contrapuestas, hasta llegar a materializarse en el conflicto bélico «Guerra del Pacífico» (1879 – 1884), que cala profundo y deja huellas que se arrastran prácticamente hasta nuestros días.

Con posterioridad a este hecho histórico, las relaciones entre Chile y Perú no pueden ser consideradas completamente armoniosas y fluidas; variadas circunstancias han contribuido a mantener en el tiempo periodos que se han caracterizado, en general, por la frialdad en la relación bilateral.

La grandeza y la fuerza de las naciones deben ser las bases que las inspiren para superar el pasado y escribir un nuevo futuro, pues los nuevos tiempos imponen el desarrollo y el crecimiento en unidad. Hacia ese esfuerzo común deben apuntar las sociedades modernas. Es de esperar que este trabajo contribuya a ello.

A. VISIÓN DE LOS OBJETIVOS NACIONALES

Los objetivos o intereses nacionales, como metas de bien común que se fijan los Estados, interpretan las aspiraciones ciudadanas, proyectándose al interior y exterior del país, minimizando las amenazas y riesgos que pudieran ocasionarse en sintonía con los otros factores del Poder Nacional.

1. *Objetivos Nacionales de Chile*¹

El Estado de Chile persigue fines generales que se encuentran expresados en la normativa constitucional, la que a su vez, es el resultado de la experiencia histórica y del acervo político cultural del pueblo chileno. De tales fines se desprenden metas que, por lo mismo, se pueden considerar fundamentalmente como aspiraciones de las grandes mayorías nacionales.

Estas metas orientan y dan coherencia a la actividad global del Estado, incluida la defensa. En éste ámbito específico, donde se las conoce como objetivos nacionales permanentes, estas metas, que se detallan a continuación, conforman la base a partir de la cual es posible el ejercicio de la función de planificación:

- La preservación de la nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.
- La mantención de su independencia política.
- La mantención de su soberanía.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La proyección internacional.
- La mantención de buenas relaciones internacionales².

Los objetivos nacionales permanentes se inscriben dentro de la tradición constitucional chilena y corresponde a cada gobierno, a partir de sus propios postulados, impulsar una agenda pública que los materialice. En otras palabras, los objetivos nacionales permanentes se actualizan y adquieren concreción en decisiones, instrumentos y acciones que expresan la voluntad política de las instituciones democráticas chilenas.

Los gobiernos elaboran éstos objetivos actuales (o políticos) del país para una extensión variable de tiempo, pero en general lo hacen apuntando a un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios períodos.

Como es natural, será más fácil lograr el compromiso ciudadano con la defensa y la seguridad del país mientras mayor conciencia y consenso exista respecto de las metas por alcanzar.

¹ Ministerio de Defensa Nacional Libro de la Defensa Nacional de Chile. Primera Edición. Mayo de 2003. Pág. 22 y 23.

² Ministerio de Defensa Nacional. Op.Cit. Pág.22.

2. *Objetivos Nacionales de Perú*

Según el punto segundo, que trata acerca de la «Seguridad y Defensa Nacional», del Capítulo III «Política de Estado para la Seguridad y la Defensa» del Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú, «los intereses nacionales están constituidos por las necesidades y aspiraciones, amplias y duraderas que posee la Nación y se traducen en Objetivos Nacionales, que vienen a ser la expresión formal de los intereses y aspiraciones nacionales»³.

El esfuerzo por interpretar los intereses y aspiraciones de la Nación han sido materializados en el Acuerdo Nacional del año 2002, que con la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil y del Estado, han señalado y definido como Objetivos:

- Democracia y Estado de Derecho, como garantía de la aplicación de ley y derechos humanos, conducente además a la paz y al desarrollo.
- Equidad y Justicia Social, entendida como la ausencia de discriminación e igualdad de oportunidades.
- Competitividad del país, que combina la economía de mercado con el rol subsidiario del estado.
- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, en la administración de los servicios dispuestos al servicio de los ciudadanos⁴.

A partir de éstos objetivos se planificaron treinta y una políticas de estado, una de las cuales es la seguridad nacional.

3. *Factores de coincidencia entre los Objetivos Nacionales de Chile y Perú.*

Luego de la evaluación de los Objetivos Nacionales de ambos estados se estima lo siguiente:

- a) Ninguno de los Objetivos Nacionales presenta las bases políticas o jurídicas de reclamación territorial o cuestionamiento de cualquier tipo ante el sistema político internacional.
- b) Existe una coincidencia general en cuanto al respeto a la legalidad, a los derechos humanos, como también al desarrollo económico y social de los estados.

Por lo tanto, a partir de los Objetivos Nacionales explícitos de ambos países, se puede concluir que hay principios políticas afines, lo que permitiría, teóricamente, mantener e incrementar las instancias de relación bilateral entre ambas naciones y a partir de ello, llevar adelante un esfuerzo común hacia la integración, la paz y el desarrollo.

³ Ministerio de Defensa Nacional de Perú. Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú. Lima, Abril de 2005. Pág.62.

⁴ *Ibíd.* Pág. 63.

B. LA POLÍTICA DE DEFENSA, UNA HERRAMIENTA EN BENEFICIO DE LA RELACIÓN BILATERAL

1. *La Política de Defensa de la República de Chile. Disuasión, cooperación e integración*

a. La Política de Defensa de Chile

Esta Política no considera reivindicaciones territoriales, enfocándose en la protección de la independencia del estado; la integridad del territorio; el logro del bien común de la nación mediante la creación de condiciones de seguridad externa; promueve la paz y la proyección de Chile en el sistema internacional, el logro de las capacidades del país, la preservación del estado de derecho, el resguardo de la identidad nacional y el fortalecimiento del compromiso de los habitantes con la Defensa.

La Política de Defensa Nacional se define entonces como «el conjunto de principios y criterios con que el estado orienta su función de Defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales»⁵.

Esta política de estado es trascendente en cuanto al tiempo y los sucesivos gobiernos. A su vez, por las materias que implica, posee el resguardo del secreto, combinando la permanencia con el cambio en caso de surgir nuevos factores que ameriten su modificación.

La política de Defensa se compone de cuatro elementos:

- El primero de ellos son los Objetivos Nacionales, entendiendo que ellos excluyen aspiraciones territoriales y cautelan en forma defensiva los intereses nacionales.
- El segundo elemento es la preservación de la identidad nacional en el marco de una comunidad internacional globalizada.
- Le sigue la valoración que hace Chile de su participación en operaciones de paz internacional, cooperando con Naciones Unidas y fomentando el empleo de las medidas de confianza mutua.
- Finalmente, el Libro de la Defensa consagra que la Seguridad y la Defensa, en el cumplimiento de sus funciones no pueden vulnerar la justicia y la dignidad humana⁶.

b. Ejes Centrales de la Política de Defensa Nacional

Las bases en las que descansa la Política de Defensa de Chile son:

- La Modernización del Sector de la Defensa, incluyendo a las Fuerzas Armadas.
- Una política de incentivo a la cooperación en materias de Seguridad y Defensa en el Hemisferio y,
- La contribución a la paz y seguridad a nivel global⁷.

⁵ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Op.Cit. Pág. 77.

⁶ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Op.Cit. Págs. 83 y 84.

⁷ *Ibíd.* Pág.84.

c. Modalidades de Empleo de la Defensa.

La Política de Defensa estableció tres modalidades de empleo:

1) *Disuasión.*

La orientación básica de la Política de Defensa es defensiva, con un «carácter disuasivo en el plano político – estratégico»⁸. La disuasión en sí es la consecuencia psicológica sobre un eventual adversario, en cuanto a hacerlo desistir de eventuales propósitos que afecten negativamente los intereses nacionales, mediante la combinación de las capacidades del país, en las que se incorpora el potencial de las Fuerzas Armadas como un elemento esencial e irremplazable.

2) *Cooperación.*

Chile, en particular desde fines del siglo XX incrementó su participación en el sistema internacional, desarrollando una política exterior de cooperación política, económica y en temas de Defensa. La voluntad contemporánea es de aumentar los niveles de cooperación en los ámbitos regional, subregional, continental y mundial⁹.

3) *Empleo Coercitivo de la Fuerza Militar.*

Chile reconoce el uso legítimo de la fuerza militar amparado en la legítima defensa establecida en el Art.51 de la Carta de las Naciones Unidas,¹⁰ el cual otorga el derecho inmanente de la defensa individual o colectiva. El uso de la fuerza está debidamente regulado por las Naciones Unidas y otros instrumentos de derecho internacional público, que garantizan la protección de los derechos humanos en caso de conflicto.

2. *La Política de Defensa de Perú.*

El Libro de la Defensa de Perú señala que: «*la Política de Seguridad y Defensa Nacional, es una Política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el interno*»¹¹. Esta política posee una serie de líneas de acción, cursos de acción y lineamientos generales para «*estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado: Defensa y Desarrollo, para hacer frente a los obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses del Estado*»¹².

El documento establece un total de cinco Objetivos de Defensa Nacional con sus correspondientes Políticas de Estado:

⁸ Ibíd.

⁹ Ibíd. Págs. 84 y 85.

¹⁰ Carta de las Naciones Unidas. En página web oficial de la Organización de las Naciones Unidas, www.un.org/aboutun/charter/.

¹¹ Ministerio de Defensa de Perú.Op.Cit. Pág. 62.

¹² Ibíd.Pág. 65.

a. Mantenimiento de la independencia, soberanía, integridad territorial y defensa de los intereses nacionales.

Este Objetivo de Defensa es complementado mediante una serie de Políticas de Estado. Al respecto, la primera de ellas busca la optimización del funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional. La segunda se refiere a la necesidad de reestructurar al sector de Defensa con el fin que sus fuerzas armadas sean «profesionales, modernas, flexibles, eficaces, eficientes y de accionar conjunto»¹³. Al mismo tiempo, ellas participan cooperando en la mantención de la paz internacional.

Respecto de la jurisdicción territorial de las fuerzas armadas, ella es aplicada mediante el control aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre.

Asimismo, otra política complementaria debe garantizar la seguridad telemática del Estado. La presencia de las fuerzas armadas además es vital en áreas que sean vulnerables respecto de acciones terroristas, narcotráfico o narcoterrorismo.

Finalmente, debe complementarse el Objetivo con una política que logre la pacificación nacional.

b. El Fortalecimiento del sistema político democrático.

Las fuerzas de Defensa deben estar subordinadas al poder político «legítimamente constituido»¹⁴, distinguiendo por lo tanto el acatamiento sólo a autoridades electas democráticamente y no a actores políticos que constituyan un gobierno ilegal.

El sistema democrático debe ser protegido de toda violencia interna y amenazas a la Defensa, como el narcotráfico. Por ende, éste Objetivo considera el fortalecimiento de las relaciones civiles – militares, eliminando cualquier riesgo de corrupción en el sistema político, fomentando a la sociedad a participar en el logro de éstos objetivos, incluyendo el respecto a la legalidad del Estado, la protección de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y las normas de convivencia social.

c. Condiciones Económico – Estratégicas que aseguren la paz, la integración y la prosperidad.

Al respecto se plantea una política pública de ocupación del territorio nacional de acuerdo a «criterios estratégicos de desarrollo»¹⁵, los que no son mencionados en el documento. Le sigue la aplicación de políticas de desarrollo científico tecnológico que contribuyan al bienestar de la población, incluyendo la protección en caso de desastres y la preservación de los ecosistemas.

En cuanto al mejoramiento de la economía, el Estado requiere de una Flota Mercante Nacional, de una Reserva Aérea Nacional y de infraestructura acorde a una planificación mayor con el fin de incrementar el flujo comercial y de inversiones extranjeras, desarrollando una política de participación en los procesos de integración subregional y regional.

¹³ Ibíd. Pág. 65

¹⁴ Ibíd. Pág. 65.

¹⁵ Ibíd. Pág. 65.

d. Fortalecimiento de la conciencia e identidad nacional.

El Estado peruano debiera cumplir con éste Objetivo de Defensa fortaleciendo «el orgullo y la identidad nacional, creando conciencia de seguridad y defensa, además de promover y enseñar éstos conceptos en un marco educacional cívico – patriótico, democrático y pacífico»¹⁶.

e. Protección y Promoción de los Intereses Nacionales en el Ámbito Internacional.

Queda establecido que Perú debe participar en todos los foros de defensa y seguridad a nivel mundial, hemisférico y regional. Por ende, también está incorporado como actor en la lucha contra amenazas emergentes como el terrorismo y el crimen organizado transnacional, cooperando conjuntamente con los estados del sistema interamericano en la creación de un Sistema de Seguridad Regional.

El documento consagra al mismo tiempo el compromiso político de contribuir a la paz en el sistema internacional y al respeto del derecho internacional público, «en concordancia con los intereses nacionales»¹⁷. Perú por lo mismo consagra el empleo de medidas de confianza mutua con los países vecinos.

Este objetivo contempla además el fortalecimiento de la política exterior peruana, junto con crear una conciencia antártica y potenciar la presencia peruana en ese continente.

El estado, finalmente deberá disponer de una política de coordinación de las colonias peruanas en los países de interés, reforzando su identidad y orientándolas en la promoción de los intereses nacionales.

3. Las Políticas de Defensa de ambos países; coincidencias, diferencias e incidencias en las relaciones bilaterales entre las respectivas naciones.

a. Coincidencias de las Políticas de Defensa de Chile y Perú.

1) Las Políticas de Defensa de ambos países consagran la protección de la independencia, soberanía, territorio, población que lo habita y cumplimiento del derecho internacional mediante el respeto de los tratados internacionales.

2) Ambos Estados promueven la consolidación de la identidad nacional como factor de unidad y toma de conciencia acerca de la Defensa del Estado.

3) Las dos políticas establecen la participación internacional de sus respectivos países, cooperando con la mantención de la paz y seguridad global, conforme al derecho internacional.

4) Ambas naciones privilegian la cooperación hemisférica, la integración regional y subregional y el establecimiento de medidas de confianza mutua en el ámbito vecinal.

¹⁶ Ibíd. Pág. 66.

¹⁷ Ibid.

b. Diferencias entre las Políticas de Defensa.

1) La Política de Defensa Nacional de Perú, en el capítulo sobre «Globalización y Cambio», establece que el Estado «no es parte aún de tratados de delimitación de espacios marítimos»¹⁸, por lo que hizo llegar una circular aclaratoria a las Naciones Unidas, informando la posición formal de delimitar la frontera marítima entre los dos países, lo que fue complementado el año 2005 con la aprobación de la Ley de Líneas de Base y el desconocimiento de los Tratados de 1952, 1954 y sus documentos anexos.

2) La Política de Defensa de Chile defiende la legalidad de los acuerdos internacionales¹⁹, definiendo su delimitación territorial aérea, terrestre y marítima. En ello, acepta el concepto de intangibilidad de los tratados y reconoce que rige el principio de «pacta sunt servanda», entendido como la obligatoriedad en la aplicación de los tratados celebrados, en el marco de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

3) La Política de Defensa peruana establece que las Fuerzas Armadas además de las funciones de defensa, «participan en una labor policial preventiva, como también de empleo de la fuerza contra amenazas como el narcotráfico y el terrorismo»²⁰.

Por su parte la política de Defensa de Chile contempla al respecto «que la función de orden interno y seguridad, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, recaen en las policías de Carabineros e Investigaciones»²¹. Las FF.AA., solo podrían ser consideradas para la neutralización de estas amenazas, bajo los estados de excepción que considera la Constitución Política.

4) Los intereses de ambas naciones sobre el continente antártico, contempladas en las políticas de defensa, permiten hacer presumir que este podría constituirse, en el futuro, en un elemento de desencuentro, considerando las diferencias de aproximación geográficas que Chile y Perú poseen.

c. Incidencia en las relaciones bilaterales de las políticas de Defensa de Chile y Perú.

Consecuentes con el firme propósito de ambos estados de fortalecer e intensificar las relaciones de cooperación²², éstas políticas han constituido instrumentos ciertos en la relación militar y en la materialización de la confianza mutua. La relación castrense subordinada y, por ello al servicio de la política nacional, han contribuido permanentemente a ese ámbito, incluso en situaciones de tensión. Ejemplo de esto último, lo constituyen las instancias de relación militar llevadas a cabo a modo exploratorio y que han servido de antesala a las reuniones del nivel político, manteniendo la continuidad de las conversaciones bilaterales de una manera eficiente, a pesar de las situaciones de tensión y las presiones que pudieran ser ejercidas a través de los medios de comunicación.

¹⁸ Ibíd. Pág.31.

¹⁹ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Op. Cit. Pág. 77.

²⁰ Ministerio de Defensa de Perú, Op. Cit. Pág. 65.

²¹ Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Op. Cit., Pág. 22.

²² «Declaración Conjunta de los Presidentes de Chile y Perú». Firmada el 30 de julio de 2001, en Lima Perú.

Del mismo modo, las políticas de defensa en su vertiente internacional, han fomentado el entendimiento civil y militar, a través de la ayuda humanitaria (reales y ejercicios) y en operaciones de paz. Al respecto se pueden mencionar: las acciones de ayuda ante catástrofes con medios de las Fuerzas Armadas y ejercicios para verificar las capacidades y servir al entrenamiento de los medios (Ejercicio Concordia entre ambos ejércitos). En operaciones de paz, destaca la participación de ambos países en Chipre y Haití.

C. LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA COMO PARTE DE LAS RELACIONES MILITARES BILATERALES

1. Instrumentos de relación en la acción internacional del sector Defensa

a) A nivel Defensa

En el campo de la defensa –sin olvidar que en los demás campos de acción nacional existen otras herramientas de relación entre ambos países– se destacan tres instancias de diálogo institucionalizado y que operan regularmente a nivel de defensa:

1) Rondas de Conversaciones de los Altos Mandos de las FF.AA.

Mecanismo de cooperación y de desarrollo de las medidas de confianza mutua creada en 1986 como instancias de reunión anual alternada en cada país, por iniciativa de las máximas autoridades nacionales de la época, –una de las más antiguas de la región – destinadas, entre otros aspectos, a establecer y mantener el conocimiento mutuo y las relaciones personales y profesionales entre las máximas autoridades de las diferentes instituciones de la Defensa Nacional de Chile y Perú y en la medida de lo posible proyectarlas a todos los componentes de dichas estructuras. Lo anterior coadyuva a crear instancias de distensión ante el surgimiento de una posible crisis.

En razón de ello, se pretende a través de estas instancias de relación bilateral, fomentar la confianza mutua y establecer una concepción de seguridad subregional compartida, que propicien las condiciones para racionalizar la administración de los recursos de defensa en beneficio de otras necesidades nacionales. Con todo, los acuerdos y compromisos que se adopten en este contexto, deben buscar la cooperación y la integración entre ambos países²³.

A la fecha se han realizado veinte reuniones, siendo la última de ellas la XX Ronda de Conversaciones entre los AA.MM. de las FF.AA. de Chile – Perú, realizada entre el 04 y 08 de julio de 2005. Su accionar ha sido ininterrumpido hasta la fecha y se ha constituido, junto a las reuniones de estados mayores institucionales, en las principales instancias de relación y comunicación entre los estados mayores y altos mandos de las fuerzas armadas de ambos países. Bajo su amparo se han

²³ Acta de la Primera Reunión de Altos Mandos de las FF.AA. entre Chile y Perú, 05 – 07 de mayo de 1986.

desarrollado una serie de actividades destinadas a fomentar la confianza mutua, que van desde las más básicas (1986) hasta las que hoy se desarrollan, tales como: Manual co-elaborado por las partes para la acción conjunta de sus medios ante situaciones de catástrofes por fenómenos naturales; estudio entre la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE) y el Centro de Altos estudios Nacionales del Perú (CAEN), para definir un «Nuevo Modelo de Seguridad Subregional»

2) *Comité de Seguridad y Defensa, COSEDE*

Los Presidentes de Chile y Perú, reunidos en Lima el 30 de julio del año 2001, con ocasión de la asunción al poder de Alejandro Toledo, emitieron una «Declaración Presidencial Conjunta», acordando, entre otros temas, la constitución de un Comité de Seguridad y Defensa integrado por altos funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países, con la participación de representantes de sus respectivas FF.AA, el que con sesiones alternadas en cada país, fue destinado a tratar temas de interés mutuo para incrementar las relaciones bilaterales en el sector²⁴.

En éste sentido, en la primera reunión del COSEDE, realizada en Santiago, el 25 de octubre de 2001, se acordó iniciar conversaciones en áreas tales como: la evaluación para la aplicación de un nuevo modelo de seguridad hemisférica; efectuar coordinaciones para estudiar y prevenir las amenazas contemporáneas no convencionales, como es el caso del terrorismo; realizar un análisis para definir una metodología estandarizada común para la medición de los gastos en defensa; la limitación de las adquisiciones militares (propuesta del Presidente Toledo); la eliminación de las minas antipersonales y la identificación de todos aquellos esfuerzos desarrollados por las Fuerzas Armadas de ambos estados en el marco de sus reuniones bilaterales²⁵.

Por su parte en la segunda reunión, realizada en Lima el 26 de marzo de 2002, se revisó el estado de avance de los temas acordados en la instancia anterior, destacando principalmente el esfuerzo chileno para el desminado de sus fronteras conforme al tratado de Ottawa, con la creación de la Comisión Nacional para el Desminado y la materialización de un plan para ese fin. También destaca en el contexto del tema de transparencia militar –estandarización de una metodología para la medición de los gastos en defensa y otros– la presentación de los avances del nuevo Libro de la Defensa de Chile; a su vez Perú, subrayó la importancia del proyecto de Convención Interamericana de Lucha contra el Terrorismo, presentado por este país y adoptado con las valiosas contribuciones de otros Estados, el 21 de marzo del 2002, a nivel de expertos, en la comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la

²⁴ Memorándum de Entendimiento entre la República del Perú y la República de Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materias de Seguridad y Defensa de Interés Mutuo. Decisión N°2. Pág. 2. Octubre de 2001.

²⁵ Acta de la Primera Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile – Perú. Santiago de Chile, 25 de Octubre de 2001. Págs. 2 a 4.

OEA. Aspectos todos que reflejan el interés y el esfuerzo por avanzar en los fines definidos para este tipo de reuniones²⁶.

La última reunión se realizó en Lima el 16 de abril 2004. En este encuentro, ambos países presentaron los avances de sus programas de desminado y Chile ofreció a la parte peruana integrar a oficiales en calidad de observadores a su misión de paz en Haití.

No obstante lo anterior, Perú se incorpora con un contingente en Haití a partir de 2005, como parte de la fuerza multinacional (MINUSTAH).

Finalmente se destaca que en esta instancia las partes se comprometen a reimpulsar los demás temas radicados en el COSEDE²⁷.

3) *Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2 + 2):*

Al igual que el comité anterior, éste mecanismo fue creado en la «Declaración Presidencial Conjunta del 2001». Está integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países, de ahí su denominación de 2 + 2. De la misma forma opera alternadamente en cada país –lo que no ha sido estricto en la práctica–, pero sin una periodicidad preestablecida. Su funcionamiento está determinado por las circunstancias y de acuerdo a su finalidad, que no es otra que constituir el más alto mecanismo bilateral colegiado para tratar materias de interés común y ratificar acuerdos alcanzados en otros niveles inferiores.

La segunda se efectuó en Julio de 2005. En ella sus integrantes analizaron materias como la Seguridad Regional y Subregional, los avances en la mantención de la paz y la democracia en el continente, reiterando el compromiso de incrementar la confianza entre ambos estados y destacando importantes avances en las relaciones bilaterales.

Del mismo modo, los dos países declararon una voluntad conjunta en el sentido de fortalecer las instituciones de seguridad colectiva y definir criterios para el desarrollo de una visión compartida de seguridad regional. Coincidieron a la vez en promover una limitación, transparencia y aplicación de una futura metodología estandarizada en la adquisición de armamento, la importancia del intercambio e interrelación personal, de visitas entre las FFAA, autoridades civiles, militares, representantes ministeriales y el desarrollo de la confianza mutua²⁸.

Respecto de instancias como el COSEDE, y las rondas de conversación entre las Fuerzas Armadas, el Comité estimó necesario impulsar todas aquellas iniciativas tendientes a incrementar la cooperación en seguridad y defensa entre las instituciones. Los representantes destacaron ejemplos como las maniobras combinadas de las FFAA, intercambios de inteligencia, y la cooperación oceanográfica sobre el Fenómeno de «El Niño» entre otras materias.

²⁶ Acta de la Segunda Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile – Perú. Lima, 26 de Mayo de 2002. Págs. 2 a 5.

²⁷ Acta de la Tercera Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile – Perú. Lima, 16 de Abril de 2004. Págs. 1 a 4.

²⁸ Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Perú. Documento de la Oficina del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección de Prensa y Difusión. Págs. 1 a 4. En la página web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. www.minrel.gov.cl

Acerca de las Operaciones de Paz, fue estudiada la situación de las fuerzas que permanecen cumpliendo funciones en la MINUSTAH, Haití, acordando aumentar la cooperación entre ambos contingentes. En otro aspecto, expresaron la creación de un Grupo Binacional de Cooperación en Materia de Desastres Naturales en la Frontera Común, lo que fue complementado con el ofrecimiento del Perú para la reconstrucción de bienes patrimoniales destruidos por el terremoto del primer semestre del año 2005 en el norte chileno.

b) A nivel Ejército:

1) *Reunión Bilateral de Inteligencia Regional (Arica – Tacna):*

A partir del año 1981, se desarrolla anualmente y en forma ininterrumpida esta instancia de relación bilateral entre las guarniciones militares de Arica (Iquique) y Tacna, permitiendo avanzar en una serie de temas que han permitido mejorar ostensiblemente las relaciones bilaterales regionales. En este contexto, además, de los intercambios protocolares, visitas profesionales, competencias deportivas y otros, destacan los acuerdos destinados a establecer procedimientos que faciliten el contacto militar en el periódico acontecer entre ciudades fronterizas.

La «XXIII Reunión Regional Bilateral de Inteligencia entre los Ejércitos de Chile y Perú», se desarrolló el 01 de diciembre de 2005.

Han sido de gran importancia en las relaciones institucionales bilaterales, logrando un conocimiento personal e interrelación entre los mandos, el personal militar y organizaciones de las comunidades que se integra en las diferentes actividades acordadas (efemérides y otras).

2) *Reuniones de Coordinación Militar:*

Desde el año 1974 se han realizado este tipo de reuniones bilaterales entre ambas instituciones en forma anual y alternadamente en cada país. En estas conferencias se exponen temas de interés común y relacionados con las distintas amenazas que pueden afectar el desarrollo y la seguridad. Al igual que el mecanismo anterior fueron establecidas como acciones de confianza mutua para mantener instancias de relación en toda circunstancia. Son de especial importancia como instancias complementarias de comunicación entre los mandos institucionales, sobre todo en momentos sensibles.

3) *Reuniones Bilaterales de Estado Mayor:*

La primera reunión entre los ejércitos de Chile y Perú, se realizó entre el 27 de octubre y el 01 de noviembre de 2003, en Santiago. En la oportunidad el esfuerzo estuvo centrado en establecer el real nivel de relación entre ambos ejércitos, para a partir de ese punto proyectar su crecimiento en líneas generales acordadas por las partes. Al igual, que las dos instancias anteriores fue pensado como un instrumento de medida de confianza mutua destinado a tratar temas de interés común, que

permitiera avanzar en el mejoramiento de las relaciones bilaterales entre ambas instituciones castrenses. Si bien, no son independientes ni ajenas a los mecanismos que se materializan, tanto en otras instituciones y niveles de la defensa como en otros campos de acción nacional, en los hechos han operado con intensidad, siempre en sintonía con la política exterior y de defensa, transformándose en puentes alternativos de comunicación destinadas a recuperar los niveles de relación en ciertas circunstancias.

En ellas participan, encabezando sus respectivas delegaciones los jefes de los estados mayores de ambas instituciones y las integran, además, un oficial general y cuatro oficiales superiores (coroneles).

En la reunión, realizada en Santiago de Chile, entre el 13 y el 19 de noviembre de 2005, se acordaron, entre otros aspectos, los siguientes:

- Continuación de la planificación del ejercicio «Concordia», sobre empleo combinado de unidades de ambos ejércitos, ante la ocurrencia de catástrofes naturales, en áreas fronterizas.
- Programa de intercambios de personal de ambos ejércitos, en áreas académicas, tecnológicas, salud y de instrucción, participando un total de 18 integrantes de cada ejército.

Estas reuniones, no obstante ser de reciente creación, han permitido un incremento importante de la confianza entre los ejércitos, dada la facilidad de comunicación que se genera entre iguales; lo que a su vez posibilita un diálogo franco y abierto en beneficio de situaciones coyunturales.

2. La aplicación práctica de las medidas de confianza mutua.

Las rondas de conversaciones entre los altos mandos de las fuerzas armadas, pueden ser consideradas como una de las primeras instancias de diálogo al más alto nivel en toda la región²⁹. Tal como se señalara, estas reuniones se iniciaron en 1986, y antes de ellas, sólo existían como hechos prácticos de medidas de confianza mutua, las conferencias de inteligencia entre los ejércitos (desde 1974). Cabe destacar que la aplicación de estas primeras medidas de confianza mutua, se da luego de una década de una difícil relación bilateral y tenían como propósito el incrementar el conocimiento mutuo, a través de la implementación de las llamadas medidas de primera generación para establecer confianza entre ambos ejércitos.

Luego de un periodo irregular, se logra acordar en 1988, el reglamento para el funcionamiento de las reuniones de altos mandos. En la oportunidad, no tan solo se logró regular estas instancias, sino que se definen ocho medidas de confianza mutua. En 1991, ambas fuerzas armadas realizan otro esfuerzo para avanzar en el marco de las medidas de confianza mutua, acordándose el apoyo recíproco en caso de desastres naturales y el intercambio de información sobre tráfico marítimo y en materias científicas y tecnológicas sobre la región Antártica.

²⁹ Crl. Salgado, Juan C. y Tcl. Izurieta, Óscar: Las relaciones Bilaterales Chileno- Peruanas Contemporáneas; Un enfoque realista. Biblioteca Militar, Santiago, 1992. p.94.

A mediados de los noventa, el tema de las medidas de confianza mutua, constituyó una realidad en el debate de seguridad hemisférica y regional, es así, como paulatinamente se conforma una red de compromisos, que tiene como eje principal el tratado de Paz y Amistad de Chile y Argentina en 1984 y los acuerdos presidenciales de Argentina y Brasil de 1985, acuerdos que en gran medida, lograron modificar sustancialmente la situación geopolítica en el Cono Sur, convirtiendo en aliados a viejos adversarios y poniendo los temas de la integración y la cooperación como los más importantes en la agenda hemisférica y regional³⁰. En ese contexto Chile y Argentina adquieren una importante experiencia en la aplicación gradual de medidas de confianza mutua, permitiéndoles transitar desde un eventual conflicto bélico a una relación bilateral de integración global, que sirve de referente a la región. Sin embargo, para que exista una relación estable en el tiempo que permita profundizar la integración, surge como requisito la existencia de un equilibrio estratégico multilateral regional, en donde el concepto de disuasión debe estar presente.

A nivel hemisférico, se puede señalar que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA.), reunida en Santiago de Chile, el año 1995, suscribió una declaración sobre medidas de fomento de confianza y seguridad, estableciendo 11 modalidades factibles de ser aplicadas en esa materia, entre las que se mencionan: Intercambio de personal militar y de información, ejercicios militares, gasto militar, políticas y doctrinas de defensa, reuniones y acciones para prevenir incidentes, programas de cooperación en casos de desastres naturales, desarrollo de canales de comunicación, realización de seminarios, cursos, estudios sobre medidas de confianza mutua y programas de educación para la paz. Desde luego, Chile además de hacer un aporte importante en la ocasión, readequa consensuadamente con sus vecinos las medidas destinadas a avanzar en las relaciones bilaterales.

La Declaración de Santiago sobre Medidas de Confianza Mutua de 1995, sería posteriormente sistematizada en 1998, en la Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua, en San Salvador. Desde entonces la temática de la Cooperación Militar y de las Medidas de Confianza Mutua, han estado presente en las cumbres de presidentes y de jefes de gobiernos, en las reuniones de ministros de Defensa de las Américas, en las reuniones de comandantes de ejércitos, así como en múltiples foros especializados en la materia. Ello constituye en sí, la mejor demostración del interés que sobre el tema, se ha ido generando en las relaciones hemisféricas, regionales y vecinales.

Como resultado, de estos acercamientos políticos, diplomáticos y militares entre Perú y Chile, el 13 de noviembre de 1999, los Presidentes Alberto Fujimori y Eduardo Frei, respectivamente, inauguraron una nueva etapa en las relaciones bilaterales, al suscribir el Acta de Ejecución del Tratado de Lima de 1929, con lo que se puso fin a los últimos asuntos derivados de dicho tratado. El acuerdo, se selló a principios del año 2000, durante el encuentro presidencial, donde el Gobierno de

³⁰ Izurieta, Oscar, Gral.: «La Cooperación e integración militar vecinal. En Seminario Internacional Diplomacia preventiva y cooperación- pasos para una realización bilateral fructífera», organizado en conjunto por la Fundación Konrad Adenauer en Chile y el Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fundación Konrad Adenauer. Abril de 2005 p.15

Chile hizo entrega de las obras pendiente del Tratado de 1929. Con lo anterior se esperaba que los próximos Gobiernos de Chile y Perú, dieran por resueltos los temas inconclusos de carácter históricos y limítrofes y se abrieran a las posibilidades de avanzar en una agenda de futuro.

Es así cómo, al iniciarse los Gobiernos de los Presidentes Lagos y Toledo, respectivamente en Chile el 2000 y Perú el 2001. Ambos mandatarios, dieron una fuerte señal de voluntad política por avanzar en la asociación estratégica entre ambos países, en este contexto, el primer paso, fue una declaración conjunta, suscrita en Lima, el 30 de julio de 2001, donde los mandatarios coincidieron en la necesidad de establecer y profundizar vínculos permanentes y privilegiados, en el marco de avanzar a una «asociación estratégica» fundada en la voluntad de cooperación y coordinación en todos los ámbitos bilaterales, incluidos, por cierto, los aspectos vinculados a la Seguridad y Defensa. A partir de esta iniciativa, las fuerzas armadas chilenas expresaron una voluntad cierta para avanzar en el mejoramiento de las relaciones bilaterales castrenses; el Ejército de Chile efectuó un especial esfuerzo para avanzar en dicho plano, a través de la implementación de medidas de confianza mutua de segunda y tercera generación y de ser posible, conforme a las circunstancias y disposición de las partes, avanzar para alcanzar objetivos de mayor ambición.

No obstante lo anterior, factores adversos provocaron la reactualización de temas que, de un modo u otro, tensionaron la vinculación mutua. Hoy los posibles avances no son significativos dado la problemática surgida por la Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo del Perú.

3. Homologación de los instrumentos para medir el gasto en Defensa.

No cabe duda, que una materia como ésta aparece como fundamental para transparentar un tema recurrente de tensión y de discordia entre ambos países. En ese sentido, y a pesar de ser una más de las medidas de confianza mutua en ejecución, se ha estimado que por su importancia, debe ser tratada en forma especial.

En los últimos años, este tema ha mantenido su vigencia, sobre todo cuando las instituciones militares se han visto obligadas a reemplazar material obsoleto y se han dado a la tarea de modernizar sus fuerzas.

En ese contexto, la voluntad de los Presidentes dada a conocer mediante decreto, el 30 de julio del año 2001, es la expresión más clara de querer avanzar hacia la integración global en beneficio de ambas naciones y de la región.

La metodología estandarizada para medir los gastos en Defensa, es una iniciativa que se estudia en el marco del COSEDE, a partir de su primera reunión realizada, el 25 de octubre de 2001³¹ y en diversas reuniones realizadas en forma alternadas en Lima y Santiago, en la que se expresan lineamientos más o menos coincidentes, llegándose a concordar que el estudio para su definición definitiva sea encargada por las partes a la CEPAL.

Las gestiones de solicitud a CEPAL y al Centro Regional ONU para el Desarme y Desarrollo (UN-LIREC), para que inicien un estudio sobre la citada metodología,

³¹ Acta de la Primera Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile - Perú. Pág.4.

fueron realizadas por los respectivos cancilleres y ministros de Defensa de ambos países y entregadas formalmente en Santiago a los representantes de esos dos organismos el 18 de noviembre 2003.

Los avances de dichos estudios –realizados por la CEPAL y el Centro Regional–, se examinaron en la III Reunión del COSEDE (Lima, abril 2004), ocasión en la que, ante la lentitud del proceso, se acordó formar una instancia de control y supervisión política a nivel de subsecretarios e integrada por un grupo técnico binacional³². El 22 de julio 2004, CEPAL y UN-LIREC., respondieron positivamente a la solicitud conjunta chileno-peruana, presentando una propuesta para su desarrollo en un plazo de dos años, términos que fueron aceptados por las partes.

D. REFLEXIONES FINALES.

Con respecto a los objetivos o intereses nacionales, explícitos, de Chile y del Perú, se puede establecer que existen puntos de convergencia en principios políticos afines, que no se contraponen, teóricamente, al fortalecimiento de mecanismos e instancias que permitan mantener e incrementar los niveles de relación bilateral, en pos de una cooperación más efectiva que contribuya al desarrollo y crecimiento de ambas naciones en paz.

A partir de las Políticas de Defensa de Chile y Perú, se puede señalar que existen importantes coincidencias que facilitan el mejoramiento de las relaciones bilaterales. Los dos países tienen como objetivo la protección de su integridad territorial, de sus sistemas económicos y de sus sociedades.

En cuanto al derecho internacional y humanitario, ambos Estados se encuentran plenamente comprometidos a garantizar los derechos humanos y acatar el orden jurídico externo, participando además en misiones de paz.

Del mismo modo, ambos países recogen las sugerencias de los organismos multilaterales y practican las medidas de confianza mutua en los diferentes ámbitos del quehacer de las naciones, con la intención de generar confianza para mejorar el vínculo bilateral, en este sentido es válido señalar que el desarrollo conjunto de una metodología estandarizada para la medición del gasto militar, constituye el más claro ejemplo de la voluntad para avanzar en pos de la cooperación y la integración mutua.

Estos elementos básicos han permitido que, en los últimos diez años se haya incrementado el intercambio político, comercial y militar.

La evolución de las políticas de defensa nacionales, al abandonar la exclusividad de la disuasión como conceptualización estratégica para asignarle importancia a la cooperación internacional, ha contribuido a la distensión y aumento de la confianza, ya que permite acceder a relaciones menos condicionadas por la agenda histórica, y más centradas en construir un futuro estable³³.

Chile no abraza ni el más remoto propósito agresivo, aspirando a compartir su entorno de estabilidad, seguridad y paz, habiendo realizado grandes esfuerzos en transparencia, verdad y confianza, dirigidas a diluir las percepciones erradas de

³² Acta de la Tercera Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile - Perú Pág. 3.

³³ Izurieta, Oscar, Gral.: Op. Cit. «La Cooperación...» p.16.

amenaza. En ese entorno la disuasión, que posibilita lo anterior, mantiene su vigencia permanentemente.

El hecho que la Política de Defensa Nacional de Perú, en el capítulo sobre «Globalización y Cambio», establece que el Estado «no es parte aún de tratados de delimitación de espacios marítimos» y la publicación de la Ley de Líneas de Base para la Delimitación Marítima del Perú, crea una situación de controversia con Chile que escapa a los lineamientos generales y al nivel que las relaciones bilaterales habían alcanzado, a partir de la Declaración Conjunta Presidencial del año 2001.

Se ha producido un incremento sustantivo en la cantidad y calidad de las medidas de confianza mutuas acordadas, especialmente en la última década, que hacen avanzar los procesos de cooperación, habiéndose realizado ingentes esfuerzos en este sentido. Sin embargo, al no constituir estas un fin sino un medio para contribuir al objetivo mayor de cooperación, crecimiento e integración en paz, los resultados finales quedan en deuda.

Colaboraron en éste artículo el Coronel (R) Ricardo Lyon Lanfranco, Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, egresado del Centro de Estudios Hemisférico de Defensa de los Estados Unidos, junto a Raúl Placencia, Cientista Político y Magíster en Relaciones Internacionales.

NOTA: El presente trabajo es personal y forma parte de la investigación de la respectiva tesis doctoral en desarrollo del autor. En ningún caso ni de ninguna manera, representa la opinión institucional del Ejército de Chile ni de ninguna otra organización.

LOS ACUERDOS DEL PACÍFICO SUR Y EL LÍMITE MARÍTIMO ENTRE CHILE Y PERÚ

■ *Francisca Möller**

I. INTRODUCCIÓN

En la historia de las relaciones entre Chile y Perú, durante el siglo XX, el tema marítimo ha sido un factor importante. No podemos olvidar el aporte de los países del Pacífico Sur a la creación del nuevo Derecho del Mar, comenzando con la Declaración del Presidente Gabriel González Videla, de 23 de junio de 1947, que confirma y proclama la soberanía nacional sobre los mares adyacentes a sus costas y sobre la plataforma continental hasta las 200 millas, seguida poco después por la Declaración de Perú, del doctor José Luis Bustamante y Riveros, del 1 de agosto de ese mismo año. Al igual que la declaración chilena, establece una zona de 200 millas. Posteriormente, el Gobierno chileno invitó a sus pares de Perú y Ecuador a participar en una conferencia destinada a tomar acuerdos sobre los problemas que originaba la caza de ballenas en aguas del Pacífico, llevándose a cabo la «Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur», corolario de las acciones que con anterioridad había iniciado la Compañía Industrial S.A Valparaíso, dedicada a la caza de la ballena, preocupada por la invasión de las aguas vecinas a la costa chilena por grandes flotas pesqueras extranjeras que amenazaban los recursos vivos marinos.

El Embajador peruano Juan Miguel Bákula se refiere a estos hechos diciendo que «es indispensable recordar sumariamente algunos datos acerca de las características depredatorias que adquirirían, en forma creciente, la pesca del atún y la caza de la ballena en las aguas del Pacífico Sur cuyas cifras no dejan lugar a dudas sobre el prioritario carácter precautorio de las medidas que debían adoptarse y sobre la urgencia de una inmediata solución. Nadie podía llamarse a engaño acerca de las perspectivas inequívocas de estos peligros...y a la crisis que se iba a producir en las industrias nacionales vinculadas a la pesca y a la caza marítima, incapaces de competir, con nuevas técnicas pesqueras, barcos frigoríficos, verdaderas estaciones flotantes para el beneficio del producto, y toda su potencialidad económica antes no conocida, y de agresividad política implacable en sus procedimientos.»² Serán pues los industriales chilenos y peruanos quienes solicitarán a sus respectivos Go-

* Abogada; profesora de Derecho Internacional de la Academia de Guerra Naval y de la Universidad Marítima de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada.

¹ Bákula Juan Miguel, *El Dominio Marítimo del Perú*, Fundación M.J. Bustamante De La Fuente, pág. 91

² *Ibidem* pág. 94

biernos, «medidas de protección capaces de poner remedio, inmediato y efectivo a la situación.»³

La Declaración de Santiago sobre Zona Marítima de 1952, suscrita el 18 de Agosto de ese mismo año, en la Primera Conferencia sobre conservación y explotación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur, «es la primera declaración multilateral latinoamericana y mundial sobre *la soberanía y jurisdicción exclusivas del Estado ribereño sobre una zona adyacente a las costas de 200 millas marinas*⁴.. Su adopción inició una estrecha colaboración de los tres países para la defensa conjunta de la zona marítima y permitió la coordinación de sus políticas marítimas a través del establecimiento de la Comisión Permanente del Pacífico Sur...»⁵. Esta organización ha dado origen al sistema marítimo del Pacífico Sudeste, a través de un importante conjunto de convenios, acuerdos y resoluciones sobre numerosos temas, ya no sólo relacionados con la pesca, sino que, en general, con la protección del medio marino de esta importante zona del océano Pacífico Sudeste.

Los Acuerdos del Pacífico Sur nos dejan una lección, pues muestran como las Partes fueron capaces de tener una visión de futuro y enfrentar unidos las amenazas a la conservación y explotación de los recursos pesqueros de sus respectivos países, y al mismo tiempo evitar tensiones en sus fronteras marítimas.

Hoy día, los países del Pacífico Sur y especialmente Chile y Perú, tienen enormes oportunidades y desafíos, que con la misma lucidez de sus antecesores pueden y deben enfrentar unidos, buscando alternativas que les permitan beneficiarse en mejor forma de su posición geográfica, especialmente en relación con las economías más desarrolladas del Asia Pacífico.

No es nuestra intención analizar en detalle la Declaración de Santiago ni el Convenio sobre Zona Especial Marítima de 1954, tratados internacionales de todos conocidos; tampoco entraremos en la discusión si los Estados Partes, Chile, Perú y Ecuador pretendieron establecer un mar territorial de 200 millas o bien una zona marítima especial. Nuestro interés radica en recordar algunos aspectos menos difundidos los acuerdos del Pacífico Sur, relacionados con el límite marítimo.

En primer lugar nos remitiremos al origen del sistema de delimitación marítimo contenido en la Declaración de Santiago, pues a nuestro juicio, la importancia de la Declaración de Santiago radica, precisamente, en que por una parte declara la soberanía y jurisdicción hasta las doscientas millas, pero con ello además fija el límite marítimo, por cuanto se establece expresamente una demarcación geográfica que determina, sin lugar a dudas, donde termina la soberanía de un Estado y comienza la del otro. Este línea es *el paralelo en que llega al mar la frontera terrestre*, lo cual fue reafirmado en la Convención sobre Zona Especial Marítima de 1954.

³ Lo destacado es nuestro.

⁴ Llanos Mansillas, Hugo, *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público*, tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, pág. 236

⁵ Lara Brozzesi, Claude, *La delimitación Marítima entre el Ecuador y el Perú: Nuevas Aclaraciones*, Revista de las Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano (AFESE), 42, enero - junio 2005, pág.51

II. ORIGEN DEL SISTEMA DE DELIMITACIÓN MARÍTIMA ESTABLECIDO EN LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO, DE 1952.

Documentos mencionados por algunos autores, como por ejemplo, Claude Lara⁶ demuestran que «...ya en el siglo XIX, el Ecuador, adoptó un Reglamento de medidas para evitar el contrabando marítimo el 15 de abril de 1836, en el cual se escogen los meridianos y el paralelo frente a las costas y con los países vecinos, Colombia y Perú»⁷, de manera que ya antes de la Declaración de Santiago, Ecuador había mantenido este principio básico de delimitación, tanto a nivel nacional como internacional y que ello no había sido objetado por sus vecinos.

Luego, el paralelo geográfico como límite marítimo entre Chile y Perú, es recogido en la declaración peruana contenida en el Decreto Supremo N° 781, de 1° de Agosto de 1947, que extiende la soberanía y jurisdicción nacionales a la plataforma submarina o zócalo continental o insular adyacente a las costas, como también al mar adyacente a las costas, que en su punto 3, *declara que ejercerá dicho control y protección sobre el mar a una distancia de doscientas millas marinas, medidas siguiendo la línea de los paralelos geográficos*. Respecto de las islas nacionales, esta demarcación se trazará señalándose una zona de mar contigua a las costas de dichas islas, hasta una distancia de doscientas millas marinas medidas desde cada uno de los puntos del contorno de ellas.»⁸

En agosto de 1952, durante la «Primera Conferencia para la explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur», se acordó formar dos comisiones, que se abocarían al estudio de los distintos temas de interés de los países del Pacífico Sur. En la Comisión de Asuntos Jurídicos, Chile presentó un «Proyecto sobre Zócalo Continental y las aguas que lo cubren», que en su parte resolutive señalaba⁹:

Artículo 1: «los Gobiernos de Chile, Perú y Ecuador proclaman como una regla general de su política internacional marítima la soberanía o jurisdicción exclusiva que a cada uno de ellos corresponde sobre el zócalo, plataforma continental, suelos y subsuelos submarinos, contiguos a las costas de sus respectivos países.»

«Artículo 2: Como consecuencia necesaria del principio anteriormente enunciado proclaman también su soberanía o jurisdicción exclusiva sobre las aguas que cubren dicha plataforma, zócalo continental y suelos submarinos cualquiera que sea la profundidad a que éstos se encuentren.

«Artículo 3: La zona indicada comprende todas las aguas que quedan *dentro del perímetro formado por las costas de cada país y una paralela matemática proyectada en el mar a 200 millas marinas de distancia del territorio continental, siguiendo la orilla de las costas*.

En caso de territorio insular, la zona de 200 millas marinas se aplicará en todo el contorno de la isla o grupo de islas.

⁶ En su artículo 10 dispone que «(las embarcaciones)...deberán pasar tres millas al Oeste del cabo San Francisco, y conservar este meridiano hasta llegar al paralelo del estado limítrofe.»

⁷ Bákula, Juan Miguel, op. cit. pág. 371

⁸ Actas de la Primera Sesión de la Comisión de Asuntos Jurídicos, citada por Rivera Marfán, Jaime, *La Declaración sobre Zona Marítima de 1952*, Editorial Jurídica, Santiago, 1969, pág. 43

⁹ El Diccionario de la Real Academia define perímetro como «contorno de una superficie»

Si una isla o grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviera a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponda a otro de ellos, según lo establecido en el primer inciso de este artículo la zona marítima de dicha isla o grupo de islas quedará limitada, en la parte que corresponde, a la distancia que la separa de la zona marítima del otro Estado o país.»

«Artículo 4: Los Gobiernos declarantes se reservan la facultad de ampliar la extensión de la zona perteneciente a su soberanía o jurisdicción, de acuerdo con las posibilidades técnicas de su aprovechamiento y de las necesidades de sus países respectivos.»

Artículo 5: Las declaraciones anteriores no significan desconocimiento de las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía o jurisdicción impuestas por el derecho internacional en favor del paso inocente o inofensivo a través de las zonas señaladas para los barcos de todas las naciones»

Artículo 6: Los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, declaran su propósito de suscribir acuerdos o convenciones para la aplicación de los principios indicados en esta declaración, en los cuales se establecerán normas generales destinadas a reglamentar y proteger la caza y pesca dentro de la zona marítima que les corresponde y a regular y coordinar la explotación y aprovechamiento de cualquier otro género de productos o riquezas naturales existentes dentro, bajo o sobre dichas aguas.»

Es oportuno referirse a las bases de la Declaración de Santiago y al papel que cumplió este proyecto de declaración presentado por Chile, que en su artículo 3 disponía que la zona indicada comprendía todas las aguas que quedan dentro del perímetro¹⁰ formado por las costas, lo que supone un espacio delimitado por las costas que a cada uno de los Estados corresponde, la paralela matemática proyectada en el mar a 200 millas y, por cierto, supone los límites marítimos entre cada uno de los Estados.

En la reunión de la Comisión, una vez leído el proyecto por la delegación chilena, el representante de Ecuador, expresó que «a su juicio era conveniente dar mayor claridad al artículo 3, pues así se evitaría cualquier error de interpretación de la zona de interferencia en el caso de las islas. A este respecto propuso que la Declaración estableciera que la línea limítrofe de la zona de cada país fuera el paralelo respectivo, desde el punto en que la frontera de los Estados toca el mar».¹¹ Consta en las Actas de la Conferencia que las delegaciones de Chile y Perú estuvieron de acuerdo con la proposición y se resolvió que los representantes de Perú y Chile le dieran una nueva redacción.

«Estos antecedentes históricos poco conocidos... muestran que el Ecuador tenía una legislación definida antes de 1952. Por esa razón nuestros delegados, Jorge Fernández en 1952 y Jorge Salvador Lara en 1954, insistieron tanto en el método del paralelo para delimitar nuestras fronteras marítimas, lo que fue aceptado por Chile y Perú en las dos conferencias del Pacífico Sur de 1952 y 1954...»¹²

¹⁰ Actas de la Primera Sesión op. cit. pág. 44

¹¹ Lara B. Claude, op. cit. Pág.42

¹² Embajador Alfonso Arias Schreiber P, en 2001 «*Delimitación de la frontera marítima entre Perú y Chile*», www.contexto.org; Agüero Marisol, *Consideraciones para la delimitación marítima del Perú*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2001, pág. 34

En consecuencia, de las actas se desprende que la idea de Ecuador fue «dar mayor claridad» al artículo 3 y por ello propone incluir que la «línea limítrofe de la zona de cada país fuera el paralelo respectivo». Nadie cuestionó la incorporación en la declaración del límite marítimo, la idea de utilizar «el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los Estados respectivos» y en virtud de ello, los delegados acuerdan la redacción del punto IV de la Declaración en que se acogió *la propuesta ecuatoriana de establecer en forma expresa el límite marítimo entre los tres países y evitar así cualquier interpretación errónea*, especialmente en el caso de las islas. Con ello se seguía el mismo procedimiento empleado por la declaración peruana, de fijar el límite en el paralelo. El punto IV de la Declaración definitiva, como sabemos quedó entonces redactado de la siguiente manera:

«IV. En el caso de territorio insular, la zona de 200 millas marinas se aplicará en todo el contorno de la isla o grupo de islas. Si una isla o grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviere a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de esta isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los estados respectivos.»

En mérito de lo anterior, no se conculca con quienes sostienen que el punto IV de la Declaración se basa en «una interpretación equivocada del segundo párrafo del inciso IV de la Declaración de Santiago, de 1952»¹³, pues ella crea una zona que posee límites y que fija como mínimo «200 millas», en la cual los Estados Partes del tratado proclaman «soberanía y jurisdicción exclusivas» y reconocen como limitación el derecho de paso inocente y que también las islas y o grupos de islas posee una zona de 200 millas.

Lo anterior es reconocido por Eduardo Ferrero, quien al comentar la Declaración de Santiago sostiene que ella: «...es de suma importancia por varios motivos, siendo el primero el hecho de haber definido con claridad el ámbito especial y los alcances de aplicación de la soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas que ejerce el Perú desde la proclamación efectuada en 1947. Igualmente, de la Declaración de Santiago se desprende que el dominio marítimo del Perú constituye un ámbito único e indivisible que representa una unidad, constituido en conjunto por las aguas, el suelo y subsuelo dentro de un área denominada «zona de soberanía marítima», que tiene una distancia de 200 millas desde la costa.»¹⁴

En consecuencia, la Declaración de Santiago, por una parte, declara la soberanía y jurisdicción hasta las doscientas millas que a cada uno de sus miembros corresponde y además, fija el límite marítimo en el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre. «Utilizando una fundamentación completamente económica,...justificó la soberanía y jurisdicción exclusiva en las 200 millas náuticas respecto de otros estados. Pero al mismo tiempo los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú buscaron normar la soberanía y jurisdicción exclusivas de cada uno de ellos en perfecto acuerdo. Es así como, utilizando el caso de una isla o grupo de

¹³ Ferrero Costa, Eduardo, *El Nuevo Derecho del Mar. El Perú y las 200 millas*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 1979, pág.372.

¹⁴ Santis Hernán y Gangas Mónica, *Las relaciones entre Chile y Perú*, Revista chilena de Geopolítica, Volumen 10 N° 1, Diciembre de 1993, pág.5

islas pertenecientes a uno de los países declarantes, introducen el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los estados respectivos, como instrumento delimitador entre las zonas marítimas de Ecuador-Perú y Perú-Chile.»¹⁵

A mayor abundamiento, cabe precisar que el Perú, por resolución suprema N° 23 de 12 de enero de 1955, al delimitar su zona marítima de 200 millas, nuevamente consideró el paralelo geográfico señalando que:

«1. La indicada zona está limitada en el mar por una línea paralela a la costa peruana y una distancia constante de ésta, de 200 millas náuticas.

2. De conformidad con el inciso IV de la Declaración de Santiago, dicha línea no podrá sobrepasar a la del paralelo correspondiente al punto en que llega al mar la frontera del Perú.»

Ferrero reconoce que tanto la Declaración de Santiago, como otras leyes posteriores complementaron los alcances del dominio marítimo peruano, «si bien el punto de partida para la soberanía marítima del Perú hasta las 200 millas lo constituye el Decreto Supremo de 1947, es pertinente reconocer que el contenido de algunos puntos quedaron establecidos en forma imprecisa. Esto es una consecuencia lógica de haber sido dicho Decreto Supremo la primera norma peruana sobre la materia, así como por la fecha en que la norma fue dictada. Sin embargo, la Declaración de Santiago de 1952 y otras leyes nacionales posteriores han complementado y precisado los alcances de nuestro dominio marítimo».¹⁶

III. LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO ES UN TRATADO.

Otro aspecto que nos interesa determinar es «si estamos en presencia de una simple declaración de soberanía, que no es vincularía a los signatarios entre sí, o si se trata de un verdadero convenio internacional que hace surgir derechos y obligaciones recíprocas»¹⁷.

Hubo quienes dudaron que la Declaración de Santiago fuese un tratado internacional, por cuanto ella se refería a «una norma de política internacional marítima» y no a una norma jurídica, razón por la cual consideraban que la Declaración sobre Zona Marítima no era un instrumento jurídico, sino una manifestación de intención política. Coincidimos con Claude Lara quien al referirse al tema sostuvo «que la división entre el derecho y la política es una división artificial»¹⁸ y citó al profesor francés Emile Giraud, quien expresó que «el vínculo original que une al derecho con la política, es el vínculo que une la criatura con su creador, ...el derecho es el hijo de la política...»¹⁹

Al respecto comentaremos a dos autores peruanos que se refieren al tema. Eduardo Ferrero sostuvo que al haber sido aprobada y ratificada por los tres Estados del Pacífico Sur, la Declaración constituye un tratado multilateral de carácter

¹⁵ Ferrero C. Eduardo, op. cit pág.53

¹⁷ Pascal García Huidobro, *Derecho Internacional Marítimo*, Tomo I, Academia de Guerra Naval, Valparaíso, 1983, pág.185

¹⁸ Ibidem, pág. 204

¹⁹ Ibidem, pág.206

subregional²⁰ «... en cuanto al nivel y obligatoriedad de la Declaración sobre Zona Marítima o Declaración de Santiago, ésta fue aprobada y ratificada por el Perú, mediante Resolución Legislativa N° 12 305 de 6 de mayo de 1955, al igual que lo habían hecho Chile y Ecuador algunos meses antes. En consecuencia, la Declaración constituye a nivel interno una norma de la más alta jerarquía y a nivel externo un tratado multilateral subregional, obligatorio para los tres Estados signatarios.»²¹ Por su parte, el Embajador Bákula, años más tarde llevaría su argumento hacia otra conclusión, ya que diría que la aprobación por el Parlamento de la «Declaración de Santiago» le otorga «una jerarquía en la escala interna. Ciertamente. Pero esta situación no puede llevar al extremo, que linda con el absurdo, de sostener que la «Declaración», después de su aprobación legislativa, pasó a ser «un Tratado», porque siguió siendo una declaración...» En consecuencia, a su juicio, la intención que tuvo el Gobierno del Perú con la aprobación parlamentaria de la Declaración de Santiago, fue darle mayor jerarquía y, en relación al artículo VI de la Declaración, dado que contiene principios, normas de política internacional marítima «...cuya expresión en normas internas sólo puede hacerse mediante la suscripción de convenios específicos»²².

Sobre el particular, no olvidemos que la Convención de Viena de los Tratados de 1969 en su artículo 2, definió el Tratado internacional como «un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o en más instrumentos conexos cualquiera que sea su denominación particular.» A su vez, para Jiménez de Aréchaga, quien fuera el relator de la Conferencia de Viena, es «toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional destinado a producir efectos jurídicos; es decir a crear, modificar o extinguir un derecho.»²³ Los Tratados pueden tener distintas nominaciones: convenio, convención, acuerdo, acta, protocolo, declaración, arreglo, modus vivendi... y desde el punto de vista de la eficacia de las obligaciones internacionales, es sabido que es posible asumir tales obligaciones en forma de tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o canje de notas.²⁴

No cabe duda que en la Declaración de Santiago «... la intención de las partes fue la de establecer reglas de acción común, de otra manera no habría surgido la Comisión Permanente del Pacífico Sur, ni se habría pactado el Convenio Complementario de 1954, su contenido y los efectos jurídicos de la misma prueban que no se trata sólo de una simple intención política»²⁵. El Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, al inaugurar la Conferencia de 1952 dijo que «la existencia y proyección de esta riqueza crea a nuestros gobiernos el imperativo de velar por su mantenimiento y salvaguardia, adoptando las medidas necesarias para que en la región oceánica sobre la cual se extiende su soberanía, pueda ser controlada la interferencia de intereses comerciales extraños, que sin la acción previsor de nuestras nacio-

²⁰ Ferrero Costa, Eduardo, op. cit. pág. 220

²¹ Ibidem, pág. 53

²² Bákula Juan Miguel, op.cit, pág. 346

²³ Citado por Díez de Velasco Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo I, novena edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1991 pág. 124

²⁴ Lara Brozzesi, Claude, *La Doctrina Latinoamericana y el sistema marítimo del Pacífico Sudeste*, Editorial El Duende, Ecuador, 1992, pág. 206

²⁵ Pascal García Huidobro, E., op.cit. pág 185

nes, podrán provocar una extinción paulatina y constante de esta reserva, vital para el futuro de nuestros países.»²⁶ Las Partes, en la propia Declaración se refieren a su obligación de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia y procurarles los medios para su desarrollo económico y de cuidar la conservación y protección de los recursos naturales de esta zona. «Es su deber impedir que una explotación de dichos bienes fuera del alcance de su jurisdicción, ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de sus riquezas...»²⁷

La Declaración de Zona Marítima de 1952 no fue clara en torno a la zona de 200 millas que creaba, principalmente debido al empleo de los términos «soberanía» y «jurisdicción exclusiva.»²⁸ En efecto, proclamó «como norma de su política internacional marítima la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas. Pascal García Huidobro, con respecto a los términos «soberanía y jurisdicción exclusivas» considera que ellos reúnen en el Convenio «el concepto chileno contenido en la Declaración de González Videla, de 1947, y el concepto norteamericano de «jurisdicción y control». Dicho autor, a nuestro juicio, aclaró su significado diciendo que «soberanía y jurisdicción indican la facultad de los poderes del Estado que no reconocen otra competencia ajena en el lugar donde ellos imperan...la voz «soberanía» es indudable que ella designa el más elevado poder sobre algo;...la voz jurisdicción» significa mando, o sea, aplicación de la voluntad respecto a algo con exclusión de otras voluntades». Y agregó que» la autoridad soberana tiene imperio, jurisdicción y soberanía y por eso controla, para evitar que terceros extraños la desconozcan o violen.»²⁹ Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, la Declaración expresamente señaló que «no significa desconocimiento de las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecidas por el derecho internacional, a favor del paso inocente e inofensivo, a través de la zona señalada, para las naves de todas las naciones.» Es decir, «haciendo caso omiso de las variaciones que la política internacional ha introducido a la interpretación del Tratado de 1952, debe concluirse que el área configurada en esa fecha en dicho convenio, ofrece las características propias del mar territorial, excepto el nombre.»³⁰

Cabe tener presente que con posterioridad a la Declaración, no se discutió si se estaba o no en presencia de un Tratado internacional, prueba de ello es que fue ratificada por los tres países. En el caso de Chile fue aprobada por el Congreso Nacional comunicada por Oficio del Senado número 495 del 2 de septiembre de 1954, ratificada por Decreto Supremo N° 432, de 23 de septiembre de 1954, y publicada en el Diario Oficial de 22 de noviembre de 1954. El Gobierno de Perú la ratificó por Resolución Suprema N° 179 de 11 de abril de 1953 y en el caso de Ecuador, el Congreso lo aprobó por decreto legislativo de 6 de noviembre de 1954 y el Presidente de la República lo ratificó por decreto supremo de fecha 7 de febrero de 1955.

²⁶ Rivera Marfán, Jaime, op.cit. pág. 41

²⁷ Declaración de Santiago, punto 3

²⁸ Orrego Vicuña, Francisco, *Chile y el derecho del mar*», Editorial Andrés Bello, Santiago 1972, pág. 91

²⁹ Pascal García Huidobro, Enrique, op. cit pág. 196

³⁰ Ibidem pág. 196

En Chile, tanto la Contraloría General de la República como el Consejo de Defensa Fiscal la consideraron como tratado, es así como la Contraloría General de la República mediante el Dictamen N° 50.227 de 10 de septiembre de 1957 expresó que «tiene ante todo, presente que las Convenciones de 1952, pactadas en Santiago de Chile por los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, fueron ratificadas por el Congreso Nacional y mandadas promulgar como ley de la República, por decreto N° 432 de 1954, del Ministerio de Relaciones Exteriores. No puede, entonces negarse la evidencia que esas Convenciones están vigentes en Chile desde el 22 de Noviembre de 1954, fecha en que se publicó en el Diario Oficial el Decreto N° 432, y tienen el valor de una ley. Al lado de esta realidad jurídica está también la realidad material de que las Convenciones tripartitas de 1952 están en plena vigencia práctica en los tres Estados contratantes, habiéndose celebrado varias conferencias o reuniones en las capitales de esos Estados e incluso la Comisión Permanente ha sido invitada a reuniones internacionales.»³¹

Por su parte, el Consejo de Defensa Fiscal, ante la discusión que se planteó respecto a la posible derogación del artículo 563 del Código Civil por la Declaración de Santiago, en un informe dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el año 1956, se refirió a la Declaración de Zona Marítima de 1952 como Tratado en los siguientes términos: «En relación con el precepto citado, hay que tener en cuenta que la Declaración sobre Zona Marítima suscrita entre nuestro país y las Repúblicas de Ecuador y Perú, que se ordenó cumplir por Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 432, de 23 de septiembre de 1954 y surge el problema de determinar si ese Tratado ha o no derogado el precepto del Código Civil recién citado.»³²

Edmundo Vargas C. la considera como «el primer instrumento multilateral latinoamericano que estableció la jurisdicción del Estado ribereño en doscientas millas ...»³³ A su vez el jurista ecuatoriano Neftalí Ponce M., en 1971 sostuvo que «La Declaración de Santiago puede considerarse en la categoría de los Tratados-Leyes, por el compromiso que asumen las partes de seguir en el futuro una cierta línea de conducta en armonía con determinados principios mediante la suscripción de acuerdos»³⁴ Claude Lara B., otro autor ecuatoriano, ya citado anteriormente se refiere a ella como a «... un tratado internacional multilateral; es el texto político y el instrumento jurídico base del Sistema Marítimo del Pacífico Sudeste. Además los principios contenidos en esta Declaración han permitido la producción de toda una serie de normas jurídicas, técnicas y creadoras de un organismo regional.»³⁵

³¹ Rivera Marfán, Jaime, op. cit.108

³² Ibidem, pág. 108

³³ Vargas Edmundo, *América Latina y los problemas contemporáneos del derecho del mar*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1973, pág. 27

³⁴ Citado por Pascal García Huidobro, Enrique op. cit pág. 185

³⁵ Lara Brozsesi, Claude, op. cit. pág. 208

IV. LA II CONFERENCIA SOBRE EXPLOTACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS RIQUEZAS MARÍTIMAS DEL PACÍFICO SUR

Dos años después de la Declaración de Santiago, en 1954, en la ciudad de Lima, se llevó a cabo la Segunda Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, donde se aprobaron dos convenios el «Convenio Complementario a la Declaración de Soberanía sobre la Zona Marítima de 200 millas» y el «Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima». En el primero de ellos, las Partes se comprometieron a actuar de común acuerdo en la defensa jurídica del principio de soberanía sobre Zona Marítima hasta una distancia mínima de 200 millas. «Este tratado complementario permite tener una visión de conjunto de lo que fue acordado en Santiago de Chile en 1952, puesto que el Convenio de 1954 forma parte integrante del anterior, y por lo mismo, ambos deben entenderse como un solo texto»³⁶.

V. CONVENIO SOBRE ZONA ESPECIAL FRONTERIZA MARÍTIMA, DE 1954.³⁷

En el Convenio de Zona Especial Marítima, los países miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur establecieron una zona especial *a partir de las 12 millas marinas de la costa, de 10 millas marinas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países.*

En ella se pretende evitar conflictos por las violaciones accidentales y de modo inocente de la frontera marítima entre los países vecinos, por las «embarcaciones de poco porte tripuladas por gente de mar con escasos conocimientos de náutica o que carecen de los instrumentos necesarios para determinar con exactitud su posición en alta mar.» El Convenio, es parte integrante, complementaria y no deroga las resoluciones y acuerdos adoptados en la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur de 1952³⁸.

En las actas de la Segunda Conferencia del Pacífico Sur, de 1954 quedó constancia que a propuesta del doctor Jorge Salvador Lara, de Ecuador, se incorporó el concepto que ya se había declarado en Santiago, del «paralelo que parte del punto limítrofe entre los Estados signatarios vecinos.»³⁹

Por último, nos parecen muy acertadas las palabras de los profesores Hernán Santis y Mónica Gangas quienes con respecto a la zona especial marítima fronteriza expresaron: «El Estado ribereño extiende su jurisdicción económica e intenta hacer dicha expansión sin generarse innecesarias controversias con los vecinos, incluyendo un mecanismo para la explotación pacífica de recursos en el mar. Desde esta perspectiva, la Zona Especial Marítima Fronteriza chileno- peruana es un «Buffer Area» localizada sobre la frontera marítima inicial, acordada en 1952, esto es,

³⁶ Pascal García Huidobro, Enrique, op. cit. pág. 193

³⁷ Suscrito en Lima, el 4 de diciembre de 1954, por Chile, Ecuador y Perú en el marco del sistema del Pacífico Sur.

³⁸ Punto IV del Convenio.

³⁹ Lara, Claude, op. cit.. pág. 203

una zona en la cual las goletas pesqueras de ambas banderas pueden adentrarse en las aguas territoriales del estado vecino hasta un límite máximo de diez millas, sin cometer infracción»⁴⁰.

VI. EL DESLINDE MARÍTIMO ENTRE LOS PAÍSES DEL PACÍFICO SUR, ES EL PARALELO QUE PASA POR EL PUNTO EN QUE SU FRONTERA TERRESTRE TOCA EL MAR.

Tal como hemos expresado en los párrafos anteriores, en los Acuerdos del Pacífico Sur, los Estados miembros decidieron que el deslinde marítimo entre los países, es el paralelo que pasa por el punto en que su frontera terrestre llega el mar. Ello, además, ha sido reconocido en publicaciones internacionales, tales como, la «American Society of International Law⁴¹», allí se expresa que: «In a tripartite joint declaration issued on 18 August 1952 by Chile, Perú and Ecuador it was declared that the general maritime zone of their countries shall be bounded by *the parallel of latitude drawn from the point where the land frontier between the respective countries reaches the sea (Article IV)...the maritime boundary is, in fact, constituted by a parallel of latitude from mainland as confirmed by the parties in a agreement refers to the parallel which constitutes the maritime boundary between the two countries.*»⁴²

Jimenez de Aréchaga, autor de los párrafos ya mencionados agregó que « *the adoption of the method of the parallel for purposes of delimitation may be explained by the fact that in 1952 the states that were parties to the tripartite declaration were opening entirely new ground in the Law of the Sea, by making their 200 n.m. territorial sea claims. In the absence of known principles or agreed rules of delimitation, they chose the method of the parallel of latitude drawn from the point where the land frontier reaches the sea. Such a method would seem to be the logical corollary to the fundamental thesis put forward in support of their maritime claims.*»⁴³

En último término, quisiéramos poner de manifiesto la coherencia que sobre el tema nuestro país ha mantenido, toda vez que ya en 1960, la Dirección de Fronteras y Límites reafirma nuestra situación fronteriza solicitando la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a la delimitación marítima de la frontera entre el mar territorial chileno y peruano, el que evacuó el Informe N° 138⁴⁴ en el cual se preguntaba en primer lugar si «hay entre Chile y Perú algún acuerdo específico relativo a su frontera» y respondiendo la pregunta sostuvo que: «Juzga esta

⁴⁰ Santis, Hernán y Gangas, Mónica, op. cit. pág.7

⁴¹ International Maritime Boundaries, The American Society of International Law, Volume I, Chile- Perú, report Number 3-5 *Agreement between the Government of Chile and the Government of Perú relating to the Maritime Boundary between Chile and Perú; Agreement between the Government of Perú and the Government of Ecuador relating to the Maritime Boundary between Perú and Ecuador* edited by Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, pág. 793 and 829;

⁴² Publicada en Limits in the seas N° 86 y 88 (1979)

⁴³ Entre Chile y Perú, se determinó el paralelo que se origina en el Hito N° 1, situado en la orilla del mar.

⁴⁴ Orrego Vicuña, Francisco, op. cit pág. 91

Asesoría que es posible afirmar que tal acuerdo existe y, en consecuencia, que a él hay que atenerse, con preferencia a todos los principios del Derecho Internacional, para establecer cuál es la frontera marítima entre los dos países». Luego agregó que en la Declaración de Santiago «hay una estipulación que, aunque no constituye un pacto expreso para determinar el deslinde lateral de los respectivos mares territoriales, parte del entendido de que ese deslinde coincide con el paralelo que pasa por el punto en que la frontera terrestre toca el mar... El ejemplo señalado en el número IV revela en forma incuestionable que, para las partes contratantes, no es la prolongación de la frontera terrestre, ni la perpendicular de la costa, ni la línea media, sino un paralelo geográfico, el que delimita sus mares territoriales. Los tres países no sólo reconocen allí que ese paralelo es el del punto en que llega al mar la frontera terrestre, sino que le atribuyen un carácter rígido e invariable, cualesquiera que sean las circunstancias particulares existentes. Por eso la franja de 200 millas que rodea las islas de cada uno de los Estados contratantes queda limitada por dicho paralelo, es decir, no puede prolongarse ni extenderse más allá del mismo, cuando la isla respectiva está a menos de 200 millas del territorio marítimo de otro de tales Estados.» Con respecto al Convenio sobre Zona Especial Marítima de 1954, el informe señaló que los tres países no sólo parten en la Declaración «del supuesto de que el deslinde marítimo entre cada uno de ellos corre por el paralelo geográfico, sino que así lo reconoce en forma explícita... y reafirma «en forma enfática y positiva un hecho preexistente, en el que Chile, Perú y Ecuador están de acuerdo: el hecho de que, entre mares territoriales, el deslinde es un paralelo geográfico.»

VII. CONCLUSIONES

La Declaración de Santiago es un Tratado internacional suscrito por Chile, Perú y Ecuador, en agosto de 1952 y, su importancia radica en que declara la soberanía y jurisdicción hasta las doscientas millas y fija el límite marítimo en el paralelo que pasa por el punto en que la frontera terrestre toca el mar. Ello es reafirmado en el Convenio sobre Zona Especial Marítima de 1954. Por consiguiente, en los instrumentos internacionales analizados, el límite marítimo entre los países del Pacífico Sur está claramente determinado.

La Declaración de Santiago es el instrumento multilateral subregional más importante adoptado en la Primera Conferencia sobre Explotación y Conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur y da origen a la Comisión Permanente del Pacífico Sudeste que ha permitido la colaboración entre los países miembros y la coordinación de sus políticas a través de un conjunto de convenios, acuerdos y resoluciones relacionados con la protección del medio marino.

Los Acuerdos del Pacífico Sur, nos dejan una lección para enfrentar unidos la protección del medio marino del Pacífico Sudeste, evitar tensiones en nuestras fronteras marítimas y buscar mecanismos modernos que nos permitan avanzar en el camino de la integración y la cooperación regional.

ESTADO DE LA RELACIONES ECONÓMICAS Y CÓMO AVANZAR EN ELLAS. EL CASO DE PERÚ

■ *Enrique Ceppi di Lecco**

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es hacer una descripción del estado actual de las relaciones económicas¹ entre Chile y Perú², identificar y analizar los logros y las dificultades que han aparecido en su desarrollo actual y, finalmente, proponer medidas que permitan superar las dificultades.

La historia de las relaciones económicas de Chile y Perú se remonta a la época colonia cuando Chile fue un abastecedor agrícola del Virreinato.

Remitiéndonos a la historia más reciente, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, ambos países han estado juntos en los principales momentos de la historia económica mundial y regional, siendo ambos partícipes de la política llamada de «Desarrollo hacia adentro» basada en una industrialización sustitutiva (ISI) de importaciones, impulsada y guiada por el Estado. Chile y Perú fueron actores en la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la firma del Tratado de Montevideo de 1960 que creó la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALALC), la firma del Acuerdo de Cartagena en 1968 y la creación del Pacto Andino junto a Bolivia, Colombia y Ecuador, la firma del nuevo Tratado de Montevideo de 1980 que creó la Asociación Latino Americana de Integración (ALADI) como continuadora de la ALALC.

En 1974 se produjo un alejamiento de las políticas económicas de los dos países cuando Chile abandonó el Pacto Andino e inició una política drástica de reducción del rol de Estado en la economía y la imposición de las reglas de mercado en la asignación de los recursos. Políticas que eran incompatibles con los acuerdos del Pacto Andino, especialmente en lo que se refería al tratamiento de los capitales extranjeros.

A partir de los años 80 surge con fuerza en América Latina el cuestionamiento del modelo ISI y gana prestigio la política económica de «Desarrollo hacia fuera» o desarrollo exportador con el apoyo de las principales instituciones financieras internacionales encabezadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mun-

* Enrique Ceppi di Lecco, Economista, Magister en Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Públicos de la Universidad de Chile, actualmente es Agregado Comercial en Caracas, Venezuela, anteriormente se desempeñó en el Departamento Países Andinos, Centroamérica y Caribe.

¹ En el campo de las relaciones económicas internacionales comprendemos el comercio de bienes y servicios, los flujos financieros, los flujos de inversiones directas y otras materias aledañas como comunicaciones, transporte, migraciones y seguridad social.

² Al hacer referencia a los países seguiremos el orden alfabético, cuando no se indique otro criterio.

dial, en lo que se llamó el «Consenso de Washington», haciendo referencia a la ciudad sede de estas organizaciones.

En la actualidad Chile y Perú coinciden en muchos foros, iniciativas, organizaciones, pactos y acuerdos internacionales que regulan, dictan normas, buscan consensos o promueven la intensificación de las relaciones económicas internacionales: ambos países son miembros de ALADI, de la OMC, de la OIT, están asociados al MERCOSUR, son participantes de APEC, por mencionar los principales.

2. COMPARACIÓN DE LAS REALIDADES SOCIOECONÓMICAS DE AMBOS PAÍSES

Perú es un país que cuenta una superficie y una población bastante mayor que la chilena aunque la densidad poblacional es casi igual. La urbanización, las expectativas de vida, el alfabetismo son superiores en Chile. En cambio, el crecimiento demográfico, la tasa de natalidad y el desempleo urbano son mayores en Perú.

Las cifras del Cuadro N° 1 nos permiten decir que Chile ha alcanzado un grado superior de desarrollo económico que Perú, lo que es confirmado por el monto del producto interno bruto medido en términos globales, por habitante y según la paridad de poder de compra (PPC). En el plano del comercio exterior Chile duplica los montos de exportaciones e importaciones y triplica la balanza comercial. Mientras la relación deuda externa con respecto a las exportaciones chilenas es casi la mitad de la peruana, reflejando una mayor capacidad de respuesta de Chile a sus compromisos financieros internacionales.

CUADRO N° 1
INDICADORES GENERALES DE PERÚ Y CHILE AÑO 2004

	Perú	Chile
Superficie (miles km ²)	1.285	756
Población (miles habitantes)	27.547	16.098
Población por km ²	21,4	21,3
Pob. Urbana	72,3	85,7
Desempleo urbano (Tasa anual)	9,5 %	8,8%
Crecimiento demográfico	1,5%	1,1%
Expectativa de vida (años)	69,8	77,7
Natalidad c/1000 hab.	23,3	15,8
Alfabetismo	89,9%	95,8%
PIB total 2003 (mill. dólares 1995)	65.897	96.392
PIB por hab. 2003 (dólares 1995)	2.431	6.051
PIB por hab. a PPC (dólares)	5.298	10.869
Generación Kwt/hab./año 2003	844	2.903
Exportaciones FOB*	12.370	30.895
Importaciones CIF*	10.111	22.361
Balanza Comercial*	2.259	8.534
Deuda Externa Global*	29.792	43.931
Relación Deuda Ext. / Exportaciones	2,41	1,42

(*) Millones de dólares

Fuente: ALADI

Sin embargo, Perú ha mostrado estos últimos años una tasa de crecimiento estable, en torno al 4,5 por ciento anual, la inflación esta controlada en tasas cercanas al 2,5 por ciento anual y se prevé su mantención gracias a una disciplina fiscal que se prevé seguirá firme. Como señalan analistas privados chilenos: «La economía peruana sigue sorprendiendo a pesar de su difícil escenario político. Una buena forma de resumir su realidad es haciendo explícito el humor con el que el mercado parafrasea dicha realidad: *es la única economía del mundo donde el porcentaje de crecimiento del PIB es más alto que el porcentaje de apoyo a la labor presidencial*»³

La evolución del comercio exterior de Perú que vemos en el Cuadro N° 2 muestra un alto dinamismo que se expresa en la multiplicación de las cifras del intercambio comercial por 3,8 veces en el lapso de catorce años, pasando desde 5.947 millones de dólares en 1990 a 22.481 millones de dólares en el año 2004.

CUADRO N° 2
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE PERÚ

Millones US. \$	1990	2001	2002	2003	2004
Exportaciones	3.313	6.826	7.490	8.940	12.370
Importaciones	2.634	7.310	7.493	8.429	10.111
Balanza Comercial	679	(484)	(3)	511	2.259
Intercambio Comercial	5.947	14.136	14.983	17.389	22.481

Fuente: ALADI

Por su parte, Chile, habiendo iniciado la apertura de su economía con antelación, en el mismo lapso de tiempo incrementó el intercambio comercial 3,5 veces, cifra menor a la peruana.

CUADRO N° 3
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE CHILE

Millones US. \$	1990	2001	2002	2003	2004
Exportaciones	8.522	17.618	17.423	20.086	30.895
Importaciones	7.022	16.138	15.384	17.364	22.361
Balanza Comercial	1.500	1.480	2.039	2.722	8.534
Intercambio Comercial	15.544	33.756	32.807	37.450	53.256

Fuente: ALADI

3. LA POLÍTICA PERUANA DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Hay que señalar, en primer lugar, que la política de relaciones económicas internacionales es una continuación de la política económica de cada país más allá de sus fronteras. Dicho de otra manera, la política económica interna e inter-

³ Figueroa, Diego, 2005, *Perú: Economía suma y sigue: una apuesta interesante*, informe de Larraín Vial S.A., www.larrainvial.com el 3 de mayo de 2005.

nacional de cada país tiende a responder a los intereses predominantes en dicha economía.

En este sentido, así como Chile inició en 1985 el proceso sistemático de liberalización y apertura de su economía, Perú entra en un camino similar durante el gobierno de Fujimori cuando se aleja de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

A partir de 1997 Perú abre un proceso intenso de negociaciones comerciales, considerando su reingreso a la Comunidad Andina, la adhesión a APEC en noviembre de 1998 y la participación en las negociaciones del ALCA. Proceso muy veloz, acorde con la rapidez de los tiempos actuales, que obliga a los países a adecuarse constantemente. A fines de 2005 se encuentra negociando un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos junto a Colombia y Ecuador.

Si bien Fujimori inició el proceso de reformas, no logró que la población se convenciera de las ventajas del libre mercado. Por su parte, el Presidente Toledo solo ha administrado el modelo, evitando profundizarlo por los costos políticos que ello implica. Lo señalado apunta a destacar que los procesos de integración comercial son vistos por la opinión pública peruana –y muchos formadores de opinión– desde una óptica mercantilista y nacionalista.

El alineamiento del sector empresarial peruano respecto del libre comercio, sigue el modelo tradicional donde aquellos sectores orientados a la explotación de los recursos naturales intensivos en el uso de capital lo favorece (minería), mientras que los sectores más tradicionales y sustituidores de importaciones se oponen (agricultura, industria manufacturera). Los agrupamientos empresariales se realizan en la tradicional Sociedad Nacional de Industrias, opositora a la apertura económica, y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) a favor.

Estas diferencias de visión en el empresariado peruano tienen una correlación en las instituciones del Estado, expresada en políticas disímiles en distintas organizaciones estatales. Es posible distinguir en las declaraciones públicas de los distintos personeros del Estado aquellos que son favorables a una política de apertura de la economía se encuentran principalmente en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y en el Ministerio de Economía y Finanzas, mientras quienes favorecen el desarrollo de la industria local se encuentran en el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Agricultura y Producción.

El Perú cuenta hoy con un sector de profesionales que, aunque circunscritos principalmente a los ministerios de Comercio Exterior y de Economía y Finanzas, comienzan a influir efectivamente sobre la modernización de las políticas públicas. A ello se agrega una nueva clase empresarial que está viviendo el éxito de la apertura de la economía que se verifica en cifras que muestran una economía sana y dinámica.

En general, la visión del Perú, como país, respecto del comercio exterior es reticente, lo que es entendible si se revisan algunos datos que revelan la baja relevancia actual de ese rubro en la economía nacional. El 70% del PIB está orientado al mercado interno, con una proporción de las exportaciones respecto del productos de un 14%; recién en el 2004 se sobrepasó la cifra de US\$ 10 mil millones en ventas al exterior; las exportaciones por habitante son de US\$ 370.

El sector minero peruano es uno de los principales exportadores del país. La actividad minera presenta gran variedad en yacimientos minerales, lo cual permite

la producción a diversas escalas varios tipos de metales (oro, plata, cobre, plomo, zinc, estaño, etc).

Según los últimos estudios, Perú se perfila, a corto plazo, como uno de los más importantes productores del oro a nivel mundial; futuro prometedor, no sólo para el sector aurífero sino para el país entero. Este logro repercutirá en la economía nacional, si tenemos en cuenta que, en el 2003, el oro representó el 44% de las exportaciones mineras y el 23 % del total de las exportaciones peruanas

En los últimos cuatro años el sector agroexportador peruano ha sido muy dinámico, incrementando sus exportaciones gracias a una diversificación de mercados y productos. Ha pasado de los 645 millones de dólares que se exportaban el año 2001 a 1.123 millones de dólares en el año 2004.

Cabe mencionar que este sector presenta características favorables de micro climas. Perú posee 84 microclimas de los 108 existentes en el mundo, se presentan zonas especiales con riego para inversión y mano de obra calificada más. Actualmente se cultivan 2 millones de hectáreas de los 8 millones con capacidad de uso agrícola.

En la actualidad Perú desarrolla una activa política de relaciones económicas internacionales a nivel multilateral en la OMC, regional, en la CAN y MERCOSUR, y bilateral, negociando un TLC con Estados Unidos.

4. LA POLÍTICA CHILENA DE RELACIONES ECONÓMICAS CON PERÚ

En Chile luego del retorno a la democracia se efectúa una reafirmación del modelo de desarrollo basado en una economía de mercado abierta al mundo. En términos concretos se continuó aplicando la política de apertura unilateral de la economía por la vía de la rebaja de aranceles y participando activamente en las negociaciones multilaterales para facilitar el comercio exterior (Ronda Uruguay del GATT).

Junto a lo anterior se adoptó el enfoque del *Regionalismo Abierto* que significó privilegiar el fortalecimiento de los lazos económicos y políticos con los países de la región latinoamericana.

A partir de 1991 Chile firmó Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con, en orden cronológico, México, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, MERCOSUR, y Perú.

Dentro del conjunto de acuerdos establecidos por Chile, se encuentra el Acuerdo de Complementación Económica N° 38 (ACE 38) con Perú, firmado en Lima el 22 de junio de 1998, vigente desde julio de 1998, cuyo objetivo es establecimiento de un espacio económico ampliado entre los dos países.

Dicho Acuerdo estableció calendarios de desgravación que lleva en el tiempo a la supresión de los aranceles para todos los productos, establecimiento de un área de libre comercio en el año 2014. La reducción arancelaria inmediata benefició a más de un tercio de las exportaciones chilenas a Perú, quedando libre de aranceles más de 2.600 productos. Los productos más sensibles están protegidos por cronogramas de desgravación más lenta (barras de cobre refinado, calzado, harina de pescado, vinos y aceites entre otros).

Este ACE 38 revistió particular importancia para Chile por cuanto, desde el

punto de vista comercial y de las inversiones chilenas en el extranjero, Perú es un socio relevante en América Latina. Además, Perú era el único país miembro de la ALADI con el cual Chile no había suscrito un Acuerdo de Complementación Económica de Libre Comercio en esa fecha.

CUADRO 4
COMERCIO BILATERAL CHILE-PERÚ
(CIFRAS EN US\$ MILES)

Año	Exportaciones chilenas	Importaciones chilenas	Balanza Comercial	Intercambio Comercial
1998	352.938	121.429	231.509	474.367
1999	354.118	169.158	184.960	523.276
2000	436.667	255.940	180.727	692.607
2001	480.174	285.648	194.526	765.822
2002	465.734	251.746	213.988	717.480
2003	425.579	420.277	5.302	845.856
2004	526.243	694.277	-168.126	1.220.612

Fuente: DIRECON

Los vínculos económicos están marcados por el crecimiento continuo del intercambio comercial. Este se ha casi multiplicado por diez, pasando desde US\$ 124,5 millones en 1993 a US\$ 1.220 millones en 2004. Para Chile, Perú es su 3er socio comercial en América del Sur y el segundo destino de las inversiones chilenas en el extranjero.

Hasta el año 2002 se presentó un continuo superávit comercial chileno pero a partir de 2003 se equilibró la balanza comercial y en 2004 apareció un claro superávit favorable a Perú, lo que se explica especialmente por el notable aumento de las exportaciones peruanas de concentrados de molibdeno y de petróleo a Chile.

Los principales productos exportados por Chile a Perú son: aceites combustibles destilados, papel prensa, pañales para bebés, nitrato de amonio, cartulinas de papel. Los principales productos importados por Chile desde Perú son: concentrados de molibdeno, petróleo, minerales de cobre y sus concentrados, aceites de pescado.

La canasta exportadora chilena es altamente diversificada en productos y empresas. Su composición esta fuertemente marcada por productos no tradicionales. En efecto, los 15 principales productos exportados por Chile a Perú representan sólo el 38% mientras que los 15 productos importados desde Perú concentran el 88% del total (ver Anexo A y AnexoB).

Desde el punto de vista del número de productos y el número de empresas, comparados con los demás países de la Comunidad Andina, como se ve en el Cuadro N° 5 se destaca la importancia del mercado peruano, encontrándose éste en el primer lugar en cuanto a número de productos exportados y en el número de empresas exportadoras que atienden ese mercado.

CUADRO N° 5
N° PRODUCTOS Y EMPRESAS CHILENAS EXPORTADORAS A LA CAN

	1992	2004
Productos Exportados a CAN	2.486	8.348
Bolivia	1.794	2.233
Colombia	261	1.049
Ecuador	469	1.501
Perú	1.585	2.666
Venezuela	330	899
Empresas Exportadoras a CAN	1.984	4.429
Bolivia	998	979
Colombia	235	684
Ecuador	280	761
Perú	1.015	1.538
Venezuela	250	467

Fuente: DIRECON

Pero la importancia del ACE N° 38 es mayor si consideramos que este Acuerdo fue el primero firmado entre los dos países después de muchos años. Por su parte fue el primer acuerdo comercial bilateral firmado por Perú. La negociación del ACE 38 tomó un largo tiempo – se inició en 1995 y culminó recién en 1998 – debido a las resistencias que enfrentaba dentro de Perú, principalmente en los sectores ligados a la industria sustituidora de importaciones y en los sectores nacionalistas.

4. OTROS ACUERDOS ECONÓMICOS BILATERALES

Ambos países cuentan con acuerdos en materia de inversiones y de la doble tributación. En enero de 2001 se convino iniciar las conversaciones formales para la suscripción de un Acuerdo para Evitar la Doble Tributación, las cuales culminaron en junio de 2001 con la firma del Acuerdo por parte del Ministro de Hacienda de Chile y el Ministro de Economía del Perú.

El Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPI) se suscribió el 2 de febrero de 2000 y luego de cumplir con la aprobación parlamentaria se publicó en el Diario El Peruano, el 14 de agosto de 2000 y en el Diario Oficial de Chile el 11 de agosto de 2001.

CUADRO N° 6
INVERSIÓN CHILENA REGISTRADA EN PERÚ
(MILLONES US\$)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
39,1	183,5	207,0	269,7	290,04	337,1	437,1	457,9	577,4	610,0	613,8	613,8

(*) Datos al 31/12/2004

Fuente: ProInversión Perú http://www.proinversion.gob.pe/orientacion/estadisticas/cont_10.htm el 21.12.2005

La inversión directa de Chile en Perú se estima en US\$ 4.000 millones, disputándose con Brasil la segunda más alta después de la localizada en Argentina. Por su parte, la inversión directa peruana en Chile alcanza los US\$ 23,5 millones, estando concentrada en el sector de servicios (US\$ 16,5 millones).

Las inversiones chilenas en Perú presentaron un alto dinamismo en los años 1995 a 1997, gracias a los procesos de privatización de empresas estatales, el buen desempeño de la economía peruana en ese período, la elevada acumulación de capitales del empresariado chileno en el primer quinquenio de los noventa y el entusiasmo de éstos por conquistar los mercados de los países vecinos. Desde esos años no ha continuado un proceso creciente orientada a las industrias de comercio y servicios. En la actualidad existen alrededor de 200 empresas con capitales chilenos en el Perú, de las cuales el 49% pertenecen al sector comercio, 17% financiero, 11% industrial, 6% navieras, 5% telecomunicaciones, 3% Minería y agricultura, 2% en electricidad y transporte aéreo y 4% en construcción.

Por su parte, las inversiones peruanas en Chile alcanzan la suma de US\$ 23.292.000, ubicándose en el lugar 34 con un 0,053% del total invertido en Chile.

CUADRO N° 7
INVERSIONES PERUANAS EN CHILE
POR SECTOR DE 1974 A 2001*:

SECTOR	Inv. desde Peru (Miles US\$)	Inv. desde El Mundo (Miles US\$)
Agricultura	200	481.594
Construcción	5.695	1.520.008
Electricidad, Gas y Agua	0	12.244.655
Pesca y Acuicultura	500	426.436
Forestal	0	373.641
Industria	15.545	9.100.229
Minería	0	35.759.863
Servicios	21.781	16.662.477
Transporte y Comunicaciones	2.065	6.415.910
TOTAL	45.786	82.984.813

(*) Cifras provisionales . Fuente: Comité de Inversión Extranjera.

CUADRO 8
 INVERSIÓN CHILENA EN EL EXTRANJERO
 POR PAÍS DE DESTINO
 ACUMULADO 1990-2004

País	Valor (MM de US\$)	Participación
Argentina	14.496	50.0%
Brasil	4.102	14.1%
Perú	4.038	13.9%
Colombia	1.500	5.2%
Venezuela	1.260	4.3%
EE.UU.	559	2.0%
Bolivia	373	1.3%
Otros	2.647	9.1%
TOTAL	28.968	100.0%

Fuente: Direcon

6. PROBLEMAS ECONÓMICOS Y COMERCIALES

Junto a la intensificación y densificación de las relaciones económicas y comerciales entre Chile y Perú aparecieron problemas, dificultades, controversias o «ruidos» que afectaron actividades concretas e intereses de los dos países.

En el área de las inversiones chilenas en Perú ocurrieron este último tiempo dos casos emblemáticos. Por una parte, el Grupo chileno Cruzat propietario del Banco Serbanco sufrió la intervención del Banco y su posterior liquidación en septiembre de 2000 por déficit patrimonial.

El segundo caso se refiere a Lucchetti Perú S.A., perteneciente al Grupo Luksic de Chile. Desde agosto de 2001, entró en conflicto con el Consejo Metropolitano de Lima quien acordó revocar la licencia municipal de funcionamiento a esta empresa, para su establecimiento industrial, y dispuso su clausura definitiva y su erradicación de la zona de los Pantanos de Villa. Los representantes de la empresa Lucchetti invocaron el APPI frente a las actuaciones de la Municipalidad de Lima. El Gobierno Peruano rechazó esa solicitud por considerar que el APPI no era aplicable en ese caso porque la inversión se había efectuado antes que el Acuerdo entrara en vigor. Posteriormente la empresa Lucchetti inició un arbitraje internacional contra el Estado Peruano de conformidad con las normas del APPI en el Centro Internacional para el Arreglo de Disputas de Inversiones (CIADI), en Washington D.C. Esta instancia no aceptó el caso, dándole la razón a Perú. Finalmente, agotados los recursos legales peruanos, la empresa fue desalojada de sus instalaciones en los Pantanos de Villa.

Desde 1999 se desarrolló un diferendo por la aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo a los cigarrillos importados en el Perú, en violación del principio del Trato Nacional. El problema se resolvió en junio de 2001 por medio de una resolución judicial peruana que declaró inconstitucional este impuesto luego de que el gobierno de Chile recurriera al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Otro problema similar ocurrió en 2001 cuando el gobierno peruano modificó la ley relativa al Impuesto General a las Ventas (IGV), afectando a las importaciones de fruta fresca, hortalizas, pescado, leche y el té en bolsitas entre otros, mientras se liberaba de su pago a las ventas internas. Con ello los importadores se veían imposibilitados de recuperar el IGV que afecta a las importaciones y se encontraban en una situación de discriminación frente a los productores locales. Chile solicitó consultas con Perú en el marco del Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC. Dichas consultas se llevaron a efecto en Lima el 9 de mayo 2002. Finalmente Perú acogió la demanda chilena y modificó la ley mencionada.

Una fuente de problemas comerciales entre Perú y Chile se genera a partir de la rivalidad entre Tacna y Arica, las ciudades fronterizas de ambos países. Ambos países despliegan esfuerzos para mantener y desarrollar la actividad económica en su lado de la frontera entregando incentivos de distinto tipo. En ese plano se encuentra el establecimiento de zonas francas como la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA) y la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) que extiende su acción hasta Arica. Un ejemplo es el caso ocurrido en 2002, cuando se dictaron en Perú restricciones relativas a los puntos de entrada aduaneros de las mercancías destinadas a ZOFRATACNA, excluyendo los pasos fronterizos terrestres que la unen con Chile, paso obligado de los productos procedentes de la Zona Franca de Iquique. Esta situación, afectaba en particular a las ventas de ZOFRI para los mercadillos de Tacna, por un monto del orden de los 90 millones de dólares anuales, y provocaba una importante perturbación al comercio en Tacna. El problema se resolvió luego de una huelga general por 48 horas en Tacna, en agosto 2002 por medio de medidas transitorias que levantaron las restricciones hasta diciembre de 2005.

En el campo de la aviación comercial se han dado una serie de problemas bilaterales entre Perú y Chile. En este sector Chile aplica una política aérea de cielos abiertos en su territorio, es decir, cualquier línea aérea puede abrir rutas previo cumplimiento de los requisitos técnicos normales. En ese marco, la Empresa Aérea Aerocontinente Chile S.A. de origen peruano se estableció en Chile y prestaba servicios aéreos regulares tanto internos como internacionales. Pero en de junio del 2002 le fue revocada la Autorización Técnica Operativa luego de varios episodios que incluyeron el procesamiento de sus dueños por tráfico de drogas y la designación de un interventor de la compañía. Situación que fue vista en Perú como una medida proteccionista a favor de la línea aérea Lan Chile.

Por su parte, a diferencia de Chile, Perú mantiene una política de cielos controlados y limita la participan de empresas aéreas extranjeras en su territorio. Así es como, para operar en Perú la empresa chilena Lan creó una filial, Lan Perú, bajo la figura de una sociedad de propiedad mayoritaria en manos de capitales de ese país. Pero en el año 2004, su calidad de empresa peruana fue cuestionada y un dictamen judicial estuvo a punto de dejar sus aviones en tierra, al mismo tiempo que la principal aerolínea peruana entraba en bancarrota. Por otro lado, la propia empresa chilena ha cometido errores como la proyección en sus aviones de un video con escenas consideradas denigrantes para Perú, provocando la indignación de las autoridades y el público peruano en general.

La vinculación aérea entre Chile y Perú se ha visto afectada por la carencia de un marco regulatorio estable, no existe entre ambos países un acuerdo aéreo for-

mal, en la actualidad el tráfico aéreo se ampara sólo con permisos otorgados por resoluciones administrativas. En octubre del 2001, Perú suscribió el Acuerdo Multilateral sobre Liberalización del Transporte Aéreo Internacional con Chile (MALIAT por su nombre en inglés), siguiendo las pautas que sugieren los países que integran el APEC. Bajo ese marco Chile pidió que el acuerdo se hiciera efectivo en mayo del 2002, sin embargo, Perú cambió su política, y se desligó del acuerdo por considerar que su posición geográfica le coloca en desventaja frente a Chile.

Otra fuente de conflictos en las relaciones comerciales de Perú con Chile se encuentra en las acusaciones de *dumping*⁴ contra empresas chilenas que exportan sus productos a Perú. Las autoridades peruanas después de investigar las acusaciones han aplicado esta medida, entre 1997 y 2002, contra siete empresas chilenas: Los afectados fueron una productora de etiquetas, un productor de perfiles de aluminio, un fabricante de vasos de papel cartón con polietileno, una productora de bolas de acero para la molienda de minerales, una compañía productora de cal viva, dos productoras de planchas de yeso y una fábrica de refrescos en polvo.

Finalmente, una fuente de conflicto son las acusaciones a Chile de parte de empresarios peruanos de facilitar el contrabando. En marzo de 2004 la SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) procedió a la incautación en el puerto de Callao de 418 contenedores que portaba la nave Santa Giulietta con destino a Chile, ante la presentación tardía de los Manifiestos de Carga de dichos contenedores. Posteriormente la situación se complicó por la formulación de acusaciones de supuesto contrabando, incluso de tráfico de armas, llegando las autoridades peruanas a exigir el desembarco de esos contenedores. El capitán del barco se opuso a esta medida porque lo ponía en la situación de violar otras regulaciones. Luego de varias semanas el problema se resolvió por medio de un protocolo entre las autoridades peruanas y los armadores del barco que permitió el desembarco de los contenedores y su aforo físico, verificándose con ello que no había nada irregular en su contenido.

7. COOPERACIÓN ECONÓMICA

Si bien surgen problemas en las relaciones económicas y comerciales entre Chile y Perú, también hay ejemplos de acciones de cooperación y complementación que merecen destacarse.

Un caso reciente de cooperación se efectuó cuando la Unión Europea (UE) adoptó en el año 2001 una serie de medidas como respuesta colateral al mal de la «vaca loca». La UE estableció normas que limitaban el uso de la harina de pescado par la alimentación para animales, medida que afectó de forma severa las exportaciones de Perú a ese mercado y, en menor grado, las exportaciones chilenas. Además del efecto comercial directo, los productores chilenos temieron las repercusiones secundarias, vale decir el riesgo de desprestigio del producto y una mayor competencia peruana en terceros mercados, consecuencia del desplazamiento del mercado europeo.

⁴ Acusación contra una empresa extranjera de estar vendiendo en el mercado local productos importados a un precio inferior del precio medio que vende en otro mercado, con lo cual está provocando o amenaza provocar un daño irreparable a la rama de producción local.

En esta oportunidad ambos países sumaron y coordinaron sus esfuerzos para revertir la medida. Delegaciones gubernamentales y privadas binacionales hicieron presentaciones ante los Estados Miembros de la UE y la Comisión Europea y en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

Por otra parte existe un Acuerdo de Cooperación entre el organismo chileno de promoción de exportaciones, PROCHILE, y su homólogo en Perú, PROMPEX, firmado en 1998. En el marco de este acuerdo se están realizando actividades como: Intercambio de Información relevante para la promoción de exportaciones (Entre Perú y la Primera Región de Chile, se vienen desarrollando un intercambio de información en el tema de la Alpaca y la Vicuña); pasantías de funcionarios del Viceministerio de Comercio de Perú y de PROMPEX, organizadas y coordinadas por PROCHILE y la Primera Semana «Chile Perú Construyendo la Hermandad» realizada en de septiembre de 2005 en el Centro Cultural de la Universidad Católica en Lima incluyendo un festival de cine y documentales, exposición fotográfica sobre las casas de Neruda, exposición de arte contemporáneo, teatro, folklore y conferencias.

En agosto de 2002 fue suscrito un Acuerdo de Cooperación Turística entre el Servicio Nacional de Turismo de Chile (SERNATUR) y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de la Republica del Perú (MINCETUR). Dentro de los compromisos se han realizado las siguientes actividades: Participación en la Feria Internacional itinerante de turismo en los distintos países latinoamericanos denominada «Sudamérica para los sudamericanos», realizada en Lima – 2003; la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota en Chile, ha dado las facilidades para que se inicie el proyecto en que los operadores turísticos puedan utilizar el tren que une las ciudades de Arica y Tacna para el transporte de turistas (el cual ha sido históricamente utilizado como transporte de carga) y se está avanzando en el proyecto «La Ruta Altiplánica de la Integración», el cual fue presentado a concurso de fondos de la OEA en el año 2005, que involucra a las regiones de Tarapacá y Antofagasta, con los destinos turísticos de Puno y de Machu Pichu.

8. NEGOCIACIONES PARA PROFUNDIZAR EL ACE 38

Teniendo a la vista el excelente resultado del Acuerdo de Complementación Económica entre ambos países, los Presidentes acordaron profundizar la relación económica bilateral considerando los acuerdos ya existentes – ACE N° 38, APPI, Acuerdo para Evitar la Doble Tributación, entre otros – con nuevas negociaciones para ampliar la cobertura de los acuerdos existentes. Desde de enero de 2005 están trabajando los equipos negociadores de ambos países para incluir los siguientes capítulos:

- Acceso a mercado y requisitos específicos de origen (REOs)
- Servicios e inversiones
- Defensa comercial
- Competencia
- Solución de controversias

- Administración aduanera
- Barreras técnicas al comercio
- Asuntos sanitarios y fitosanitarios

Se espera que estas negociaciones concluyan en el primer trimestre de 2006.

9. PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA RELACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL ENTRE CHILE Y PERÚ

La mirada sobre la relación económica entre Chile y Perú es diferente según el lado de la línea de la frontera desde donde se mire. En Chile existe el sentimiento generalizado de que es una relación mutuamente beneficiosa para ambos países, se considera que la libre circulación de bienes y capitales en el marco de economías de mercado permite el mejor desarrollo de las ventajas comerciales de cada país para el bienestar de sus habitantes. Pero esta visión, que se puede calificar de liberal y economista, no toma en consideración los factores históricos y culturales que impregnan la relación entre los dos países.

En Perú se expresan claramente dos corrientes de pensamiento en el análisis sobre la relación económica con Chile. Los sectores peruanos ligados a la economía exportadora y la tecnocracia modernizadora ven en Chile un modelo a imitar en el plano económico y, en esa medida, favorecen todas las acciones que lleven a Perú a abrir su economía al comercio mundial, incluido Chile. Por otra parte se encuentran los sectores nacionalistas, los industriales y agricultores que sustituyen importaciones, quienes tienen un enfoque mercantilista de las relaciones económicas internacionales, centrado en la protección de la producción nacional frente a los bienes y capitales extranjeros.

Además, en el caso particular de Chile y Perú se suma el sentimiento contrario a Chile alimentado por el resultado de la Guerra del Pacífico y traducido hoy en una rivalidad donde el componente económico y comercial juegan un papel importante.

Efectivamente, existen condiciones para alimentar posiciones antagónicas entre los dos países. Ambos son los principales productores de cobre y harina de pescado a nivel mundial; los dos países cuentan con buenas condiciones para desarrollar una agricultura de exportación; ambos son ribereños del Océano Pacífico y se ofrecen como puentes para la conexión de América del Sur con el Asia; Perú es hoy un país de origen de migraciones mientras Chile es receptor; Chile exporta capitales mientras Perú los recibe. Pero, las mismas razones que pueden estar en la base de una rivalidad y competencia que lleva a un resultado de suma de cero, pueden transformarse en los cimientos de una alianza estratégica que potencie las ventajas de los dos países frente a las fuerzas económicas mundiales.

Desde la perspectiva de Chile se puede abonar un camino de cooperación, integración y complementación con medidas y propuestas tales como:

- Mejorar y perfeccionar las reglas y normas que regulan las relaciones económicas y comerciales bilaterales para otorgar más estabilidad y transparencia a los actores económicos de ambos países. Por ejemplo, actualizar el acuerdo de protec-

ción de las inversiones, clarificar las normas migratorias para trabajadores y empresarios;

- Invertir más recursos para compartir las experiencias en las acciones para la superación de la pobreza, la mejora de oportunidades y la inclusión social, por ejemplo en el campo de la integración de los pueblos aborígenes;

- Desarrollar acciones comunes en el ámbito internacional y multilateral, tales como la defensa de la harina de pescado en la UE o el combate a los subsidios agrícolas en las negociaciones de la OMC, pero especialmente en el acercamiento a China, Japón y el Asia en general;

- Establecer un plan integrado de desarrollo del sur peruano y el norte chileno, abierto a la incorporación del occidente boliviano, siguiendo el ejemplo del trabajo conjunto para erradicar la mosca de la fruta en la zona.

El desafío en el siglo XXI para Perú y Chile es crear las condiciones que les permitan unir y sumar sus fuerzas y sus recursos en el mundo globalizado, especialmente en la relación con el Asia emergente, resolviendo los temas del pasado en la perspectiva de lograr una alianza estratégica para ser actores relevantes en los intercambios que tienen al Océano Pacífico como escenario.

ANEXO A

Principales 15 productos exportados a Perú

Con respecto a los valores exportados durante el año 2004, los quince primeros ítems representan un 37,98% del total exportado.

Los principales productos exportados y su importancia relativa se muestran a continuación:

CODIGO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	MONTO (US\$)	%
00250000	Servicios considerados exportación	0	29.492.185	5,60
48010010	Papel prensa en bobinas	55.995.634	28.661.954	5,45
39021000	Polipropileno, en formas primarias	21.235.725	19.709.234	3,75
26030000	Minerales de cobre y sus concentrados	20.165.323	17.492.269	3,32
31023000	Nitrato de amonio	72.355.000	17.375.071	3,30
27101129	Gasolina excepto para aviación	39.491.447	17.287.583	3,29
48109210	Cartulinas	17.667.127	12.316.387	2,34
20087011	Duraznos en mitades, conservados al natural o en almíbar	8.582.932	8.312.758	1,58
39202010	Placas, láminas, hojas de plástico de polímeros de propileno	4.067.755	8.157.015	1,55
47032900	Pasta química de madera simblanqueada	15.802.664	8.024.819	1,52
39023000	Copolímeros de propileno	7.425.100	7.416.849	1,41
27101940	Aceites combustibles destilados	25.165.818	7.028.972	1,34
48184020	Pañales para bebés	2.619.635	6.271.012	1,19
03037921	Mero (Bacalao de profundidad), entero	14.239.607	6.179.954	1,17
11071000	Malta sin tostar	17.623.980	6.166.037	1,17
TOTAL 15 PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS			199.892.099	37,98
TOTAL EXPORTACIONES A PERU			526.243.068	100

Fuente: Banco Central.

ANEXO B

Principales 15 productos importados desde Perú

Con respecto a los valores importados durante el año 2004, se tiene un alto grado de concentración, abarcando los quince primeros ítems un 87,99% del total.

Los principales productos importados y su importancia relativa se muestran a continuación:

CODIGO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	MONTO (US\$)	%
26139010	Concentrado de molibdeno	15.297.441	247.802.226	35,69
27090010	Aceites crudos de petróleo	864.321.274	190.953.916	27,50
26030000	Minerales de cobre y sus concentrados	57.664.689	43.372.086	6,25
15042010	Aceite de pescado crudo	71.885.678	39.630.739	5,71
72283000	Barras de acero aleado	55.510.729	24.256.750	3,49
23012012	Harina de pescado con un contenido de proteínas superior o igual al 66%.	20.703.450	12.831.255	1,85
79011100	Cinc en bruto sin alear	11.565.578	12.780.924	1,84
23012011	Harina de pescado con un contenido de proteínas inferior al 66%.	13.882.870	8.194.157	1,18
80011000	Estaño en bruto sin alear	895.347	6.044.240	0,87
28151200	Hidroxido de sodio	20.986.308	5.042.610	0,73
49019999	Libros	4.065.908	4.425.900	0,64
28352500	Hidrogenoortofosfato de calcio	15.990.993	4.322.040	0,62
23012013	Harina de pescado con un contenido de proteínas superior al 68%.	6.780.063	4.295.806	0,62
28070000	Acido sulfúrico	97.630.864	3.605.601	0,52
56081911	Redes de mallas de nailón.	1.202.247	3.366.830	0,48
TOTAL 15 PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS			610.925.080	87,99
TOTAL IMPORTACIONES DESDE PERU			694.368.715	100

Fuente: Banco Central.

LA MOVILIZACIÓN DE 1920

■ *Roberto Arancibia Clavel**

El interés que tiene el estudio de la llamada Movilización del 20 puede resumirse en tres ideas fundamentales.

La primera es el sacar experiencias de una crisis internacional que demuestra un deterioro importante en nuestras relaciones especialmente con el Perú y en menor medida con Bolivia, lo que obliga al gobierno de la época a decretar la movilización parcial de las Fuerzas Armadas chilenas.

Una segunda tiene que ver con obtener lecciones de la reacción política chilena ante la movilización decretada, que para algunos fue vista mas como una maniobra política electoral que una necesidad ante el peligro de una agresión vecinal.

Finalmente, verificar a través de los distintos testimonios de la época el real estado de preparación de nuestra Defensa Nacional y particularmente el del Ejército, para enfrentar el desafío de una movilización parcial en esa época, evaluando así el impacto de la influencia alemana en la institución.

EL CONTEXTO HISTÓRICO

Habiendo avanzado el Siglo XX, el mundo se estremecía con los efectos de la Primera Guerra Mundial, los que llegaban a casi todos los rincones del planeta. Chile no era una excepción. Terminada la guerra en la que el país se mantuvo neutral, comenzó a sufrir una severa crisis económica producida especialmente por la disminución de los ingresos provenientes del salitre. Las consecuencias inmediatas de esta fueron el cierre de numerosas oficinas salitreras en Tarapacá y Antofagasta y la reducción importante de una gran cantidad de importaciones, con la consiguiente merma de materias primas para las industrias nacionales. El fantasma de la cesantía se hizo presente con fuerza con la inquietud social que esta traía aparejada. Muchos peruanos debieron volver a su tierra generándose así una primera acusación de chilenización forzada de Tarapacá por parte del gobierno del Perú.¹

Gobernaba Chile en la época que recordamos Don Juan Luis Sanfuentes (1915-1920)² y estaba pronto a terminar su gobierno. A mediados de 1918, se había crea-

* General de División ®, especialista en Estado Mayor y Profesor de Academia en Historia Militar, Estrategia, Geografía Militar y Geopolítica. Director de la Academia Nacional de Estudios Públicos y Estratégicos (1995-1999). Doctor en Historia por la Universidad Católica de Chile, Magister en Ciencia Política de la misma Universidad. Miembro de la Academia de Historia Militar.

¹ Mario Barros, *Historia Diplomática de Chile*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p.641

² Juan Luis Sanfuentes(1858-1930), político y abogado chileno, nacido en Santiago, era hijo del escritor y político Salvador Sanfuentes. Estudió leyes y manifestó grandes aptitudes para

do un comité llamado Asamblea Obrera de la Alimentación, la cual organizó los «mítines de hambre». El crecimiento del movimiento anarquista y los avances de las organizaciones obreras y de estudiantes a través de la Federación de Estudiantes de Chile (FECH), eran una realidad palpable. En 1919 el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al Presidente, producto de la agitación social que vivía el país. El Mandatario puso bajo estado de sitio a las provincias de Tarapacá y Antofagasta, relegó al Sur del país a un grupo de altos dirigentes obreros, entre ellos Luis Emilio Recabarren. En 1920 hubo una huelga general de los obreros del carbón, que marcó un hito en el movimiento obrero. En este contexto correspondía ese año la elección de un nuevo Presidente de la República por lo que a la situación descrita había que agregarle una enconada lucha electoral.

EL PANORAMA VECINAL

Las relaciones vecinales en esos años no eran de las mejores y las circunstancias políticas internas que se vivían en los países vecinos no ayudaban precisamente a mejorarlas. Toda la política del Perú frente a Chile se había orientado, durante el período que siguió al Tratado de Ancón, a procurar infructuosamente la celebración del plebiscito de Tacna y Arica. A partir de 1901 las relaciones comenzaron a interrumpirse hasta 1904 y luego en 1911, en 1918 se llegó incluso a la ruptura de las relaciones consulares.³ En Perú un golpe militar derrocó al Presidente Javier Pardo y proclamó a Augusto Leguía como Presidente el 04 de julio de 1919. Nació en Perú la llamada Patria Nueva. Leguía había hecho audazmente su arma electoral, la reivindicación de Tacna, Arica y Tarapacá, en su discurso como candidato,⁴ En el discurso que pronunció desde un balcón del Club de la Unión en febrero de 1919, declaró que la fórmula para reivindicar las tres provincias las tenía «aquí» (señalando el corazón), y para dar fe a su palabra dio un beso en la frente al entonces general Avelino Cáceres y agregó que éste no moriría sin antes volver a ver esas provincias al seno de la patria. Al asumir estableció una Asamblea Nacional Constituyente que antes de disolverse acusó a Chile del no cumplimiento del Tratado de Ancón que se había suscrito finalizada la Guerra del Pacífico. La declaración peruana era particularmente agresiva proclamando a América y al mundo:

- Que la desmembración del departamento de Tarapacá, el territorio mas rico de América, constituye una conquista llevada a cabo entre naciones que no eran

la economía y los negocios. Miembro del Partido Liberal Democrático (balmacedista), fue diputado por el departamento de Coelemu. En 1895 fue elegido diputado del Congreso Constituyente. Tras unos años de retiro político, ocupó el ministerio de Hacienda. Presidente del partido balmacedista, accedió a la presidencia en 1915. Durante su mandato, se puso en vigor una primera legislación laboral, mejoraron las infraestructuras y se promovieron reformas en la administración y en la instrucción pública. Murió en 1930 en Santiago. www.presidencia.cl

³ Jorge Basadre, Historia de la República del Perú, Tomo IX, Ed. Universitaria, Lima, 1983, p.284

⁴ Juan José Fernández, Chile y Perú. Historia de sus relaciones diplomáticas entre 1879 y 1929 Ed. Aril Santiago 2004, p.349

límites, y eso es un acto de iniquidad y de fuerza que no tiene precedente en la historia moderna del mundo.

- Que el Tratado de Ancón ha sido violado por el conquistador negándose a cumplir la cláusula que establece la celebración de un plebiscito en las provincias de Tacna y Arica en 1893.
- Que en esta virtud Chile no solamente ha conquistado con la agresión durante la guerra, sino que pretende conquistar con la retención violenta durante la paz

Con esta declaración la Asamblea declaró por unanimidad el 27 de diciembre de 1919 la caducidad del tratado de Ancón por incumplimiento de una de las cláusulas esenciales.⁵

La situación internacional se agravó con lo sucedido en Bolivia, en dicho país gobernaba desde muchos años el partido liberal que bajo la inspiración del general Ismael Montes, seguía una orientación llamada «practicista» en su política internacional y auspiciaba la entrega de Arica a su país. En 1918, al concluir la guerra aumentó el debate entre los practicistas y los reivindicacionistas, dirigentes del partido republicano que eran partidarios de recuperar el litoral perdido contra la tesis sostenida por el gobierno. La cancillería boliviana planteó en 1919, ante la Liga de la Naciones, una demanda en la que solicitó Arica, ante la protesta del Perú lo que llevó incluso a ambos países a un movimiento de tropas a su frontera común a inicios del año 1920. Con fecha 12 de Julio del mismo año, el partido republicano encabezó, se dice que con apoyo peruano, un golpe de estado que derrocó al Presidente José Gutiérrez Guerra y al partido liberal. Asumió el poder Bautista Saavedra líder de los reivindicacionistas.⁶ Todos los avances que había hecho la diplomacia chilena en conjunto con la boliviana se vino al suelo. A propósito de estos esfuerzos se conoció por la prensa de esa época un protocolo confidencial entre ambos países en el que Bolivia se comprometía a ayudar a Chile para que se asegurara el dominio definitivo de Tacna y Arica. El nuevo gobierno se apresuró a declarar que Bolivia no había celebrado pacto alguno con Chile, referente a las provincias cautivas y reivindicó el litoral perdido.⁷

Argentina por su parte gobernada por Hipólito Irigoyen enfrentaba una aguda crisis económica similar a la chilena producto de los efectos de la Primera Guerra Mundial. Desde el punto de vista internacional no adhirió a la Sociedad de las Naciones y estuvo ajena a la disputa entre Chile y sus vecinos del norte, afortunadamente para Chile.⁸

LA LUCHA ELECTORAL

Agitadas las aguas por la crisis económica antes descrita, la campaña por la Presidencia de la República alcanzó ribetes desconocidos en Chile hasta esa fecha.

⁵ Basadre, op.cit.p.284

⁶ Ibidem. p.284

⁷ Fernández op.cit. p.350

⁸ María Sáenz Quesada, La Argentina, Historia del país y su gente, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2001,pp.454-464

Se enfrentaban el aliancista Arturo Alessandri Palma y el unionista Luis Barros Borgoño. Los partidarios de este último gritaban «ya tenemos quien le pise la cola al gato de Tarapacá» «Arturo, Arturo... ya no te hayas seguro...» «Aunque el León sea muy ducho, se lo va a comer don Lucho» «quién le baja al León el moño? Barros Borgoño». ⁹En medio de una activa intervención electoral, la polarización alcanzó su mayor apasionamiento cuando se conocieron los resultados de la elección celebrada el 4 de Julio de 1920. De acuerdo con el sistema vigente, Alessandri ganó en electores (179 contra 175), más perdió levemente en votantes (82.083 contra 83.100). ¹⁰ La situación se hizo mas crítica y las acusaciones de fraude iban y venían.» un clamor de odio resonaba en el alma obrera. De instinto el pueblo redoblabla su fervor por Alessandri. Frente a su casa de la Alameda la muchedumbre se apiñaba ansiosa» relata Carlos Vicuña describiendo el ambiente que obligó a redoblar las medidas de seguridad del candidato popular. «La oligarquía seguía decidida a quedarse en el gobierno por la fuerza: creía contar con la policía y el ejército, y seguramente también con la marina, para imponer su voluntad y con una mayoría aplastante en el Congreso calificar la elección a su antojo.» planteaba Vicuña, agregando «Una somera investigación de los sentimientos de la guarnición de Santiago demostró que la casi unanimidad de los oficiales, sobre todo la de los tenientes y capitanes eran alessandristas y de exaltada pasión política. No era posible contar con ellos, a pesar de que los jefes superiores seguían ofreciendo garantías al gobierno. Decidieron entonces cambiar todos los cuerpos de la guarnición de Santiago y reemplazarlos por otros de provincia seguramente menos teñidos de alessandrismo» ¹¹.

Alessandri confiesa «este resultado era muy peligroso para mi, pues unido a las circunstancias de tener la banca, el comercio, la industria y todas las fuerzas capitalistas del país en mi contra, a lo cual se sumaba casi los dos tercios del Congreso pleno, llamado a calificar la elección hacían presumible que éste hallaría el medio de anular los electores necesarios para dejar sin mayoría a ninguno de los candidatos y así provocar la elección por el Congreso» ¹²

La salida a la peligrosa tensión política tardaría en llegar, pero los sucesos que siguieron ayudaron a consensuarla a través de un Tribunal de Honor que zanjaría la cuestión, lo que fue aprobado por el gobierno y el Congreso. Entre los sucesos la movilización decretada tuvo sus efectos.

EL EJÉRCITO EN 1920

En conformidad con el plan de reorganización del Ejército iniciado en mayo de 1906, el ejército en tiempo de paz debía contar con cuatro divisiones de ejército, compuesta cada una de un comando de la división, de dos brigadas de infantería, una brigada de caballería, una brigada de artillería, un grupo de artillería de mon-

⁹ Arturo Alessandri Palma, Recuerdos de Gobierno, Ed. Universitaria, Santiago, 1952, p.43

¹⁰ Gonzalo Vial Correa, Historia de Chile 1891-1973, Tomo II. Ed. Andrés Bello, Santiago, p.672

¹¹ Carlos Vicuña Fuentes, La Tiranía en Chile, Lom Ediciones, Santiago, 2002, p.122

¹² Arturo Alessandri, op.cit. p.45

taña, un batallón de zapadores y un batallón de tren. Además un grupo de artillería a caballo, a dos baterías y de una brigada de comunicaciones compuesta de un regimiento de ferrocarrileros y un batallón de telégrafos dependientes de la II división, y de los servicios anexos auxiliares (aviación, intendencia, sanidad i veterinaria). Fuera del plan indicado, el que se había completado casi en su totalidad, se organizó posteriormente un Batallón de infantería en Punta Arenas dependiente de la IV división. Faltaba completar a tres batallones los regimientos de infantería, y completar la tercera y cuarta división con dos regimientos de artillería (Art.Mont. N°7 General Novoa y el N°8 General Arteaga y dos de caballería(N°7 Dragones de Benavente y N°8 Húsares de Manuel Rodríguez).¹³

Por su parte el contingente de 1920 de 9.084 conscriptos había sido convocado por el D/S G. 7 N° 147 de 28 de Enero 1920 distribuyéndose en las distintas divisiones de ejército:1ª Div.-2316 soldados; 2ª Div.-2410 soldados; 3ªDiv -2102 soldados;4ªDiv-2256 soldados¹⁴Con tan escaso contingente el propio Estado Mayor General del Ejército reconocía que no se realizaban grandes maniobras desde 1915 lo que redundaba lógicamente en grave perjuicio para la instrucción profesional de la oficialidad en general y muy especialmente de los oficiales generales y superiores .¹⁵Otro factor que afectaba notablemente el entrenamiento de las tropas era la falta de terrenos de instrucción, para lo cual el ejército tenía que recurrir a la buena voluntad de los terratenientes o sencillamente arrendar terrenos para tal efecto. El caso de la I División era diferente gracias a la vastedad del desierto que permitía efectuar los ejercicios finales. En esa época se adquirió el fundo El Culenar, en Talca para paliar esta situación. Sin embargo fuera de la falta de terrenos y la insuficiencia de contingente la situación se hacía más difícil por la escasez de transportes y fondos para maniobra.¹⁶

El panorama como puede verse no era el mejor para mantener un ejército en condiciones de operar, a lo anterior se agregaba el tema de la reserva movilizable. Las reservas de que disponía el ejército, con excepción de las correspondientes a los licenciados en los cuatro últimos años, carecía de valer militar, por cuanto no habían sido llamados al servicio con el objeto de refrescar sus conocimientos. Esto era mas grave en el caso de la artillería, por el cambio de armamento que ésta tuvo en 1912.Estos ejercicios era imposible realizarlos con las escasas dotaciones que tenían los cuerpos de tropas, que solo contaban con sus cuadros de tropas permanentes y los escasos conscriptos del servicio activo. (1901-11.500 soldados hasta 1920-9000 soldados).¹⁷.

En cuanto al equipamiento general de las unidades del ejército, la situación era al igual desalentadora ya que carecían del material técnico más necesario. La infantería y caballería no tenía teléfonos, anteojos de campaña y linternas, en el número necesario para su instrucción y preparación. La artillería se encontraba en pésimas condiciones por la mala calidad de las pilas del material telefónico de las baterías montadas lo que no permitía la dirección del tiro. Gran parte de los cañones se

¹³ Memoria del Ministerio Guerra de 1921, Santiago p. 9

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem. p.83

¹⁶ William Sater, The Grand Ilusión, Universidad de Nebraska, 1999,p.97

¹⁷ Memoria Ministerio de Guerra, 1921,p. 19

encontraban encobrizados interiormente, lo que implicaba descubrirarlos junto a una prolija revisión por personal técnico antes del tiro. Asimismo faltaban anteojos y teléfonos para la artillería de montaña y el material de puentes y elementos de circunstancias para los zapadores.¹⁸

LA SITUACIÓN DE LOS VECINOS

Los nuevos gobiernos revolucionarios de Perú y Bolivia hermanaron sus aspiraciones reivindicacionistas. Como se ha dicho Perú había hecho declarar caduco el Tratado de Ancón y Bolivia nos solo adquiría a su juicio el derecho de reclamar una salida al mar, que Chile con espíritu de alto americanismo estuvo dispuesta a negociar, sino además reclamar la extensa y rica provincia de Antofagasta.

Desde hacía tiempo el Ejército había informado al gobierno sobre el movimiento de tropas peruanas y bolivianas en la frontera norte, estas adquirieron su debido relieve cuando la revolución boliviana vino a hermanar la política de ambos países. Los informes del Intendente de Tacna Fernando Edwards y del Coronel Luis Cabrera Comandante Interino de la División venían desde enero de 1920 dando cuenta de la situación que se iba generando. Según las autoridades mencionadas el desahucio del Tratado de Ancón, dejaba al gobierno peruano en condiciones de intentar cualquiera agresividad sin previo aviso, ya que restablecía el estado de guerra anterior a su firma. De allí que solicitaban no licenciar el contingente 1919 y aumentar a 1000 hombres el regimiento O'Higgins y Rancagua, aumentar el Granaderos, Velásquez, Borgoño y Zapadores a su dotación de guerra. Establecer en Arica un buque de guerra y enviar a Arica media compañía aérea. Completar los oficiales de todas las unidades. Enviar barriles de agua indispensable para toda actividad móvil y las carpas, los camiones y autos solicitados, el vestuario y equipo para el aumento de la fuerza y el ganado correspondiente Lo que se pedía significaba mantener cerca de seis mil hombres en la Primera división.¹⁹

También se hacía presente el peligro de que fuerzas bolivianas pudieran utilizar el ferrocarril de La Paz –Arica. En febrero se informaba que había informaciones de órdenes de requisición de todo el ganado vacuno, caballar y mular en los departamentos del sur peruano. En mayo se informaba sobre presencia de fuerzas peruanas en Puno enfrentando a Bolivia. Mas adelante el 01 de Julio, Cabrera comunicaba al gobierno que sus informantes le manifestaban de una grave situación en la frontera norte, se hacían según el informe, preparativos formales, instruyéndose empeñosamente cuerpos cívicos, predicándose con calor la necesidad de revancha. Se decía que el gobierno peruano había traído de Norte América numerosos misioneros evangélicos, que congregaban a los indios instruyéndolos en relación a los deberes con la patria cooperando también a la labor de los instructores militares. Se hablaba de gran cantidad de instructores en Cuzco, Abancay, Concepción, Puno,

¹⁸ Ibidem p.20

¹⁹ Informes Oficiales del Intendente de Tacna y del Comandante de la Primera División de Ejército al Ministro de Guerra Don Ladislao Errázuriz, de Enero, Febrero, Mayo y Julio de 1920 en La Llamada Movilización de 1920, Imprenta Gratitude Nacional, Santiago, 1923 pp.133-139

Juliaca, Arequipa y Mollendo aparte de los que se encontraban encuadrados en las unidades de línea. Con fecha 15 de julio Cabrera indicaba aproximadamente el despliegue peruano en la frontera. Informaba de dos cuerpos de línea de infantería y uno de artillería en Cuzco, dos cuerpos de artillería y uno de infantería en Arequipa, y cuerpos de infantería y artillería en Moquegua y Mollendo. Hablaba de 7 cuerpos de infantería, tres de artillería y dos de caballería. Agregaba presencia de fuerzas en Magdalena y Abancay sin conocer detalles. Los informe hacían hincapié que buenos datos hacían subir las fuerzas a tres mil cívicos en Cuzco, mil en Juliaca, dos mil en Puno y dos a tres mil en Arequipa. Confirmaba que los cívicos practicaban tiro al blanco incesantemente siendo damas los principales presidentes de los clubes. Estimaba que en muy poco tiempo, días estarían disponibles en región de Cuzco, Juliaca, Puno, Arequipa entre 15 y 20000 hombres. Se sabía también que hacía tiempo funcionaba un escuadrón de aviación en Arequipa. Desde Antofagasta se informaba en la misma fecha la instalación de una guarnición boliviana en Carangas a seis kilómetros de la frontera frente a Surire.²⁰

SE DECRETA LA MOVILIZACIÓN

En sesión secreta de la cámara de Diputados de fecha 14 de Julio de 1920 el Ministro de Guerra y Marina Don Ladislao Errázuriz²¹ informó a la Cámara las medidas militares que se habían tomado, en vista de los antecedentes provenientes del golpe en Bolivia y la situación con Perú. Relata el Ministro que ante la existen-

²⁰ Informes Oficiales del Intendente de Tacna y del Comandante de la Primera División de Ejército al Ministro de Guerra Don Ladislao Errázuriz, de Enero, Febrero, Mayo y Julio de 1920 en La Llamada Movilización de 1920, Imprenta Gratitud Nacional, Santiago, 1923 pp.133-139

²¹ Ladislao Errázuriz Nació en Santiago, en el año 1882; abogado Se afilió al partido Liberal, del que fue presidente. Después de la división de esta agrupación política, siguió perteneciendo a la fracción Unión Liberal, en oposición a la Alianza Liberal. Fue diputado por Santiago, periodo 1918-1921; integró la Comisión Permanente de Instrucción Pública. Fue Ministro de Guerra y Marina nombrado por decreto del 1º de julio de 1920, asumiendo el día 5 de julio, cargo que ejerció hasta el 23 de diciembre de ese mismo, durante la administración de Juan Luis Sanfuentes. En este cargo debió ordenar la movilización del Ejército en 1920, en la frontera septentrional, debido a supuestos movimientos de tropas peruanas y bolivianas.

En 1924 fue candidato a la presidencia de la República, proclamado con el apoyo del presidente de la Junta de Gobierno, con la adhesión de la Unión Nacional. Organizó y realizó la convención unionista. Postuló hasta el 23 de enero de 1925, fecha en que se produjo un movimiento militar llamando a Arturo Alessandri Palma, que se había ausentado del país, tras el golpe de estado del 4 de septiembre de 1924. Después de estos sucesos, Errázuriz y otros políticos, Ismael Edwards Matte, Guillermo Pérez, Roberto Huneeus y otros, fueron deportados en marzo de 1925, acusados de pretender sublevar al regimiento Valdivia, y sobornar a algunos suboficiales del ejército. Después de una gira por América fijó su residencia en París.

Regresó al país el 13 de mayo de 1926, en virtud de las garantías que otorgó la nueva Constitución.

Durante su exilio se le había reelegido senador por la Quinta Agrupación Provincial «O'Higgins, Colchagua y Curicó», para el periodo 1926 a 1934; pero Errázuriz, presentó su renuncia el 22 de febrero de 1927, la que nunca fue aceptada. www.bcn.cl/pags/biografias

cia de solo una débil guarnición en Tacna en resguardo de la frontera norte se había dictado un decreto dejando en medio pie de guerra todos los cuerpos de la primera división, ordenándose la concentración de todos ellos en Tacna, y para suplir su falta en Iquique, Antofagasta y frontera boliviana se dispuso el envío de los regimientos Chillán, Dragones, Valdivia y el grupo de artillería General Aldunate. Mientras se produjera la concentración de los reservistas, que era lenta, se dispuso el envío a Tacna de los regimientos Buín y Pudeto con sus dotaciones del momento, los que regresarían una vez que se reunieran en esa provincia el número de hombres suficientes para ponerse a cubierto de todo golpe de mano.(sic) Además se le entregó el cargo en forma titular de Comandante de la Primera División al Coronel Luis Cabrera .El Ministro aprovechaba la oportunidad para expresar a la Cámara que la situación de armamentos del país era deficiente debido a las contingencias de la gran guerra. Aun no llegaban las 500 ametralladoras, explosivos y otros comprados en Japón y se debía esperar unos tres meses todavía. La carencia de explosivos era casi completa y había solo cien de las ametralladoras antiguas. La artillería de montaña de tiro rápida encargada a Alemania había sido requisada durante la guerra y la que había era de tiro acelerado y antiquísima. La munición era escasa y deficiente y aun el país no era capaz de producirla. También se refirió a la escasez de carbón para la Armada y que se habn adquirido 50000 toneladas en Estados Unidos para enfrentar la emergencia.²²

La movilización parcial fue decretada por D/S G.7 N° 1659 de 14 de Julio de 1920 convocándose por treinta días los contingentes de reservistas de los años 18, 17, 16, 15,14 y 13 correspondientes a la IDE; y de los siguientes cuerpos de la III DE, RI8 Valdivia(Talca); RCN°6 Dragones (Curicó) y el Grupo de Artillería de Montaña N° 3 General Aldunate (Cauquenes) y además los reservistas de las tropas de comunicaciones correspondientes a los contingentes de 1919 y 18. El mismo decreto llamó a las filas a 195 oficiales de reserva de las distintas armas. A este llamado se presentaron los siguientes reservistas IDE 5197 y IIIDE 1035 total: 6.232 Asimismo se organizaron cursos rápidos de aspirantes a oficiales que funcionaron en el año, con una asistencia de 1.199 jóvenes.²³

Algunos observadores, incluyendo el agregado militar norteamericano, creían que tanto Perú como Bolivia en realidad no constituían una amenaza creíble. La situación política interna se encontraba agitada, y la real preocupación y temor de La Moneda, según la oposición, era que las unidades de Santiago pudieran levantarse y provocar un golpe. Una forma de sacar a este potencial peligro y además distraer a la opinión pública en relación a las próximas elecciones presidenciales, era que la Moneda presumiblemente manufacturara la crisis internacional a su medida.²⁴

Los sentimientos por la guerra se agitaron. Los santiaguinos desfilaron a través de las calles demandando acciones del gobierno. Los más patriotas saquearon la FECH debido a que esta no se sumó a la histeria pro-guerra. La FECH había de-

²² Sesión Secreta de la Cámara de Diputados, el 14 de Julio de 1920 en La Llamada Movilización del 20, op.cit. pp.237-244

²³ Memoria del Ministerio de Guerra de 1921 p.17

²⁴ William F. Sater Y Holger H. Herwig, *The Grand Illusion. The Prussianization of the Chilean Army.* Lincoln (Nebraska), University of Nebraska Press, 1999

nunciado que todo era una «farsa», por lo que fue duramente criticada por los periódicos: «La actitud antipatriótica de la FECH», publicó «Las Últimas Noticias»; «¡A Lima! ¡A Lima! Es la voz que se ha oído en las imponentes manifestaciones patrióticas», decía la Revista Zigzag. El 21 de julio de 1920 era asaltado y saqueado el Club de la Federación, que se había trasladado a la primera cuadra de Ahumada. Los estudiantes que se encontraban en el interior debieron huir por los techos para evitar ser alcanzados por las balas. Una turba rompió muebles y libros los que fueron quemados en plena calle. También destruyeron la Imprenta Numen, que editaba la Revista «Claridad» En los días siguientes, las cárceles se llenaron de estudiantes. La plancha de bronce de la FECH fue arrancada y en su lugar puesto un cartel: «Se vende esta casa. Tratar en Lima». ²⁵

En los cuarteles se vivía una gran efervescencia, «hervíamos de fervor patriótico, nada es mas contagioso, recuerdo que debí despedir, en nombre del directorio del Club Militar a los oficiales que egresaron anticipadamente de la Escuela Militar para incorporarse a las unidades movilizadas. La actividad era intensa en todas las reparticiones y cuerpos militares. La Escuela de Caballería suspendió los cursos regulares y se transformó en el regimiento de caballería donde hicieron un servicio militar extraordinario jóvenes de la sociedad santiaguina. Fue para los burlones, el regimiento de los futres de apellidos vinosos.» ²⁶

La movilización aquella hacía comprender que, por mucho tiempo, se había vivido de ilusiones. Durante catorce años se había estado trabajando en preparar esta operación, de acuerdo con la más sana doctrina. Los hechos demostraron que, si se habían respetado los principios, se había olvidado, en cambio, la realidad. Se trataba, en verdad, de un simulacro de movilización, seguido del envío al norte de varias unidades tomadas de distintas divisiones. Nos relata Carlos Saez en sus recuerdos. «Se había estudiado un trabajo metódico, subordinado a un calendario, y nos vimos colocados frente a una improvisación de gran estilo. Los cuerpos tuvieron que salir de sus guarniciones a espeta perros, a veces en condiciones lamentables. Un regimiento, el Dragones, si no me engaña la memoria, recibió órdenes de embarcarse en un vapor que no tenía capacidad para un simple escuadrón. El regimiento O'Higgins se vio obligado a salir de Chillán horas después de haber recibido la orden para su alistamiento. Yo he visto, por mis propios ojos, el desembarque en Arica de caballos que llegaron a morir, con el lomo cocido por el agua hirviendo que había ido destilando sobre ellos durante el viaje. El embarque de material estuvo a cargo, en Valparaíso, de un ex intendente del ejército, contratado especialmente para que dirigiera la operación. Yo he oído quejarse al comandante de la Primera División del envío de carros sin ruedas, y de haber recibido una partida de madera como resultado de un reclamo sobre ese particular.» ²⁷

La Academia de Guerra, por su parte suspendió sus clases entre el 17 de Julio y hasta el 20 de Octubre de 1920, incorporándose los alumnos a trabajar a las diferentes unidades y altas reparticiones. ²⁸

La completación de los 195 oficiales de reserva que fueron llamados al servicio

²⁵ www.fech.cl

²⁶ Tobías Barros Ortiz, Recogiendo los pasos, Ed. Planeta, Santiago, 1988, p.59

²⁷ Carlos Sáez Morales, Recuerdos de un Soldado, Biblioteca Ercilla, Santiago, 1933 pp.31-32

²⁸ Memoria del Ministerio de Guerra de 1921. p75

se alcanzó el mismo día 15 de julio, presentándose a la convocatoria 1500 postulantes. A los oficiales se les dotó de un uniforme completo, una manta de castilla, correa completa, botas de campaña, de montar y espuelas para los montados, un par de anteojos de campaña y una pistola. También se les entregó un pasaje en ferrocarril entre Santiago y Valparaíso para luego embarcarse al norte. La despedida fue entusiasta en la estación Mapocho, la concurrencia llenaba totalmente los andenes centrales, las escalinatas y el amplio hall de entrada a la estación. Una banda ejecutaba marchas y dianas. La despedida la efectuó a viva voz el propio Ministro de Guerra y Marina Don Ladislao Errázuriz. En Valparaíso la recepción fue inolvidable también. Los transportes viajaron verdaderamente colmados hacia el norte.²⁹El traslado de las unidades se hacía con toda clase de dificultades. Por ejemplo el traslado de las unidades del Granaderos entre Iquique y Arica. La faena duraba el día entero, se embarcó primero la caballada. Los medios para efectuarlo eran precarios pues no existían molos de atraque para los barcos sino simplemente un muelle para el servicio de embarcaciones menores. Los caballos eran sostenidos por una faja de loneta que les abarcaba la barriga y eran izados por una grúa rechinante que los levantaba de a uno y viraba por el aire para colocarlos en el fondo de unas chatas movedizas donde eran sujetados. Entonces se repetía la maniobra desde las embarcaciones al buque con los huinchos de a bordo. Todo esto se hacía en medio de patadas, relinchos, revoleo de sogas y de agudas órdenes voceadas.³⁰

Por primera vez en una situación de carácter vecinal se empleó la aviación. Como se ha visto el gobierno dispuso se adscribiera una escuadrilla de aviación en pie de guerra, compuesta por dos Bristol M1-C, que se organizó con parte del personal y material de la Primera Compañía de Aviación, mas algunos elementos de la Escuela de Aviación. Al mando de ella se designó al Teniente Sócrates Aguirre Bernal, como un reconocimiento a su destacada actuación en las maniobras que se habían realizado en marzo de 1920 en Concepción. El Teniente Aguirre debió sortear todo tipo de dificultades, empezando por el plazo perentorio de una semana que se le dio para organizar esta unidad, dado lo imprevisto de la situación vecinal que se había generado. El traslado al norte debió efectuarse por vía marítima, en el vapor «Pisagua», sin tener experiencia previa de un traslado de este tipo con el frágil material de aviación, cuyos daños más mínimos obligaban a reparaciones para las que no se contaba con facilidades como las que había en El Bosque. La unidad tenía un poco mas de cuarenta hombres y se instaló en Arica donde se trabajó de inmediato en el arme de los aviones y emparejado de una superficie para las operaciones aéreas. El improvisado campo de aviación se convirtió con el tiempo en el Aeródromo «El Buitre». Los vuelos de observación se sucedían sobre posibles zonas de operaciones, otros sobre poblados lanzando manifiestos patrióticos y también algunas prácticas acrobáticas. Para los días de fiestas patrias, la escuadrilla voló a Tacna, como soporte anímico a la población que respondió con gran entusiasmo a la presencia de los aviadores. Las actividades duraron hasta Abril de 1921 cuando se dispuso la desmovilización de la Primera División.³¹

²⁹ Armando Braun Menendez, *Mis Memorias del Año 20*, Editorial Antártica, 1979 pp.13-21

³⁰ *Ibidem* p.28

³¹ Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea, *Historia de la Fuerza Aérea de Chile*, IGM, Santiago, Tomo I, 1999 p.162

En plena actividad militar la lucha electoral seguía su curso, al mando de la Primera División se encontraba el Coronel Luis Cabrera Negrete como se ha dicho. Había sido Jefe de la Primera Misión Militar Chilena en Ecuador por largos años. Era un oficial de lenguaje florido y elegante, un gran organizador y maestro. Sus críticas y exacta vocalización impresionaban a sus subalternos. Todos sabían que Cabrera era un amigo apasionado de Alessandri quien más tarde lo nombraría Embajador en Ecuador y luego Ministro del Interior en un difícil momento de su gobierno.³²

Don Arturo recuerda en sus memorias de gobierno que Cabrera había informado al gobierno de una peligrosa exaltación entre sus tropas producto a que el sentimiento entre la mayoría de los oficiales y soldados que habían sido llevados allá era que la situación se había conformado para arrebatarse el triunfo en las elecciones a él. Agregaba que producto de esta situación el gobierno había enviado al norte al Inspector general del Ejército general Jorge Boonen Rivera, que era un decidido adversario suyo, para que informara y averiguara sobre la verdadera situación de las tropas concentradas en Tacna. Según Don Arturo, Boonen llevaba instrucciones reservadas, para substituir en el mando a Cabrera, si lo creía conveniente. Boonen no se habría atrevido a tomar la medida, y comunicó al gobierno que efectivamente había exaltación en las tropas ya que los soldados junto con otras expresiones, usaban en sus kepis insignias de simpatía a la candidatura de Alessandri.³³

Así las actividades continuaban en la frontera, la llegada de las tropas a Tacna no generó precisamente explosiones de alegría.»El frío con que la mayor parte de la población nos recibió, reveló bien a las claras que estábamos en territorio ajeno.»³⁴ La disciplina se mantenía en forma rigurosa. En el centro de la plaza del poblado de Pocollay se presentaba a la población a un soldado chileno atado a un poste con el torso desnudo. El poste llevaba cruzada una tabla con un letrero que decía: «este soldado ha violado a una niña de 13 años». El castigo consistía en la exposición pública del culpable al calor ardiente del día seguido del intenso frío nocturno.³⁵

A principios de Agosto se resolvió por el gobierno postergar por noventa días el licenciamiento de los reservistas quienes como se ha visto habían sido convocados por solo treinta días. La idea era efectuar y repetir durante el período los clásicos ejercicios y revistas de escuadrón, compañía y regimiento y mas adelante evoluciones a nivel brigada para culminar con las maniobras de la División completa.³⁶

El 17 de Agosto el Intendente de Tacna informaba al gobierno que algunos soldados peruanos de Ticaco habían disparado varias veces sobre los oficiales y tropas de la guarnición de Tarata, que había llegado a 1000 metros del río Forastero. «Caso desgracia de algún compatriota, fácil excitación puede hacer atravesar el río

³² Tobías Barros, op-cit.p. 58

³³ Arturo Alessandri, op.cit. p.50

³⁴ Armando Braun.op.cit. p.41

³⁵ Ibidem p.43

³⁶ La IDE realizó el 21 de oct ejercicios de la primera brigada de caballería. El 26 oct al 3 de nov. Maniobras de brigada. El 03 nov tiro de combate de un destacamento combinado. 4nov. al 12 nov maniobras de división tomando parte todas las unidades. 12 al 13 de nov. Maniobras de l división contra enemigo figurado. 15 de nov. Revistas y desfile. En Memoria del Ministerio de Guerra de 1921. p,82

a nuestros soldados y castigar la provocación.» Decía Fernando Edwards al Ministro de Guerra solicitando instrucciones.³⁷ Este incidente demostraba lo delicado de la situación en el terreno

El tema sanitario no fue menor ante la gran concentración de fuerzas que se produjo. En Tacna aparecieron los primeros brotes de tifus. Para atacar una posible epidemia se acudió a una medida drástica: «la tonsura de los cráneos de todos los reservistas y su frotamiento con una pomada mercurial. Es sabido como el piojo transmite el tifus exantemático valiéndose del cuero cabelludo»³⁸ Con motivo de la movilización muchos de los estudiantes de medicina y farmacia fueron contratados para prestar sus servicios en el ejército, con el rango de cirujanos terceros y practicantes primeros a fin de completar la dotación de los cuerpos movilizados, los que tuvieron una activa participación la que fue evaluada positivamente por los mandos.³⁹

La instrucción y entrenamiento para las tropas y los oficiales fue intensa en la zona de concentración de cada una de ellas, se hacían ejercicios de tiro, excursiones tácticas, marchas, reconocimientos a distintas localidades para ir paso a paso y llegar finalmente al desarrollo de las maniobras finales. A medida que pasaba el tiempo la sensación de ser objeto de una sorpresa desde el otro lado de la frontera fue disminuyendo lo que permitió que los mandos efectuaran con los recursos correspondientes todas las actividades propias de un ejército profesional en campaña.

La necesidad de dictar ciertas medidas de Bienestar a las tropas hizo que el Comandante de la División dispusiera la organización de un Servicio Especial para los soldados. Este servicio fue regulado por una Orden especial reservada la que reglamentaba el funcionamiento de una cadena de prostíbulos puestos al servicio del personal., la que era suplida por empresarios y con mujeres contratadas en el centro del país.» Con esta medida oficial se paliaba la reprimida ansiedad viril de una división que superaba los diez mil hombres jóvenes que invadían la ciudad.» La organización de estas casas se complementaba con rigurosas medidas de higiene para evitar la propagación de enfermedades venéreas. La ciudad se dividía entonces en tres barrios Alto de Lima, Caramollo y Callao. Los diversos prostíbulos de cada barrio fueron repartidos por unidades. La tarea fiscalizadora habían sido confiada inicialmente a los suboficiales, los que debido al entusiasmo de los soldados no pudieron controlar adecuadamente el respeto a la jurisdicción que les correspondía a las unidades por lo que muchos invadían lugares que correspondían a otras unidades. Así entonces se ordenó el control con patrullas montadas a cargo de oficiales. Los interesados se inscribían y eran objeto de un riguroso examen en la enfermería los que les permitía obtener una tarjeta amarilla. Luego debían pasar a la contaduría donde cancelaban cuatro pesos permitiéndoles obtener una tarjeta verde. En estos lugares estaba prohibido el expendio de bebidas alcohólicas. Las asiladas quedaban bajo el estricto control del servicio de sanidad de la División.⁴⁰

El Teniente Braun cuenta su novedosa experiencia para hacer cumplir lo dis-

³⁷ Informe del Intendente de Tacna al Ministro de Guerra del 17 de Agosto de 1920 en La Llamada Movilización del 20 p.200

³⁸ Armando Braun. op. cit. p.51

³⁹ Memoria del Ministerio de Guerra 1921,p.65

⁴⁰ Orden Especial Reservada de la Primera División de Ejército en Tacna 06 de septiembre de 1920 en Armando Braun op. Cit. p.70

puesto. «Apostados a la entrada del prostíbulo el sargento recibía y revisaba las fichas a medida que se presentaban los postulantes y los enumeraba hasta que se hubiese colmado la capacidad receptora del salón y sus anexos. Comenzaba así la jornada que duraba hasta la una de la madrugada y se armaba por de pronto el baile al compás de una destartalada orquesta compuesta por un piano reservado para las danzas foráneas, vals y polca, y el arpa con las guitarras para acompañar a las consabidas cantoras estridentes en la cueca con tamboreo y huifa. El baile servía a la tropa para hacer relación. Faltaban, eso sí, para animar la fiesta, las bebidas alcohólicas, terminantemente prohibidas.» Lo más difícil para el oficial de servicio era el cierre del establecimiento. La patrulla debía desalojar los locales entre los míseros cuartuchos de las profesionales. Y ahí eran de ver las sorpresas: metidos en los lugares más inverosímiles, roperos, bajo las camas, en el cuarto de baño, en el aljibe del jardín y hasta en los techos se ocultaban los amantes de ocasión.⁴¹

ARTURO ALESSANDRI PALMA, ELEGIDO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Tal como se había dicho se formó un Tribunal de Honor para dilucidar la elección que había tenido resultado tan estrecho. Este tribunal estudiaría imparcialmente todo el proceso electoral y declararían en conciencia cual de los candidatos tendría mejor derecho para ocupar la presidencia. El Congreso Pleno sancionaría el fallo de ese tribunal.⁴² El Tribunal, acordado el 21 de Agosto entre la Alianza Liberal y la Unión Nacional, después de muchas dificultades emitió su fallo con fecha 30 de Septiembre expresando que habiendo obtenido la mayoría el señor Alessandri, después de falladas todas las reclamaciones, resultaba con mejor derecho para ser considerado elegido. Este fallo fue ratificado por el Congreso Pleno el 06 de Octubre de 1920.⁴³ La presión de sus partidarios y la buena voluntad del presidente electo lo movieron a realizar un viaje al Norte para visitar a sus victoriosos votantes que lo reclamaban, gran parte de los cuales vestían ahora de uniforme. El entusiasmo de los tarapaqueños fue notable y en ocasiones con olvido de las normas militares que prohíben a los uniformados toda manifestación pública de tipo política. La visita sirvió para tranquilizar a los alessandristas que creían haber sido movilizados para escamotearles el triunfo electoral, siendo que nada tenía que ver lo uno con lo otro.⁴⁴ En definitiva don Arturo asumió el mando del país con fecha 23 de Diciembre de ese año.

A principios de Noviembre se realizaron las grandes maniobras de la división en las que participaron las unidades acantonadas en Tacna y Arica. Se deseaba concederle a estos ejercicios cierta resonancia tanto nacional como internacional, que sirviera como demostración de la eficacia y poderío del ejército. Fueron invitados los adictos militares extranjeros, entre ellos los de Italia, Estados Unidos, Brasil, Argentina, Ecuador y Uruguay. Se constituyeron tres grupos de ejército de armas combinadas, Colorado, Amarillo y Azul. El primero al N.O, a orillas del Sama, el

⁴¹ Ibidem. p.68

⁴² Carlos Vicuña.op.cit. p.143

⁴³ Arturo Alessandri op.cit. pp.53-58

⁴⁴ Armando Braun. op.cit. p.74

segundo en la zona E cordillerana y el Azul en Arica. Los ejércitos invasores Amarillo y Colorado convergerían sobre Tacna y los azules debían tratar de evitar a toda costa la conjunción de estas fuerzas adversarias. La crítica a cargo del Comandante de la división versó sobre el desempeño de las diferentes unidades destacando la resistencia de los jinetes y la excelente preparación del ganado. Observó la cercanía de las posiciones de artillería en relación a las unidades enemigas, guardando sus mejores elogios para la infantería, la mas sufrida en su accionar, la que según Cabrera habría marchado 500 kilómetros en el desierto inmisericorde, soportando a la vez el frío y el calor con todo el equipo a costas en sus espaldas. «Las grandes maniobras del año 20 en Tacna nos sirvieron a los conscriptos y reservistas para tomar conciencia de lo que debe el hombre soportar en una confrontación guerrera. Fuera de la sangre-que felizmente no fue derramada-comprobamos lo que eran el hambre y la sed acuciantes, la deprimente suciedad, enfrío nocturno que penetre en los huesos, el calor y la polvareda sofocantes, el cansancio atroz, todo lo cual sumado alcanza al límite extremo de la resistencia física del ser humano.»⁴⁵

Perú y Bolivia reaccionaron prudentemente a las acciones chilenas y reiteraron la reivindicación de sus derechos por la vía pacífica. El Ministro de los Estados Unidos en La Paz informaba que el Gobierno provisional de Bolivia parecía ansioso de evitar todo conflicto con Chile y aparentemente no había enviado tropas a la frontera. El Embajador en el Perú informaba a su vez de que no se habían movilizadas las fuerzas peruanas. Chile sí, ha concentrado sus tropas en el norte, según se declara, solamente como precaución. Parece por lo tanto que no existe peligro inmediato de un conflicto armado.⁴⁶ Es interesante conocer las opiniones del comandante de la primera división cuando fue interrogado al respecto en Diciembre de 1920. Cabrera sostiene que no se llegó a un enfrentamiento porque se «les heló» (sic) a Leguía y a Saavedra, Y la helada movió a Escalier (Jefe del Partido Republicano de Bolivia) a retractarse en Buenos Aires, a Saavedra a licenciar presurosamente sus contingentes y a Leguía a estarse quieto y a retirar de la región fronteriza algunas unidades de línea, para que no las viese el Embajador norteamericano que debía hacer un paseo por esos lugares.⁴⁷ Por su parte el Ministro de Guerra declaró ante la Cámara de Diputados el 09 de Diciembre de 1920 que las explicaciones que había dado el Gobierno de Bolivia desautorizaban las mas prestigiosas voces de los caudillos revolucionarios y proclamaban el respeto a los tratados que son la salvaguardia de nuestra tranquilidad. Todo esto vale poco decía Don Ladislao. Fue más allá nuestro éxito; con garantía de los hechos desapareció toda probabilidad de una agresión armada; y así, mientras Bolivia licenciaba con anticipación el contingente que tenía en las filas del ejército, el Perú hacía desaparecer el suyo de las posiciones avanzadas.⁴⁸ Lo mismo repitió en otra forma con fecha 10 de Abril de 1922 ante el Senado.»le conoceréis por los frutos, dice el libro de la sabiduría, y hasta el mas miope puede dirigir sus miradas al despejado horizonte de nuestra

⁴⁵ Ibidem. pp. 89-98

⁴⁶ Jorge Gumucio Granier, Estados Unidos y el Mar Boliviano, 1997 en www.boliviaweb.co

⁴⁷ Entrevista dada por el Coronel Luis Cabrera al Diario el Mercurio de Santiago el 21 de Diciembre de 1920, en la Llamada Movilización del 20, op.cit. pp.315-326

⁴⁸ Sesión de la Cámara de Diputados del 09 de Diciembre de 1920.

frontera septentrional que tan tormentosas nubes empañaban hace poco, para ver que fue oportuno el pararrayo que unos cuantos de nuestros soldados formaron con sus bayonetas en la tierra conquistada al precio de tanta sangre chilena.»⁴⁹

LA SITUACIÓN AL TÉRMINO DE LA MOVILIZACIÓN

En el campo diplomático esta situación ponía de relieve la precariedad de las relaciones con nuestros vecinos. Con Perú nuestras relaciones estaban en el mas bajo nivel. Ni siquiera teníamos relaciones consulares. En noviembre de este mismo año el representante peruano ante la Liga de las Naciones presentó una comunicación a la Secretaría de la Liga de las Naciones pidiendo a la Asamblea que examinara y revisara el Tratado de Ancón, ofreciendo presentar pruebas oportunamente. En dicha comunicación, recibida con fecha 15 de noviembre, también dejó constancia de que el Perú presentaba esa demanda de acuerdo con Bolivia, para concluir que esa comunicación se pusiera en la orden del día de la Asamblea. La reacción de Torre Tagle a esa gestión de su representante Mariano Cornejo fue furibunda, manifestándole que desaprobaba en forma absoluta los términos del texto de la demanda. También se le manifestó que había incurrido en una grave extralimitación al decir que la presentación se hacía de acuerdo con Bolivia. Finalmente Perú retiró la presentación.⁵⁰

Por su parte Bolivia presentó su reclamación a la Liga de las Naciones el 1º de Noviembre, en que solicitó la revisión del Tratado de Paz y Amistad de 1904. Se encontraba fuera de plazo, mas-a diferencia de Perú-la reinscribió en la orden el día de la conferencia que se realizaría al año siguiente donde murió. El informe de la comisión de Juristas de la Asamblea declaró»la demanda de Bolivia, tal como ha sido presentada, es inadmisibile, pues la Asamblea de la sociedad de las naciones no puede modificar por si misma ningún tratado; la modificación de los tratados es de la sola competencia de los estados contratantes.»⁵¹ Nuestro representante en Bolivia en la época, Emilio Rodríguez Mendoza recuerda: «Es verdad que ningún interés chileno fue lesionado con motivo de la revolución de Julio de 1920; pero el republicanismo, hecho gobierno, primero de hecho y después legal, imprimió a sus relaciones con Chile un tono de inusitada aspereza que hizo cada vez mas delicada y difícil la mantención de buenas relaciones.» Sin embargo, recuerda todos los esfuerzos hechos por el país para mantener la paz, desentendiéndose de los virulentos ataques de la prensa que podía considerarse oficial. Con respecto al movilización Rodríguez señala «la revolución se alarmó con las medidas tomadas por Chile las cuales tuvieron un carácter exclusivamente preventivas.»⁵²

Dos años después se aprobaría el Protocolo de Arbitraje y Acta Complementaria de Washington entre Chile y Perú. Sería en 1925 cuando se conoció su resultado

⁴⁹ Sesión del Senado del 10 de Abril de 1920

⁵⁰ Félix Calderón.,El Tratado de 1929, La Otra Historia, Fondo editorial del Congreso, Perú, 2000,p. 113

⁵¹ Juan José Fernández. op.cit .pp.353-354

⁵² Emilio Rodríguez Mendoza, Como si fuera ahora, Ed. Nacimiento, Santiago,1929, p.394

entregado por el presidente de EEUU Calvin Coolidge. El arbitraje norteamericano no tuvo éxito. Hubo que esperar hasta 1928 para que se reanudaran las relaciones diplomáticas.⁵³

La frágil institucionalidad peruana y boliviana había afectado nuevamente las relaciones con Chile generando una reacción militar que según el gobierno chileno era fundamental para evitar una sorpresa. La connivencia entre el gobierno peruano recientemente instaurado por un golpe de estado con el gobierno revolucionario boliviano permitía esperar lo peor. Objetivamente la situación vecinal era difícil y el gobierno requería tomar medidas para enfrentar la situación. Los hechos como se ha destacado mostraron que el tono de las reclamaciones tanto peruanas como bolivianas bajaron con la demostración militar chilena pese a todas las debilidades que se le achacan.

En el campo político la discusión si la medida adoptada fue la adecuada o se trató simplemente de una maniobra electoral para favorecer al candidato de la Unión Don Luis Barros Borgoño se mantuvo en el tiempo y hasta hoy no hay un juicio definitivo al respecto. También se hablaba de una maniobra política que distrajera la opinión pública de los graves conflictos sociales internos producto de la cesantía y las huelgas. El nombre de «La guerra de Don Ladislao» como se bautizó este accionar del gobierno retrata de lleno el interés por desacreditar lo hecho en el sentido que la situación era una fantasía del Ministro de Guerra Don Ladislao Errázuriz. Las discusiones en ambas Cámaras del Congreso tanto durante la crisis como después de ella, muestran las dudas que planteaban a la oposición las sorpresivas medidas militares tomadas por el gobierno. El diputado Sierra de la Alianza Liberal, por ejemplo reclamaba que los recursos que debían invertirse en la movilización eran inoficiosos ya que según él los movimientos de tropas peruanas habían sido con el objeto de ayudar a la revolución boliviana y además agregaba que todos en Chile sabían que tanto el gobierno del Perú como el de Bolivia no sabían como mantenerse en el poder, por lo tanto argüía que era completamente ilusorio creer que estos países se iban a venir encima de Chile, cuando no tienen ni municiones ni como pagar a sus empleados. Por primera vez, decía el diputado, se separaba el Gobierno de Chile de su tradicional ser.⁵⁴ Carlos Vicuña, por su parte, acusaba que se trataba de la especulación más vergonzosa que el país había presenciado.⁵⁵

Don Arturo Alessandri afirmaba que una cantidad enorme de sus partidarios, creyeron que debían cooperar en aquel acto de movilización exigido por el patriotismo y por el peligro externo que amenazaba al país. Por otra parte agregaba «que muchos creyeron que ésta era simplemente una estratagema para tener fuerza y elementos como afianzar, en el momento oportuno, la actitud del Congreso, arrebatándome por un golpe de mayoría el legítimo triunfo alcanzado en las urnas. Yo era de los que también creía esto; pero, más tarde, con muchos antecedentes a la vista, adquirí el convencimiento y la certeza en orden a que el Ministro de la Guerra procedió de absoluta buena fe para prevenir lo que el creyó sinceramente un peligro habida consideración a los informes que se le daban.». Mas adelante agrega que no creía en la guerra ni en la verdad de los informes que motivaron el movimiento;

⁵³ Ibidem p.418

⁵⁴ Sesión de la Cámara de Diputados del 09 de Diciembre de 1920

⁵⁵ Carlos Vicuña.op.cit. p.75

pero, como esto producía malestar en las filas de sus partidarios y creían que no se deberían manifestar reacios a participar en él, se organizó una romería patriótica a la tumba de los Padres de la Patria.⁵⁶

Gonzalo Vial por su parte señala que la movilización inventada como se pretendió hacer creer tropezaba con algunas dificultades: «No era verosímil que el establishment, por una motivación así (sacar las tropas pro Alessandri de la capital) dejara desguarnecida la capital. Y todavía con la chusma alessandrista rondando las calles en ánimo de violencia. El gobierno recibió verdaderamente informes detallados múltiples y alarmantísimos sobre concentraciones militares peruanas y bolivianas, en la región fronteriza con Chile, y sobre febriles preparativos para un ataque conjunto.» Además señala Vial que «hoy podemos reírnos de las alarmas, pues conocemos haber sido ellas falsas o exageradas». Sin embargo plantea que el coronel Cabrera, hombre experimentado en lo militar y en la diplomacia, al enviar sus informes y el ministro Errázuriz al reaccionar ante ellos tomándolos en cuenta, no hacían otra cosa que cumplir con su deber. Además era muy extraño para un alessandrista como se tildaba a Cabrera, que inventara deliberadamente un peligro, para dañar a quien más admiraba, asimismo no parecía muy hábil desde el punto de vista del gobierno mandarle en grandes cantidades recursos igualmente alessandristas, a quien se suponía podía ser adversario de éste.⁵⁷

Intereses políticos claramente estaban involucrados en la actitud del gobierno y oposición, no puede descartarse entonces en forma absoluta que fue un factor que ayudó a tomar posiciones frente al hecho que se estudia. Se puede concluir que para los efectos del grave clima político que vivía el país era conveniente para el gobierno centrar la atención en un posible conflicto con Perú y Bolivia, para lo cual tenía antecedentes lo suficientemente contundentes para accionar como lo hizo. Por su parte la oposición también actuó por interés como lo reconoce claramente su candidato, el declararse contrario a la movilización le habría acarreado disminuir el número de sus adherentes que en gran cantidad fueron contagiados por el clima de defensa de la patria que se instaló en la opinión pública. El riesgo de sufrir los efectos de los patriotas enardecidos como lo hizo la FECH, hizo meditar a un político como Don Arturo lo que lo hizo actuar como el mismo relata. Como lección para el futuro, como Chile lo ha vivido en carne propia, es peligroso usar expedientes de este tipo para resolver los conflictos internos. Sin embargo en este caso había fuerza suficiente para defender el argumento que se esgrimió. por la actitud de los países vecinos.

En el campo militar la movilización deja enseñanza en todos los niveles. Por los testimonios escuchados hay un reconocimiento incluso oficial de lo mal preparado que estaba el país en lo militar para enfrentar una emergencia como la que se vivió. Los extractos de la Memoria de Guerra de 1921 que se han utilizado en este trabajo y los informes del propio Ministro de Guerra ante las cámaras hablan por sí solos de la precariedad de la preparación militar. Las razones que se han esgrimido en los distintos niveles que justifican en parte esta situación pueden sintetizarse en la falta de recursos, la crisis mundial post primera guerra mundial, la escasez de terrenos de instrucción, la escasa preparación de las reservas, la no realización de ejercicios y

⁵⁶ Arturo Alessandri, op.cit. p. 48

⁵⁷ Gonzalo Vial, op.cit. pp.674-675

maniobras desde 1915, la escasez de vestuario y equipo, el estado de mantenimiento y antigüedad del armamento, el empleo de las fuerzas militares en el control de los desórdenes internos y el divorcio entre la planificación y la ejecución..

Algunos autores entre ellos William Sater y Holger Herwig consideran que el modelo alemán aplicado demostró todas sus falencias en esta emergencia. La movilización de las fuerzas militares en 1920 frente al temor de una agresión peruana – la llamada «Guerra de don Ladislao»– puso en evidencia las deficiencias del Ejército de Chile especialmente en lo relativo a su capacidad logística. Desde este punto de partida los autores plantean que las reformas de la institución emprendidas por los oficiales alemanes encabezados por Emilio Körner fueron un fracaso y que, tal como reza el título, (the Grand Illusion) la prusianización del Ejército no pasó de ser una ilusión. Los sucesivos cambios en la estructura del Ejército y de su estado mayor según el modelo alemán, la creación de servicios conexos y la adopción de los textos y reglamentos germanos, aparecen desvinculados de la realidad chilena y de las posibilidades económicas del país. Los autores advierten un doble problema: los efectivos reales del Ejército eran bastante inferiores a lo que decía el papel, mientras que las misiones que se le asignaban eran muchas más de lo que podía buenamente realizar. No solamente debía defender las fronteras nacionales, le correspondía, además, combatir el bandidaje, proteger los ferrocarriles, patrullar las minas de carbón de Arauco en los días de pago, hacer respetar los cordones sanitarios y, hasta 1903, cuidar las cárceles. La mantención del orden interno, no solo durante las elecciones sino también con motivo de los conflictos sociales, se hizo más pesada con el agravamiento de las tensiones laborales en el norte a partir de las primeras décadas del siglo veinte. En último término, queda demostrado que el modelo militar alemán tal como se implantó en nuestro país no dio los resultados esperados cuando se puso a prueba su eficacia en 1920. Sin embargo, más allá de la ineficiencia y corrupción está la insuficiencia de recursos, según ellos mismos reconocen. Chile no podía gastar como lo hacía Alemania, un Estado mucho más grande y próspero. Si necesitaba asegurar su defensa había también otras prioridades e intereses que se debía atender⁵⁸.

Por su parte Carlos Sáez un experimentado general de la época sostiene algo similar «El año 1920, pudimos palpar las consecuencias del paso dado en 1906. Un simulacro de movilización puso en evidencia uno de los errores cometidos. En los momentos más críticos en que se creyó probable un conflicto bélico, pudimos ver que existía un verdadero divorcio en los altos comandos. El Inspector General del Ejército declaraba *Urbi et orbi* que los planes del Estado Mayor solo servían para alimentar con ellos una hoguera, mientras que esta organización consideraba la oportunidad, de acuerdo con la doctrina imperante, de imponer su criterio, fruto de los estudios hechos en largos años de trabajo. El futuro Comandante en Jefe del Ejército debía subordinar sus ideas a las normas de conducta que le marcara el estado mayor. Era ese un contrasentido, pero un contrasentido que se deducía lógicamente de los principios que habíamos aceptado. En Alemania, la preparación y dirección de la guerra debía ser la obra del Gran Estado Mayor. Nosotros había-

⁵⁸ Couyoumdjian, Juan Ricardo, William F. Sater y Holger H. Herwig, *The Grand Illusion. The Prussianization of the Chilean Army*. Lincoln (Nebraska), University of Nebraska Press, 1999 (16), 247, (3) páginas. *Historia (Santiago)*, 2000, vol.33, p.533-536. ISSN 0717-7194.

⁵⁹ Carlos Sáez. op. cit.p. 31

mos pasado, sí, por alto un pequeño detalle, a saber, que el Jefe del Gran Estado Mayor alemán estaba llamado a ser en caso de guerra, el verdadero Comandante en Jefe de los ejércitos movilizados. No era ese nuestro caso. La doctrina nos jugaba esta vez una mala pasada. Habíamos montado una máquina de acuerdo con todos los principios del arte, pero en el momento de ponerla en marcha pudimos comprobar que sus engranajes no funcionaban... Aquella fue una lección que el ejército no debe olvidar. La organización del ejército no es un asunto que se pueda resolver por una simple proporción. Ella constituye un problema cuya solución requiere, no solo conocimientos teóricos, sino, además una gran dosis de experiencia y un concepto claro de las posibilidades. Es fácil asimilar conocimientos. La experiencia en cambio, es, por lo general, la obra lenta de los años. Por esto, un ejército bien organizado trata de conservar en sus filas, el mayor tiempo posible, a los oficiales mas experimentados, cuyo consejo, escuchado siempre con respeto, lo pone a salvo de entusiasmos no bien justificados, de lamentables precipitaciones.»⁵⁹

Esta visión de los observadores y de los historiadores en parte no es compartida por los actores. El Coronel Cabrera no escatimó elogios al personal a su mando, lo que declaró a la opinión pública. «Esta cuasi o semi movilización nos ha proporcionado una preciosa experiencia de inmenso valor, que el público no pude apreciar en toda su significación, pero que para nosotros los profesionales es sencillamente de incalculable trascendencia.» Agrega Cabrera comentarios sobre las cualidades extraordinarias de nuestra raza, atestiguadas por propios y extraños, durante los ciento veinte días de acuartelamiento y concentración. Una resistencia física indomable, abnegación a toda prueba, alegría en el alma, pecho amplio y fuerte y patriotismo sin mancha. La masa de los reservistas dio una muestra de cultura no soñada. En lo sanitario no hubo epidemias ni enfermedades graves, la alimentación fue abundante y buena, tanto que acaso se pecó por exceso. Con respecto al vestuario y equipo puedo decir que hubo grandes deficiencias, insubsanables. Esta era una falla de un sistema que había de advertirse a la hora de la prueba. Finaliza Cabrera afirmando que el éxito alcanzado en su misión se debió a la solicitud diligente con que el Ministerio de Guerra y los departamentos y secciones que lo constituyen atendieron las peticiones de personal y elementos. Junto a lo anterior la naturaleza moral de las reservas y que sorprendieron con el ejercicio alegre de su patriotismo, su abnegación, su abstinencia, su disciplina, su moralidad y su altísima resistencia física. Finalmente la colaboración incondicional, entusiasta, inteligente y enérgica de los clases, suboficiales y oficiales de línea y de reserva.⁶⁰

El Jefe del Estado Mayor General del Ejército de la época General Don Carlos Hurtado Wilson concuerda plenamente con las medidas militares adoptadas por el gobierno ya que estaba conciente del peligro que significaba el despliegue peruano y el buen estado en que se encontraban los medios militares bolivianos según la información que tenía producto ya que conocía muy bien el país al haberse desempeñado como Agregado Militar por dos años. Lo que marcó realmente el punto más crítico, según él, fue el golpe de estado en Bolivia ya que realmente allí podría haber habido connivencia entre ambos países en contra de Chile. La concentración

⁶⁰ Entrevista la Coronel Luis Cabrera en El Mercurio 21 de Diciembre de 1921 en la Llamada Movilización del 20 p.326

⁶¹ Carta del Jefe de Estado Mayor del Ejército a Don Ladislao Errázuriz del 12 de Junio de 1922,

de diez mil hombres en la provincia de Tarapacá y dos mil en Antofagasta cerraron las dos puertas que el país sentía amenazadas. Hurtado sostiene que no hubo movilización sino que solo llamado de reservistas lo que significa, explica, una diferencia enorme ya que la primera incluye formaciones de primera línea, de segunda línea, gastos y paralización de trabajos.⁶¹

La llamada movilización del 20 deja una interesante experiencia en lo militar, la necesaria coherencia entre el pensamiento volcado en los planes y la realidad de la ejecución. También la necesaria atención y preocupación que los diferentes gobiernos deben dar a la defensa nacional. Es casi vergonzoso leer las declaraciones del estado de nuestras tropas de labios del propio Ministro de la Guerra, principal responsable ante el país de la preparación de la defensa nacional lo que indicaba a las claras que durante mucho tiempo se olvidó entregar los recursos necesarios para ella. Asimismo llama la atención que una institución tan importante para nuestra defensa como es la Armada prácticamente no tuvo ningún rol en esta emergencia nacional, ni siquiera en la protección de los convoyes que llevaron las tropas al norte. La idea del accionar conjunto de la Fuerzas Armadas parece que también estaba ausente.

Pero no todo hay que verlo desde un prisma negativo, la emergencia dejó una clara experiencia en todos los que participaron en ella, los que han dejado sus testimonios para aprender de ellos. Asimismo se puede destacar la capacidad para improvisar en un lapso muy corto el movimiento de un importante número de unidades. La falta de instrucción de las reservas puede decirse que fue paliada por el entusiasmo de los oficiales de reserva y tropa que colmaron los cuarteles para defender la patria. Ese espíritu estuvo claramente presente. Son rescatables también las opiniones del Coronel Cabrera que hablan de la disciplina y la moral de las tropas durante los 120 días en que estuvieron en pie de guerra en las inhóspitas tierras nortinas y donde se realizaron los ejercicios y maniobras que todo ejército debe mantener como base de su operacionalidad.

No se puede decir que esta movilización parcial o ejercicios con reservas llamadas al servicio fue un fracaso. Por el contrario se cumplió el objetivo que buscaba, cual fue disuadir a los potenciales agresores. Hubo muchos errores que demostraron la precariedad de la preparación alcanzada pero lo sucedido no permite admitir que la influencia alemana o su modelo no alcanzó los resultados esperados. La pregunta que habría que hacerse es que habría pasado si no hubiera existido la influencia alemana y se hubiera seguido con la organización que se alcanzó después de la Guerra del Pacífico.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alessandri Palma Arturo, Recuerdos de Gobierno, Ed. Universitaria, Santiago, 1952
2. Barros Mario, Historia Diplomática de Chile, Ed. Ariel, Barcelona, 1970
3. Barros Ortiz Tobías, Recogiendo los pasos, Ed. Planeta, Santiago, 1988

4. Basadre Jorge, Historia de la República del Perú, Tomo IX, Ed. Universitaria, Lima, 1983
5. Braun Menendez Armando, Mis Memorias del Año 20, Editorial Antártica
6. Calderón Félix., El Tratado de 1929, La Otra Historia, Fondo Editorial del Congreso, Perú, 2000
7. Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea, Historia de la Fuerza Aérea de Chile, IGM, Santiago, Tomo I, 1999
8. Fernández Juan José, Chile y Perú. Historia de sus relaciones diplomáticas entre 1879 y 1929 Ed. Aril Santiago 2004
9. Gumucio Granier Jorge, Estados Unidos y el Mar Boliviano ,1997
10. La Llamada Movilización de 1920, Imprenta Gratitud Nacional, Santiago, 1923
11. Memoria del Ministerio Guerra de 1921, Santiago
12. Rodríguez Mendoza Emilio, Como si fuera ahora, Ed. Nacimiento, Santiago,1929
13. Sáenz Quesada María, La Argentina, Historia del país y su gente, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2001
14. Sáez Morales Carlos, Recuerdos de un Soldado, Biblioteca Ercilla, Santiago,1933 -32
15. Sater William y Herwig Holger, The Grand Illusion, Universidad de Nebraska, 1999,
16. Vial Correa Gonzalo, Historia de Chile 1891-1973, Tomo II.Ed. Andrés Bello, Santiago,
17. Vicuña Fuentes Carlos, La Tiranía en Chile, Lom Ediciones, Santiago, 2002,

ENCUENTROS Y DESENCUENTOS EN LAS RELACIONES CHILENO-PERUANAS DURANTE EL SIGLO XX Y XXI

■ *Ricardo Kompatzki Contreras**

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto mostrar las situaciones, de mayor o menor importancia, que han producido acercamientos y alejamientos en las relaciones entre Chile y Perú en casi un siglo. No se pretende determinar a quien corresponde la responsabilidad de estos últimos, solo se pretende destacar lo que ocurrió. El tema es amplio y es transversal a diferentes Instituciones del país.

II. PRINCIPALES PUNTOS DE ENCUENTROS Y DESENCUENTOS DE LAS RELACIONES CHILENO-PERUANAS DURANTE EL SIGLO XX Y XXI

A. DESENCUENTOS

1. *Situación de Tacna y Arica derivada del Tratado de Ancón de 1884.*

a) Con el objetivo de lograr una solución alternativa al plebiscito que en 1894 debió resolver la situación de Tacna y Arica, se firmó el Protocolo Billinghurst-Latorre, el que designaba árbitro al Gobierno de su Majestad la Reina Regente de España. El Protocolo Billinghurst-Latorre no pasó de ser un proyecto. Fue aprobado en el Senado Chileno, pero la Cámara de Diputados lo rechazó en 1901. «La falta de sanción legislativa por parte de Chile produjo en Lima enorme desencanto y ella fue mucho mayor cuando se comprobó que, en caso de que la Reina Regente de España hubiera ejercido su arbitraje, su fallo habría sido favorable a la tesis peruana, o sea, que sólo tenían derecho a votar en el plebiscito los nacidos en el territorio y con ese requisito Tacna y Arica habrían vuelto al dominio del Perú». La gestión culminó con el retiro el 15 de Febrero de 1901 del Embajador peruano en Santiago, no obstante que las relaciones no se rompieron.

b) En 1910, las relaciones diplomáticas se rompieron producto de la negativa del Obispo de Arequipa a autorizar a sacerdotes chilenos a realizar liturgias en las iglesias de Tacna y Arica. Ello provocó la expulsión de los sacerdotes peruanos por parte de las autoridades chilenas, lo que generó una nueva crisis.

c) En 1918, producto de actos de violencia contra el consulado chileno en

¹ Contraalmirante en retiro, Ingeniero Naval de Armas, Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Magíster en Ciencia Política Integrada.

Paita y Salaverry, y en el consulado peruano en Iquique, se suspendieron además, las relaciones consulares.

d) En 1920, Perú conjuntamente con Bolivia, solicita a la Sociedad de las Naciones la revisión de los Tratados de Paz celebrados con Chile. Posteriormente, Perú desestimó dicha solicitud.

e) En 1921, el Presidente Augusto Leguía convocó a sus ciudadanos a una Asamblea Legislativa, la que posteriormente transforma en Congreso Constituyente, cuyos integrantes declaran prescripto el Tratado de Ancón.

f) La delegación de Perú, consistente con su tesis de la impracticabilidad del plebiscito, hacía todo lo que estaba a su alcance para que éste no se realizara. La de Chile, obviamente, hacía todo lo contrario. La posición peruana fue reforzada por la ocurrencia de serios desordenes públicos. En este contexto, el delegado del Árbitro planteaba la necesidad de «Requisitos Previos» para la ocurrencia del plebiscito, al igual que los delegados de Perú que exigían como condición previa la neutralización del territorio.

g) En 1926, el General Lassitier, Delegado del Árbitro en la Comisión Plebiscitaria, abandonó el territorio en litigio, sustentando la tesis peruana de la impracticabilidad del plebiscito.

h) En Noviembre de 1926, el Secretario de Estado Estadounidense Kellogg, propuso a las partes en litigio la entrega de Tacna y Arica a Bolivia, lo que sería retribuido financieramente por Bolivia. Paralelamente, se proponía la creación de una zona perpetuamente desmilitarizada en dichas provincias, un puerto libre y la declaración del Morro de Arica como monumento americano. Chile accedió a considerar la proposición. Perú la rechazó terminantemente.

i) En 1928, se iniciaron en Lima negociaciones entre el Embajador Chileno Emiliano Figueroa y el Presidente Peruano Augusto Leguía. Este último expuso sin prejuicios la posición peruana: «Lo único que uniría indisolublemente a ambos pueblos era la entrega de Tacna y Arica». Sin perjuicio de lo anterior, en las conversaciones fueron surgiendo otras posibilidades tales como: entrega del Puerto, del Morro y de la Ciudad de Arica, la formación de un protectorado administrado por Perú, Chile y Estados Unidos, la neutralización del Departamento de Arica bajo mandato de Venezuela o Uruguay, la división por partes iguales de la Ciudad y la bahía de Arica. Ninguna de ellas fue aceptada por Chile.

2. Asuntos Pendientes del Tratado de Lima de 1929

a) La no ratificación, en 1936, del Tratado de Liquidación de Obligaciones de 1934.

b) Rechazo del Acta de Lima de 1985.

c) Desahucio, en 1996, por parte del Gobierno peruano de las Convenciones de Lima, en momentos que éstas estaban en trámite de ratificación en el Congreso de Perú y que la Cámara de Diputados de Chile ya las había ratificado, restando sólo la ratificación en el Senado.

3. *Reivindicaciones Territoriales.*

a) En 1976, contrapropuesta peruana de administración tripartita de Arica, como respuesta a la Propuesta de Charaña, que perseguía dar salida soberana al mar a Bolivia, por ex -territorios peruanos.

4. *Delimitación Marítima*

a) Presentación de Perú, en 1986, de Nota Diplomática en la que manifestaba desacuerdo con LPI marítimo en el paralelo.

b) Reclamo oficial de Perú en Octubre y Diciembre de 2000, por el trazado del LPI marítimo conforme al paralelo en la carta de la Rada de Arica, editada por el SHOA en 1998.

c) Nota Diplomática peruana de 2001, ante la ONU, que deja constancia del desconocimiento del LPI trazado en la Carta de la Rada de Arica, haciendo presente que no existe un Tratado que fije el LPI marítimo entre Chile y Perú, lo que fue respondido oficialmente por Chile en 2002.

d) Crisis por la instalación de Caseta de Observación de la Armada de Chile, en cercanías del Hito N° 1. Enero-Abril de 2001.

e) Publicidad y presentación oficiosa por Perú de desconocimiento del LPI marítimo en el paralelo, durante visita Oficial del Presidente Toledo a Chile en Agosto de 2002.

f) Con fecha 4 de Octubre de 2002, el Comandante General de la MGP comunicó al CJA de Chile, su decisión de: «declinar participación en Ejercicio RESKATAMUY III que debía realizarse el 16 y 17 de Octubre, por no haberse logrado acuerdo respecto del área geográfica en donde realizarlo». La MGP evita realizar cualquier acción en las cercanías del LPI marítimo en el paralelo que signifique su reconocimiento implícito o explícito.

g) Comunicado Oficial peruano del 17 de julio de 2004, donde se desconoce la existencia del LPI marítimo entre Chile y Perú y se establece un plazo de 60 días para iniciar las negociaciones. Chile contesta oficialmente el 10 de septiembre que no existen temas limítrofes pendientes con Perú. Éste último declara que al no haber acuerdo entre ambos países se ha substanciado la controversia.

h) El 4 de noviembre de 2005, en muy corto tiempo, se aprueba y promulga la Ley N° 28621, Ley de líneas de base del dominio marítimo del Perú, donde se cambia el inicio de la frontera terrestre desde el Hito N° 1 a un punto situado aproximadamente a 267 metros al suroeste, prácticamente en la rompiente de la costa, al sur del paralelo 18° 21'00". Lo que contraviene lo dispuesto en el Tratado de 1929 que establece que el Hito N° 1 «Es orilla del mar y el inicio de frontera terrestre». En la respuesta peruana al reclamo chileno se declara que el único tratado de límites vigente con Chile es el de 1929 y que no está establecido el límite marítimo entre ambos países.

i) Chile suspende en noviembre de 2005 la Reunión de Estados Mayores e Inteligencia Naval, asimismo, Perú suspende la visita del Comandante General de Marina, con motivo de la promulgación de la Ley de Líneas de Base del Dominio

Marítimo del Perú. El gobierno chileno suspende los intercambios castrenses, los que se reanudan a mediados de noviembre.

5. Resentimiento y Desconfianza Peruana hacia Chile.

a) No asistencia, por instrucción del Gobierno, de Oficiales peruanos a la celebración del día de las Glorias del Ejército de Chile, hasta el año 2000.

b) Se detecta la existencia de micrófonos en la Embajada de Chile en Lima en 2001.

c) Demandas de devolución del Monitor Huáscar en poder de Chile desde 1879 y de libros y documentación presumiblemente capturada durante la Guerra del Pacífico.

d) Manifestaciones anti - chilenas por medios de comunicación, cuestionamiento a asesores chilenos en el Gobierno peruano, crítica por compra de armamentos por parte de Chile, auge económico, presunta arrogancia chilena.

e) Clima pre - bélico entre 1974 y 1979.

f) Detención de Oficiales chilenos del AO. Beagle en Talara, en Diciembre de 1978, por presunto espionaje y declaración de persona non grata del Embajador de Chile en Lima.

g) Fuerte reacción peruana por muerte de un indocumentado, por personal de vigilancia de la policía marítima, cuando no obedeció la orden de detenerse, en la playa al sur de la frontera en enero del año 2003.

h) Crisis en las relaciones en Marzo de 2005, por declaraciones de un General ecuatoriano el cual anuncia que Chile habría vendido armas a Ecuador en 1995, durante la Guerra del Cenepa, siendo garante del proceso de paz. Se exigen explicaciones que Chile declara haber dado en 1995 al Gobierno de la época.

i) Caso grafiteros en el Cuzco. Aquellos que pintaron un muro incaico, generando una reacción descontrolada a nivel mediático y de Gobierno contra Chile.

j) Proyección de un video turístico de origen británico, a bordo de aviones de LAN Perú, que contenía imágenes que mostraban pobreza y problemas sociales en Lima, el que fue considerado atentatorio a la dignidad peruana. Situación magnificada por la prensa con ataques a Chile y aprovechada por miembros del Gobierno.

6. Propiedades del Fisco peruano en Arica.

a) El Chinchorro, es un terreno en la Ciudad de Arica de propiedad del Estado peruano, el que pretende que es territorio peruano, cuando en realidad es una propiedad particular peruana en territorio chileno.

- En 1966 se construyó en el «El Chinchorro» una población que abarcó 18.360 metros cuadrados, denominada Chinchorro Norte. Posteriormente, se hizo la misma operación en Chinchorro Sur, abarcando una superficie de 10.500 metros cuadrados más.

- En 1996, se realizó una extensión unilateral por parte de la Municipalidad de Arica de la Carretera Panamericana por terrenos de El Chinchorro, los que por su ubicación obligaban a un desvío.

- En 1998, el Alcalde de Arica interpone un recurso de protección en contra del Fisco peruano objeto de detener el cierre perimetral de El Chinchorro.

b) Casas de Bolognesi y de Yanulaque. Chile no las considera protegidas por el Tratado de 1929, en cuanto a que no pueden ser expropiadas, ya que son propiedades particulares. Perú sí.

7. Competencia Geo-Económica entre el Sur Peruano y el Norte Chileno por su Inserción y Reconocimiento Internacional como País «PUENTE» entre el Cono Sudamericano y la Ribera Occidental de la Cuenca del Pacífico.

a) Acuerdos de Integración de Ilo de 1992, entre Perú y Bolivia.

b) Constitución de distintas modalidades de zonas francas en Tacna (ZOTAC, CETICOS-TACNA y ZOFRATAC), objeto de contrarrestar influencia geo-económica de Arica e Iquique sobre el sur peruano.

c) Proyecto Megapuerto Callao, con el que se pretendía supeditar a éste a todos los demás puertos de la costa Este de Sudamérica.

d) Competencia por captación de gas boliviano de Tarija. Acuerdo entre Bolivia y Perú en 2003 que gas saldrá por Ilo y acuerdo para zona especial marítima Boliviamar al servicio de Bolivia en el mismo puerto.

e) Desarrollo y comienzo de la construcción en agosto 2005 de corredores bioceánicos que corren desde el sur de Brasil (Assis a Iñapari) a Puertos de Ilo y Matarani.

f) Acuerdo de desarrollo e integración fronteriza del sureste peruano con el área noroeste boliviana.

8. Conflictos Económicos-Comerciales y Transnacionales.

a) Caso Luchetti.

b) Caso Aerocontinente.

c) Presentación ante la OMPI por denominación de origen del Pisco.

d) Posible discriminación con inmigrantes peruanos en Chile.

e) Caso LAN Perú.

f) Reclamo por volumen de inversiones chilenas en Perú.

g) Prohibición de ingreso de capitales chilenos en licitación de concesiones portuarias y aeroportuarias.

h) Reclamo por bandera chilena pintada en faro del cabezo del sitio 7 del Puerto de Arica al servicio del Perú.

i) En Febrero año del 2005, Perú no acepta firmar modificación del Acuerdo de Galápagos, para que entre en vigencia a raíz de negativa de Colombia a ratificarlo, aduciendo que Chile no aceptaba conversar sobre la delimitación marítima y esto podría afectarla.

j) En noviembre de 2005, Chile suspende las negociaciones para ampliar el Acuerdo de Complementación Económica, ACE 38, que llevaría a negociaciones para un TLC, con motivo de la promulgación por Perú de la Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo del Perú.

B. ENCUENTROS

1. *Tratado de Lima de 1929.*

a) El 10 de Noviembre de 1912, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile Antonio Huneeus Gana, envió un mensaje telegráfico a su homólogo chileno, Wenceslao Varela. En él le manifiesta el deseo de su Gobierno de reanudar relaciones cordiales y estables a fin de poner fin al conflicto de Tacna y Arica. Proponía además aplazar para 1933 la realización del plebiscito el que se celebraría bajo la dirección de una Comisión que procederá en mayoría y estaría conformada por dos representantes chilenos, dos peruanos y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Chile, quien la presidiría. El Convenio no prosperó por acontecimientos políticos internos ocurridos en Perú.

b) Chile, en Diciembre de 1921, manifestó al Gobierno Peruano su intención de dar solución a los asuntos pendientes tomando como base de negociaciones los acuerdos de 1912. No obstante la existencia de distintas perspectivas del problema, existió acuerdo en que el arbitraje era la forma de solucionar pacíficamente la controversia.

c) En Enero de 1922, el Embajador EE.UU. extendía al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile una invitación para que los Gobiernos de Chile y Perú, designaran sus respectivos representantes ante Washington para que, por medio del arbitraje, se buscara una salida pacífica al problema. El 19 de Enero del mismo año, los Gobiernos de Chile y Perú aceptaban la invitación del Gobierno EE.UU.

d) La Conferencia de Washington para resolver los asuntos pendientes del Tratado de Ancón de 1883, comenzó el 15 de Mayo de 1922. El 20 de Julio del mismo año se puso término a la Conferencia de Washington con la suscripción de un Protocolo de Arbitraje, un Acta Complementaria y un Acta Final. En el Acta de Arbitraje se estipula y reconoce como los únicos asuntos pendientes los relativos a las cláusulas no cumplidas del Art. III del Tratado de 1883. Paralelamente se convino en que las diferencias serán sometidas al Arbitraje del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

e) El 4 de Marzo de 1925, se expidió el fallo del Árbitro. Bajo la rúbrica del Presidente Calvin Coolidge, se acoge la tesis chilena de la procedencia del plebiscito. Textualmente señala: «El Arbitro sostiene que las estipulaciones de los incisos Segundo y Tercero del Artículo Tres del Tratado de Ancón están todavía en vigencia; que el plebiscito debe celebrarse, y que los intereses de ambas partes pueden ser debidamente salvaguardados por el establecimiento de condiciones adecuadas al objeto».

f) Para llevar a cabo el fallo arbitral del 4 de Marzo de 1925, en Agosto del mismo año se creó una Comisión Plebiscitaria integrada por Agustín Edwards por Chile, Manuel De Freyre y Santander por Perú y el General John J. Pershing en representación del Árbitro.

g) El 3 de Octubre de 1928, el Ex-Presidente Chileno Emiliano Figueroa presentaba sus credenciales ante el Presidente Peruano Augusto Leguia. Este último le manifestó: «Ya era tiempo, Excmo. Señor, de volver por las tradiciones del pasado, que nos unieron fraternalmente, a la sombra de una historia forjada por héroes

comunes y sobre un suelo cuya continuidad trazó la mano de Dios». Por su parte, el 5 de Octubre el Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Perú Cesar A. Elguera, presentaba sus credenciales ante el Presidente chileno Carlos Ibáñez Del Campo.

h) El 3 de Mayo de 1929, el Secretario de Estado Estadounidense Henry Stimson recibía a los Embajadores de Chile y Perú. Más tarde el 15 del mismo mes el Presidente Herbert Hoover se dirigía a los gobiernos de Chile y Perú no en calidad de Árbitro sino en base a los buenos oficios solicitados por las partes y les proponía las bases finales para resolver el problema de Tacna y Arica.

i) Luego de un corto período de negociaciones respecto a la redacción del Tratado, el 3 de Junio de 1929, en Lima, se procede a su firma.

j) El 28 de Julio de 1929 Chile procedió a cancelar la suma de seis millones de dólares a Perú y un mes después el 28 de Agosto procedió a suscribir las Actas de entrega de Tacna cesando en dicha fecha la competencia de las Leyes y Autoridades chilenas en dicho territorio.

k) En 1930 la Comisión Mixta Demarcatoria firma el Acta de Hitos.

l) Firma, en 1993, de la Convención de Lima para superar puntos pendientes del Tratado de 1929.

m) Firma del Acta de Ejecución del Tratado de 1929, el 13 de Noviembre de 1999.

2. Participación Conjunta en el Desarrollo del Nuevo Derecho del Mar.

a) Declaración de Santiago de 1952.

b) Conjuntamente con Ecuador, en 1952 se constituye la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

c) Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954.

3. Límite Marítimo

a) Acta del 26 de Abril de 1968 relativa al estudio en terreno para el levantamiento de torres de enfilación visibles desde el mar «que materialicen el paralelo de la frontera marítima que se origina en el Hito N° 1».

b) Acta del 19 de Agosto de 1969, titulada Acta de la Comisión Mixta Chileno-Peruana Encargada de Verificar la Posición del Hito N° 1 y Señalar el Límite Marítimo.

c) Históricamente Perú y Chile han respetado y hecho respetar la latitud 18° 21'00" Sur como el LPI Marítimo entre las dos Naciones.

4. Chile Garante del Protocolo de Río de Janeiro de 1942

a) Buenos oficios, en su condición de país Garante del Protocolo de Río de Janeiro a raíz de la crisis fronteriza de «Falso Paquisha» en 1981.

b) Participación de Chile en la Misión de Observadores Militares Ecuador Perú (MOMEPE) 1995 - 1998 la que concluyó con el Acuerdo de Paz, Amistad e Integración entre Ecuador- Perú.

5. *Cooperación Política.*

- a) Año 2000 visita oficial del Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle a Lima.
- b) Visita Oficial del Presidente de la República Ricardo Lagos a Lima durante Asunción del Mando Presidencial de Alejandro Toledo, en Julio 2001.
- c) Visita Oficial del Presidente Toledo a Chile con recepción en el Congreso Pleno en Agosto de 2002.
- d) Junio de 2002, Primera reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa del Perú y Chile (2+2).
- e) En 1994 se constituyó la Asociación Parlamentaria Peruano-Chilena.
- f) Entrega en Noviembre de 1999 de documentos históricos capturados del archivo de Tacna durante ocupación chilena de dicha Ciudad (1880-1929).
- g) Apoyo humanitario a Perú en terremoto de 1970.

6. *Integración Física, Económica y Comercial.*

- a) En 1996 se firma el Programa Conjunto de Erradicación de la Mosca de la Fruta en la Zona Sur Peruana.
- b) En 1999 el Gobierno peruano decidió mantener abierta las 24 horas del día la frontera con Chile a través de los complejos Santa Rosa y el Trinacional Palca y aceptar el Carné de Identidad como documento de ingreso hasta Arequipa y por 60 días. En Agosto de 2005, se establece que podrá ingresarse a ambos países solo con Carné de Identidad-DNI hasta por 90 días con fines turísticos.
- c) En 1997 se firma Acuerdo Aerocomercial Chile - Perú.
- d) En 1998, las Asociaciones de industrias pesqueras de Colombia, Chile, Ecuador y Perú crearon el Consejo Consultivo de Industrias Pesqueras del Pacífico Sudeste.
- e) En 1998 se firma el Acuerdo de Complementación Económica Chile -Perú (ACE-38) el que se perfecciona en 2005 con miras a establecer un TLC.
- f) En 1999, la Tercera Reunión Bilateral de Transporte Chile - Perú acordó el libre tránsito de vehículos de turismo entre ambas naciones.
- g) En 2000, se firma el Convenio de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones entre Chile y Perú.
- h) En 2001, se firma el Acuerdo de Doble Tributación entre Perú y Chile.

7. *Medidas de Confianza Mutua.*

- a) En el Marco de la visita oficial del Presidente Lagos a Lima el año 2001, se acordó iniciar el estudio tendiente a fijar una metodología de Homologación de Gastos en Defensa.
- b) El 2002, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Chile y Perú se reunieron en Lima para iniciar conversaciones tendientes a la homologación de gastos militares entre ambos países, lo que fue reactivado en la reunión 2+2 de

Julio de 2005. Subsecuentemente, se realizó en Santiago la primera reunión del COSEDE, Comité de Seguridad y Defensa, para continuar con el proceso de homologación de gastos militares.

c) Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Chile y Perú, las que se realizan anualmente en forma ininterrumpida desde 1986 a la fecha.

d) El año 2003, se realizó la Primera Reunión Bilateral de Estados Mayores de las Armadas de Chile y Perú.

e) Se han realizado 18 Reuniones Bilaterales de Inteligencia Naval y 3 de Estados Mayores Navales hasta 2005.

f) Se han efectuado 6 reuniones Jefes de Zonas Navales Fronterizas.

g) A fines de septiembre del año 2000 se realizó el primer ejercicio de búsqueda y rescate en el área limítrofe entre Chile y Perú, denominado RESKATAMUY, en el que participaron medios navales y aeronavales de ambos países. A fines de octubre del mismo año las Fuerzas Aéreas de los dos países realizaron en Tacna un ejercicio de rescate aéreo que fue apoyado por la Defensa Civil Peruana. El ejercicio RESKATAMUY fue reemplazado el año 2003 por un ejercicio de control de contaminación en puerto para evitar las connotaciones limítrofes que suspendieron el ejercicio el año 2002 como se indica en el Párrafo 4, Letra f).

h) Se vienen realizando con regularidad ejercicios PASSEX (entre buques en tránsito con buques locales), intercambio de alumnos entre Academias de Guerra Naval, intercambio de visitas y programas con la Escuela Naval y Academias de Guerra, intercambio de visitas entre Asmar Talcahuano y Sima Callao, intercambio de oficiales embarcados en la zona de Iquitos y Puerto Montt, embarco de cadetes chilenos en Yate MGP «Marte» y participación de cadetes peruanos en regata «Off Valparaíso», además de competencias deportivas de boga y vela. Dos Oficiales peruanos participan en el Curso de Operaciones Antárticas en Cimar y se realizan pasantías profesionales recíprocas en el Instituto Hidrográfico, Hospitales Navales y Dirección del Territorio Marítimo y otros cursos de distinto tipo.

i) Intercambio de visitas entre autoridades navales de acuerdo a un programa anual.

j) El Comandante en Jefe de la Armada de Chile, en el año 2004, regaló al Comandante General de la Marina de Guerra de Perú una copia del Bitácora del RH. Huáscar.

k) Se realiza a mediados de Noviembre de 2005 la IIIra. Reunión de Estados Mayores del Ejército y a fines de Noviembre viaja a Perú el Comandante en Jefe del Ejército, lo que marca la reanudación de visitas militares suspendidas por Chile a principios de mes por la promulgación de la Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo de Perú.

8. Otras Relaciones Interinstitucionales.

a) Hasta 1919 la Fragata Baquedano embarcó a la Escuela de Pilotines y realizó varios viajes comerciales a Australia, Perú y México.

b) La Escuadra peruana efectuó reparaciones a sus buques en Talcahuano, en 1929 y 1937, con visita oficial a Valparaíso.

c) En 1945 la Marina del Perú envió al transporte Ucayali para participar en el salvataje de la Fragata Lautaro incendiada frente a sus costas, realizando una destacada tarea.

d) En 1957, en su tercer viaje, el BE. Esmeralda recala a vela al puerto de Callao a través del paso Boquerón. En su visita al Perú se hacen honores militares y se colocan ofrendas florales en los monumentos del General San Martín y Almirante Grau, así como en la casa donde murió nuestro prócer Bernardo O'Higgins.

e) En 1960, en el marco de la primera Operación Unitas se realizan ejercicios combinados entre las Armadas de EE.UU., Perú y Chile.

f) En el marco de la Operación Unitas se realizan ejercicios combinados entre las Armadas de EE.UU., Perú y Chile. En 1964 en Mejillones y en 1965 en Ilo.

g) El DDG. Riveros visita Callao con cadetes en 1967.

h) El Comandante en Jefe de la Fuerza de Submarinos y el Submarino «Simpson» concurrieron a Callao para las celebraciones de los 75 años de la Fuerza de Submarinos del Perú en 1986.

i) El Comandante en Jefe de la Armada visita oficialmente Perú y la MGP. en el año 1998. Ésta es la primera visita de una autoridad naval desde la Guerra del Pacífico.

j) Apoyo de Sima - Callao a las reparaciones del BE. Esmeralda y atraque en el muelle naval en 1999.

k) Visita del PSG Ortíz a Mollendo el año 2000 con ceremonia en tierra, en el marco de la Operación Unitas XLI, Fase Pacífico, organizada por la MGP.

l) Visita oficial, en el año 2002, de los tres Comandantes Generales de las FF.AA. del Perú a Santiago, con asistencia a la Parada Militar, donde participó una sección armada de la Escuela Militar de Chorrillos.

m) Apoyo a buque de investigación Humboldt en Operaciones Antárticas y reparación en Punta Arenas, en el año 1989, después de una varada en la Antártica.

LA MIGRACIÓN EN LA AGENDA CHILENO-PERUANA. UN CAMINO POR CONSTRUIR

■ *Carolina Stefoni*

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años noventa, la migración peruana hacia Chile ha venido creciendo de manera sostenida y significativa. El incremento en el número de inmigrantes sobre el 350% entre el censo del 92 y el del 2002, plantea necesariamente nuevos desafíos para Chile, más aún cuando existe una alta probabilidad de que el número de inmigrantes provenientes de ese u otros países, siga creciendo en el futuro.

Estudios sobre la integración social y discriminación social han intentado acercarse a preguntas tales como: ¿Qué espacio dentro de la sociedad chilena están llamados a ocupar los inmigrantes? ¿Hacia que modelo de integración tenderemos? O si ¿estarán los hijos de los inmigrantes en reales condiciones de igualdad respecto de los otros niños chilenos?

Un segundo tema de interés plantea la relación entre los procesos de integración de los países de la región y los procesos migratorios. ¿En qué medida la migración se convierte en un factor que profundiza o dificulta los procesos de integración social, cultural y económica entre los países?

Chile cuenta con una ley migratoria cuyas últimas modificaciones se realizaron en 1984 a través del DS 597, sin embargo, aún no cuenta con una política migratoria en esta materia que permita establecer los consensos mínimos sobre los cuales debieran descansar las iniciativas específicas tendientes a mejorar las condiciones de vida tanto de los emigrantes como de los inmigrantes.

Sobre alguno de estos puntos quisiera centrar el análisis de este artículo. Si bien es fundamental contar con una ley migratoria adecuada a las demandas actuales, la realidad que enfrentan los inmigrantes es diversa, dependiendo en algunos casos de los países de origen de los que provienen. En este sentido los inmigrantes españoles, franceses o norteamericanos presentan características distintas a la migración andina. Por lo tanto una primera pregunta interesante de abordar es si se deben adoptar políticas o medidas destinadas a inmigrantes de determinados países, o más bien debiera mantenerse un criterio universalista en esta materia.

Otro aspecto que quisiera abordar en este artículo es de qué manera se han abordado las medidas, políticas y convenios para hacer frente a las problemáticas de la migración, en particular en el caso peruano. En este punto me parece importante plantear que los convenios y acuerdos más globales sobre integración, principalmente en materia económica, no han incorporado la temática migratoria como uno de los puntos de negociación. De hecho, no existen convenios específicos sobre

migración, sino que lo que existe son acuerdos más generales y que benefician directa o indirectamente a los inmigrantes. Una pregunta válida en este sentido es qué lugar de la agenda internacional debiera de ocupar la temática migratoria. En el caso de Chile y Perú los acuerdos y convenios suscritos no son exclusivamente centrados en asuntos migratorios, aunque sí ofrecen algunos mecanismos y condiciones para mejorar la situación de vida de la población peruana residente en Chile. Avances en materias de cooperación científica y técnica, así como en seguridad social y salud han permitido generar algunos programas específicos dirigidos a los inmigrantes.

El problema es que este tema, si bien está presente en la agenda política de ambos gobiernos, no logra articularse como un tema autónomo dentro de los convenios suscritos por ambos países. De este modo los programas de carácter más específico y que abordan de manera directa los asuntos migratorios, quedan en manos de instituciones como las municipalidades, iniciativas del consulado y algunos ministerios, pero no forma parte de los convenios de integración de mayor nivel suscritos por Chile y Perú.

La primera parte del artículo busca dar cuenta de algunas características de la migración peruana en Chile, enfatizando que se trata de un caso distinto a lo que es la migración proveniente de ese mismo país, pero que se dirige a otros destinos. Factores como la cercanía geográfica, idioma, origen rural/urbano y feminización, entre otros, contribuyen a formar un caso con características propias de la realidad chilena y peruana.

La segunda parte da cuenta de cómo la realidad que enfrenta este grupo migratorio ha dado origen a una serie de medidas y políticas implementadas por el estado Chileno, en convenio con el Peruano, sin embargo, la temática migratoria no ha conseguido formar parte de los acuerdos comerciales de mayor envergadura. La pregunta que surge a partir de esta reflexión es si resulta suficiente que se resuelvan los problemas migratorios a partir de acuerdos, convenios y prácticas específicas, o debiera formar parte de una agenda política de mayor nivel.

I. MIGRACIÓN PERUANA HACIA CHILE. CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS DE ESTE MOVIMIENTO

La cantidad de personas que salen desde Perú no sólo ha aumentado fuertemente en las últimas décadas, sino que los destinos hacia los cuales se dirige esta población también se han diversificado. En los últimos años, España, Italia y Japón han emergido como lugares atractivos desde el punto de vista migratorio y en este contexto Chile, más precisamente Santiago, se ha inscrito como una alternativa frente a estos destinos más lejanos¹.

La migración peruana en Santiago proviene principalmente de la costa norte del país. Se trata, como en muchos casos, de una migración que ha utilizado las redes

¹ Ulla Berg, Karsten Paerregard *El Quinto Suyu. Transnacionalidad y formaciones diaspóricas en la migración peruana*. IEP, Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 2005.

sociales como un mecanismo para «jalar» a parientes y conocidos, lo que explica la alta concentración de chimbotanos o trujillanos, por mencionar algunas ciudades de origen. ¿Existe alguna diferencia entre la migración hacia Chile de la que se dirige a otros destinos? Para responder a esta pregunta quisiera utilizar el caso de la migración peruana hacia España pues permite comparar y así evidenciar algunas de las particularidades del caso chileno.

Aún cuando se trata de un mismo lugar de origen, los inmigrantes que llegan a Chile y las prácticas migratorias asociadas a sus experiencias, son distintas a lo que sucede en otros países. Diversos factores influyen en la conformación de estas características específicas, dentro de las que se pueden mencionar aquellos que tienen que ver con elementos sociodemográficos de la población que emigra: si se trata mayoritariamente de inmigrantes de origen urbano o rural, sector socioeconómico al que pertenecen, nivel de educación y condiciones de salida y de arribo al destino. También existe una serie de factores asociados al país donde llegan, por ejemplo, políticas y leyes migratorias existentes en el lugar, nivel de desarrollo de la economía y tipo de mercado laboral en el que se integran, prejuicios y estereotipos existentes en el lugar, presencia de una comunidad histórica o si se trata de una migración reciente, índice de masculinidad de la migración, entre otras.

Al comparar la situación de los inmigrantes peruanos en Chile y España, surgen elementos necesarios que permiten plantear que el caso de Chile, pese a las semejanzas, se trata de un tipo de migración distinta. Recordar primero que ambos lugares son destinos relativamente nuevos para los inmigrantes peruanos pues en ambos casos se trata de una población que comienza a llegar con mayor fuerza en la década de los noventa. En Chile viven cerca de 38.000 inmigrantes peruanos, de acuerdo con el Censo del 2002 y en España residen más de 57.000 inmigrantes (censo 2003) a los que se debe agregar los cerca de 15.000 nacionalizados españoles que mantienen por convenio entre España y Perú la doble ciudadanía².

Una semejanza evidente entre los dos destinos, es el idioma. En ambos destinos la barrera del idioma no es tal, y si en algunos casos la comprensión del castellano puede resultar difícil en los primeros meses, rápidamente las entonaciones y modismos son incorporados y aprendidos por los inmigrantes. En el caso de Chile por tratarse de una inmigración desde centros urbanos peruanos que en el pasado recibieron una inmigración interna desde la selva o lugares rurales, es común encontrar personas bilingües o con conocimiento de quechua o aymara, aunque no lo utilizan en la vida cotidiana.

Un segundo aspecto interesante de señalar es la composición por sexo. Si bien en ambos casos se observa una significativa presencia femenina, lo que se relaciona directamente con la estructura del mercado laboral, en España se observa que conforme pasan los años, se ha tendido a equiparar la relación hombres y mujeres, lo que según lo planteado por Angeles Escrivá— se debería a la reunificación familiar que se estaría produciendo en los últimos años³. En el caso de Chile, la migración femenina es actualmente mucho más alta que en España, sin embargo podría ser

² Angeles Escrivá «Formas y motivos de la acción Transnacional. Vinculaciones de los peruanos con el país de origen» En: *Migración y Desarrollo*, Editado por Angela Escrivá y Natalia Ribas. Consejo superior de investigaciones científicas, 2004.

³ Ibidem.

que en el futuro ocurra algo similar a lo de España, ello por cuanto se trata de una población que se ha mantenido relativamente estable, es decir, no han retornado a Perú, y se están produciendo nuevas plazas de trabajo para este segmento, incluidos los hombres.

Un tercer elemento de comparación y que tiene relación con el anterior, es el eje migración, empleo y género. En ambos destinos (y aquí también se puede agregar lo que sucede con la migración peruana en Argentina), se produce una concentración de mujeres inmigrantes en los trabajos de cuidado y domésticos. En España el cuidado de enfermos y ancianos ha abierto un importante mercado laboral para las latinas. En Chile en cambio, el empleo disponible para las inmigrantes se reduce casi exclusivamente al trabajo doméstico. El 72% de estas mujeres económicamente activas, trabaja en esta actividad⁴.

Este tipo de trabajo goza en general de bajo prestigio social, sin embargo en el caso de Chile y de toda América Latina, constituye uno de los sectores que concentra los más altos porcentajes de participación del empleo femenino. En Chile el 16% de la población económicamente activa femenina (PEA) trabaja en este sector, mientras que el promedio para América Latina es de 12.9%⁵. Históricamente han sido las condiciones económicas, de género y étnicas las que han determinado el origen de la mano de obra para este sector. En otras palabras, el trabajo doméstico ha sido realizado durante décadas y siglos por mujeres, pobres y pertenecientes a comunidades étnicas o del mundo rural. Ello es producto de una especie de naturalización de las características y condiciones que debe tener la persona que realiza este trabajo y que se encuentra estrechamente relacionado con la condición de dominación en la que son puestas las trabajadoras. ¿De qué otra manera se entiende los abusos laborales que existen en este tipo de trabajo? ¿De qué otra forma se explica que sean los propios códigos laborales los que establecen condiciones de trabajo distintas y más precarias de las que gozan el resto de los trabajadores? Hay tres características que presenta el trabajo doméstico y que de alguna manera determinan o permiten que se generen ciertas condiciones de explotación y abuso laboral: 1) el trabajo que realiza la mujer no le permite salir del mundo privado y acceder al mundo público, como sí lo permite cualquier otro trabajo, ya que siguen estando en el ámbito de lo privado, y por ende toda sanción, control o inspección es muy difícil de ejercer, 2) el trabajo que deben realizar no está definido, o más bien, su definición es demasiado amplia. En general la legislación y los contratos establecen que la persona debe realizar las «labores propias del hogar», situación que no especifica lo que debe y lo que no debe hacer, dejando a criterio del empleador/a esta delimitación. 3) no existe una jornada laboral fija, especialmente en el trabajo puertas adentro, ya que la persona debe estar disponible para comidas o fiestas, cuidado de los niños por la noche, etc⁶ y esto la mayoría de las veces no es pagado como trabajo extra. En este sentido las mujeres no son dueñas ni de su tiempo, ni

⁴ Jorge Martínez. *El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*. Serie Población y Desarrollo. N°49. CEPAL/CELADE 2003

⁵ Panorama Social de América Latina 2002-2003. CEPAL 2004

⁶ Ramirez Machado, José María 2003 «Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective». En: *Conditions of work and employment series N° 7*. <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/7cws.pdf>

tampoco de su espacio por cuanto las dueñas de casa pueden entrar en cualquier momento en el lugar donde ellas viven.

Estas tres condiciones dejan por una parte abierta la puerta para que se produzcan abusos como largas y extensas jornadas de trabajo, y por otra, se vuelve extremadamente difícil que los organismos encargados ejerzan una adecuada inspección.

Las mujeres rurales que llegaron a Santiago para trabajar en alguna casa crecieron y sus hijas se transformaron en mujeres urbanas. Lentamente el trabajo puertas adentro dejó de ser la única alternativa de empleo y surgieron otras modalidades (por día, o puertas afuera) y también otros empleos. La incorporación de la mujer al trabajo, por otra parte, significó al menos mantener la demanda por trabajadoras de casa particular. Estas situaciones determinaron la creación de un «nicho» de trabajo principalmente en la modalidad puertas adentro y es este espacio precisamente el que han venido a ocupar las mujeres peruanas en Chile⁷.

La posibilidad de tener un trabajo y a la vez ahorrar el dinero del arriendo, de la comida, transporte, luz, agua y otros gastos, hacen que este empleo adquiera mayor atractivo para las mujeres, sobretodo para aquellas que han salido de su país y dejado a sus hijos con la promesa de enviar dinero para su alimentación y cuidado. En estos casos, toda estrategia de ahorro sirve, ya que cualquier peso que no se gaste en Chile, son dólares que se envían a sus hogares.

Una diferencia interesante de observar, y que ya se había enunciado más arriba, es que en España (así como en Italia) las y los inmigrantes provienen en su mayoría de Lima, mientras que en Santiago se trata de una migración proveniente de la costa norte del país⁸. Esto no quiere decir que no exista una migración desde el sur de Perú. Por el contrario, históricamente ha habido una migración en la zona andina que data desde antes de la guerra del pacífico. Incluso en tiempos del imperio Inca, existía una movilidad demográfica entre lo que hoy es el sur de Perú, Bolivia y en norte de Chile. Durante fines del siglo XIX y comienzos del XX hubo una importante migración peruana y boliviana para trabajar en las minas del salitre del norte grande⁹.

Durante el siglo XX este movimiento se mantuvo, con excepción probablemente de la década del 80, donde se observó una disminución importante en el número de inmigrantes censados en los distintos países de la región. Ello debido sin duda a las duras políticas de seguridad impuesta por las dictaduras de los países latinoamericanos.

Hoy en día, la migración en la zona andina se mantiene vigente, respondiendo eso sí a las características propias de la migración fronteriza. Lo nuevo, sin embargo, es precisamente el número creciente de inmigrantes laborales que llega a Santiago y el lugar desde donde provienen. Chile emerge como un destino posible dado las condiciones de estabilidad económica y política, a lo que se agrega la creciente

⁷ Ver Estudio de la OIT sobre trabajo doméstico. Publicación en imprenta

⁸ Para mayor referencia sobre la caracterización de la inmigración peruana en Chile, ver Nuñez y Stefoni «Migrantes andinos en Chile: ¿transnacionales o sobrevivientes?» En: *Revista Enfoques* N°3, año 2004. Universidad Central. Facultad de Ciencia Política y Administración Pública. Instituto de Estudios y Gestión Pública.

⁹ Julio Pinto Vallejos «Reclutamiento laboral y nacionalidad: el problema de la mano de obra en los inicios de la industria salitrera (1850 – 1879)» En: Carmen Norambuena *Faltan o Sobran Brazos*, Editorial Universidad de Santiago. Colección IDEA

dificultad que existe para llegar a destinos tradicionales como Estados Unidos, o a las economías más desarrolladas, como la española o italiana. El cierre de fronteras del mundo europeo y norteamericano ha significado una mayor presión por dirigirse a destinos intermedios o alternativos, sobretudo para la población que no cuenta con los recursos económicos ni sociales suficientes para llegar a esos destinos.

Por otra parte, la emergencia de lugares alternativos como Santiago, se convierten en una posibilidad para una población con menos recursos y que quizá no habría siquiera pensado en partir a Europa. La menor distancia geográfica y los menores costos de transporte se convierten en factores de atracción para una comunidad con menos recursos. Pese a ello es importante recordar que en general no son los más pobres de un país los que emigran, pues es necesario contar con un mínimo de capital económico y social.

La proximidad geográfica entre Chile y Perú determina por otra parte ciertas prácticas migratorias distintas a las que se ponen en juego cuando existe una distancia mayor. En el caso de Chile la posibilidad real de viajar, dada por la cercanía entre los países y el menor costo asociado, se traduce necesariamente en mayores frecuencias de viajes. En el estudio realizado por Nuñez y Stefoni¹⁰ se observó que los viajes realizados así como la programación de viajes futuros han permitido desarrollar una relación más cercana con el Perú. La posibilidad de ir en las vacaciones, para navidad, día de la madre o alguna fecha significativa está presente en el discurso porque es un acontecimiento posible de realizar, aún cuando no siempre ocurra. Desde lugares más lejanos, el discurso se construirá probablemente sobre una expectativa, un deseo más que sobre experiencias concretas.

El estudio confirmó lo que se ha señalado en diversas investigaciones a nivel internacional. La frecuencia de viajes y movilidad transnacional es mayor en la medida en que el inmigrante goza de un estatus legal. Es menos probable que un inmigrante irregular viaje debido a que corre mayor riesgo de ser detenido y devuelto a su país de origen en la frontera. Ello significaría perder una importante fuente de ingresos y tener que incurrir en nuevos costos para cruzar de manera irregular hacia el país de destino.

A partir de esta identificación de la inmigración peruana hacia Chile como un caso distinto de la migración andina hacia otros lugares del mundo, quisiera profundizar un poco más en las características que asume este movimiento, su historia y los avances en la incorporación de este tema en la agenda política nacional y bilateral con Perú.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA MIGRACIÓN PERUANA

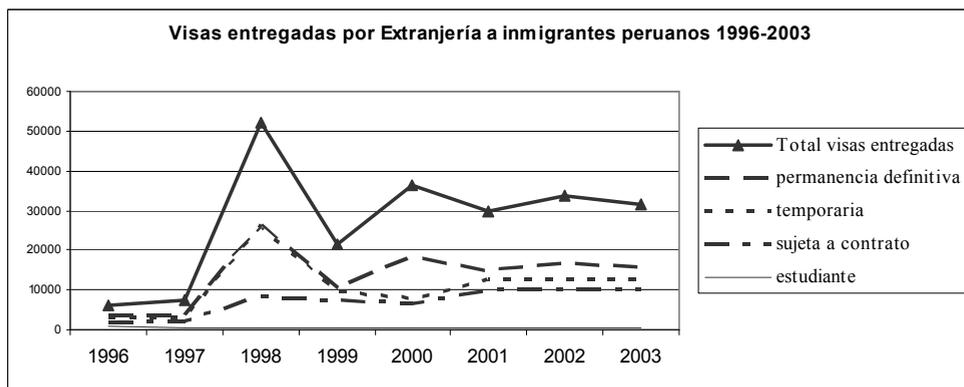
La migración peruana constituye el segundo stock migratorio en el país, después de Argentina. El censo del 2002 indica que existen un poco más de 38.000 peruanos en Chile, lo que equivale a un incremento cercano al 400% respecto del censo anterior.

Los antecedentes entregados por el Departamento de Extranjería, si bien no son

¹⁰ Nuñez y Stefoni, «Migrantes Andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?» ...

comparables con la información censal ya que obedecen a metodologías completamente distintas, dan cuenta de una tendencia similar. En el gráfico se observa un aumento sostenido en el número de visas entregadas por este organismo y un salto en el año 1998, que se explica por el otorgamiento de una amnistía a todos los inmigrantes irregulares por el gobierno.

GRÁFICO N° 1

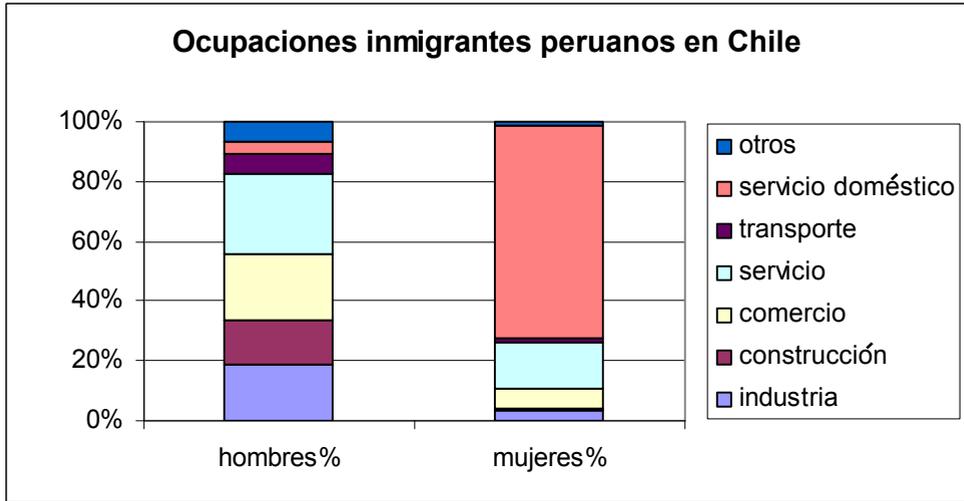


Fuente: En base a información del Departamento de Extranjería. Chile.

Se ha señalado más arriba que la migración peruana es eminentemente femenina. En el caso de Chile la proporción de mujeres inmigrantes peruanas sobre los hombres, es superior a los otros flujos migratorios (como el caso argentino, boliviano o ecuatoriano). Ello tiene relación con la estructura del mercado laboral y las categorías ocupacionales en las que se ubica la población inmigrante. En el caso de la ecuatoriana, por ejemplo, el convenio para profesionales de la salud y que les permite ejercer en este país sin necesidad de convalidar el título favorece la llegada de hombres y mujeres. En el caso argentino la presencia de hombres es casi idéntica a la de mujeres (ver capítulo en esta misma publicación) y en el caso boliviano, existe un predominio masculino, probablemente vinculado al trabajo en la agricultura en los valles del norte del país o a las actividades comerciales en la primera región.

El siguiente cuadro indica las ocupaciones de los inmigrantes peruanos en Chile según el sexo, de acuerdo con la información censal disponible (censo 2002).

GRÁFICO N° 2



Fuente: Elaboración en base a Jorge Martínez, El Encanto de los datos.

El gráfico indica a primera vista un comportamiento totalmente distinto, según si se trata de hombres o mujeres. En el caso de los primeros se observa una mayor dispersión en actividades laborales, con cierta preponderancia del sector servicios y comercio, seguido por industria y construcción. En el caso de las mujeres, tal como se ha señalado, el servicio doméstico concentra a la mayoría de la población económicamente activa. Otras actividades que surgen son las relacionadas con el servicio.

En relación al lugar de residencia, la siguiente tabla muestra las regiones donde viven los principales grupos migratorios en Chile. Aquí es posible observar y comparar con lo que sucede con los inmigrantes de otros países de origen.

CUADRO N° 1
CHILE: PRINCIPALES REGIONES DE RESIDENCIA DE POBLACIÓN INMIGRANTE

País de nacimiento	Total primeras regiones de Chile	Regiones			
		Tarapacá	Metropolitana	Valparaíso	Araucanía
Argentina	68.9		46.3	11.5	11.1
Bolivia	70.6	46.2	24.4		
Ecuador	67.0		67.0		
Perú	90.0	12.1	77.9		
Total nacidos en el extranjero	80.8	6.9	61.2	8.6	4.0

Fuente: censo 1992, Informe Población y Desarrollo N° 49. CELADE/CEPAL

En el caso de Perú, Ecuador y Argentina, los inmigrantes viven preferentemente en Santiago. En el caso específico peruano, éstos viven básicamente en dos lugares:

Santiago (77.9%) y región de Tarapacá (12.1%), la que corresponde a una migración de carácter más bien histórica y de tipo fronteriza, tal como se ha señalado.

La siguiente tabla muestra la distribución por comuna de la inmigración peruana al interior de la región metropolitana.

CUADRO N° 2

Chile: Personas nacidas en Perú por sexo y residencia en comunas seleccionadas de la provincia de Santiago				
Comuna de residencia	hombres	mujeres	A. sexos	Indice Masc.
Santiago	2933	2917	5850	100,5
Las Condes	535	2561	3096	20,9
recoleta	736	730	1466	100,8
Vitacura	150	1275	1425	11,8
Estación central	679	675	1354	100,6
Independencia	646	642	1288	100,6
Providencia	387	857	1244	45,2
Lo Barnechea	147	1031	1178	14,3
La Florida	498	614	1112	81,1
Peñalolén	426	683	1109	62,4
Otras comunas	3650	4967	8617	73,5
Total	10787	16952	27739	63,6

Fuente: Martínez Jorge (2003) El Encanto de los datos... CEPAL/CELADE

La tabla muestra que es la comuna de Santiago la que concentra el mayor número de inmigrantes peruanos, seguida de Las Condes (comuna del barrio alto de Santiago).

Es interesante constatar que Santiago no es el único caso donde se produce esta concentración en el centro cívico e histórico de los inmigrantes. Estudios demuestran que los peruanos tienden a vivir en el centro de las ciudades donde emigran¹¹ y ello puede deberse a la importancia que le asignan al vivir en un lugar con buen acceso al transporte y así dirigirse a los distintos puntos de trabajo. Un análisis interesante que se desprende de esta práctica es la conformación de lo que se ha llamado «barrios peruanos»¹², es decir enclaves territoriales donde se desarrollan actividades comerciales, gastronómicas y recreacionales asociadas a los inmigrantes en los mismos sectores donde ellos viven. Se produce una suerte de apropiación del espacio urbano y una resignificación de éste a partir de la identidad que surge de las propias actividades señaladas. El espacio urbano se transforma en un terreno de disputa real y simbólica entre los actores que asumen identidades diversas. La disputa se resuelve en la medida en que el territorio se va transformando y adquiriendo nuevos colores, olores y significados. Son estos procesos los que en definitiva

¹¹ Germaná, Meneses, Valencia, et al *La Migración internacional. El caso Peruano*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, 2005.

¹² José Luque «Transnacionalismo y enclave territorial étnico en la configuración de la ciudadanía de los inmigrantes peruanos en Santiago de Chile» En: *Revista Enfoques N°3, año 2004*. Universidad Central. Facultad de Ciencia Política y Administración Pública. Instituto de Estudios y Gestión Pública.

permiten el desarrollo de ciudades multiculturales, donde el territorio, el espacio público, adquiere múltiples sentidos e identidades que deben aprender a convivir.

Un caso aparte es lo que sucede con la comuna de Las Condes, Vitacura, Providencia y Lo Barnechea, todas ellas pertenecientes al sector alto de la sociedad chilena. En estos casos la presencia de peruanos está dada por la presencia de mujeres que trabajan puertas adentro en las casas particulares. De hecho, la presencia de hombres en estos barrios es mínima. La alta concentración en Las Condes, por lo tanto, no daría origen a los barrios peruanos que si existen en el Centro y en algunas comunas más populares, pues no es allí donde las personas desarrollan sus actividades de recreación y esparcimiento, aunque es el lugar donde pasan mayor parte del tiempo.

Es interesante señalar que no basta con una alta densidad de la población inmigrante en un determinado territorio para que se generen estos barrios, y lo que sucede en las comunas del barrio alto da cuenta de ello, sino que depende también de ciertas características de la población inmigrante. El caso de la inmigración argentina plantea una interrogante en este sentido: ¿por qué no existen barrios «argentinos» siendo que son numéricamente superiores a los peruanos?¹³.

El análisis de Guarnizo¹⁴ sobre la migración colombiana en Los Angeles concluye que deben estar presentes una serie de factores para que se genere y desarrolle un enclave territorial. De partida, debe existir una concentración significativa de migrantes en un territorio (cuadras o barrios) lo que entre otras cosas permite la conformación de un mercado cautivo para poder vender productos asociados a la cultura y necesidades de ese grupo humano. Pero también es necesario que se desarrollen prácticas que logren trascender el espacio privado. Es decir, que las calles, negocios y plazas sean un espacio público de encuentro para la comunidad.

En la medida en que los inmigrantes logran desarrollar y organizarse en torno a un sentido de comunidad, será posible que hagan más evidente los problemas que los aquejan y a partir de ello, plantear demandas específicas a los distintos gobiernos (del país de origen como el de llegada) y a las instituciones respectivas. El estudio sobre colombianos en Estados Unidos concluye que existe una relación entre el segmento socioeconómico y la conformación de enclaves territoriales, es decir, mientras la población inmigrante tiene un origen más urbano y asociado a la clase alta, menos probable es que se formen estos barrios étnicos.

A continuación se analizarán algunos de los programas y convenios existentes entre los gobiernos de Chile y Perú y que dan cuenta de avances significativos en materia de integración.

¹³ ver artículo sobre Migración desde Argentina en esta misma publicación

¹⁴ Guarnizo, Sanchez y Roach «Desconfianza, solidaridad fragmentada y migración transnacional: Los Colombianos en la ciudad de Nueva York y Los Angeles» En: Portes, Guarnizo y Landolt *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. FLACSO – Miguel Angel Porrúa, México 2003.

III. MIGRACIÓN Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN

En materia de acuerdos y convenios entre Chile y Perú, se pueden identificar ciertos grupos de acuerdos y convenios dependiendo de la naturaleza que los inspira.

El primero, y quizá el más evidente dice relación con una serie de acuerdos de carácter económico que han buscado avanzar en el proceso de integración económica. Entre estos destaca el acuerdo de Complementación Económica, de 1998; el acuerdo de Doble Tributación, de 2004; el Acuerdo de Protección de Inversiones, suscrito en febrero del 2000 y el acuerdo aerocomercial de 1997 y 1996¹⁵, que establece el máximo de vuelos semanales entre los países.

La naturaleza de estos acuerdos ha significado que el foco de atención haya estado puesto en el intercambio comercial y en la generación de las condiciones que posibiliten la inversión extranjera en ambos países. Sin embargo, éstos no han incorporado la dimensión laboral, específicamente la movilidad de mano de obra entre países, como un elemento de la integración. Esta situación, si bien se repite en la mayoría de los acuerdos de este tipo que suscriben todos los países, no se debe pasar por alto, aún cuando ello sea una norma, ya que es aquí precisamente donde opera la lógica de que la libre circulación de bienes reporta beneficios para ambas partes.

Los avances en materia de facilitación del movimiento de las personas se han producido a partir de iniciativas puntuales y específicas, como por ejemplo la posibilidad de ingreso al país de turistas de nacionalidad peruana premunidos de sus documentos de identidad vigente (resolución exenta N°3734, del 4 de agosto del 2005), aunque, para iniciar los trámites de residencia, los extranjeros deben contar con su pasaporte.

Otro acuerdo tendiente a facilitar el tránsito de las personas entre uno y otro país es el «Convenio de transporte de pasajeros por carretera entre Tacna y Arica» (DTO-265), publicado el 18 de enero del 2006, en virtud del cual se regulariza y estandariza el servicio de transporte entre ambos destinos.

Un segundo grupo de convenios y acuerdos son aquellos relacionados con la cooperación científica e intercambio cultural entre ambos países. Estos acuerdos tienen una orientación similar a lo propugnado por el Convenio Andrés Bello, de integración educativa, científica y tecnológica suscrito en enero de 1970 y actualmente compuesto por Bolivia, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela¹⁶.

Entre Chile y Perú existen al menos dos acuerdos que avanzan en esta dirección. El primero es el Convenio de intercambio cultural entre el gobierno de la República de Chile y el gobierno de la República de Perú, suscrito en mayo de 1978, en el que se reconoce la validez de los certificados y títulos profesionales, debidamente legalizados, así como los estudios completos y parciales de Educación Superior. El segundo es el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre Perú y Chile, suscrito en junio de 1998 y promulgado en el 2003 (DTO-236)¹⁷. Este Convenio establece un compromiso a elaborar y ejecutar, de

¹⁵ Para mayor información ver: www.direcon.cl

¹⁶ Para mayor información, ver: www.cab.int.co

¹⁷ Para mayor información, ver www.ocimed.gob.pe/observatorio/documentos o en la Biblioteca del Congreso Nacional www.bcn.cl

común acuerdo, programas y proyectos de cooperación científica y técnica en las siguientes modalidades:

- a) realización conjunta o coordinación de programas de investigación y/o desarrollo
- b) envío de expertos
- c) envío de equipo y material necesario para la ejecución de proyectos específicos
- d) elaboración de programas de pasantía para entrenamiento profesional
- e) concesión de becas de estudio para especialización
- f) creación y operación de instituciones de investigación, laboratorios o centros de perfeccionamiento.
- g) Organización de seminarios y conferencias
- h) Prestación de servicios de consultorías
- i) Intercambio de información científica y tecnológica
- j) Desarrollo de actividades conjuntas de cooperación en terceros países
- k) Otras modalidades que acuerden las partes.

Este convenio se ha logrado materializar en el Programa de Asistencia Técnica y en un Programa de Becas, coordinado por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Bajo este programa se han realizado 3 seminarios anuales sobre temas migratorios en Perú, y que han tenido por objeto entre otros aspectos, la capacitación de recursos humanos que trabajan directamente con migrantes. Se han desarrollado además diversos seminarios regionales de asistencia técnica sobre temas específicos con una convocatoria amplia a diversos países de la región, El Programa de Becas, adicionalmente ha permitido que alumnos peruanos se encuentren desarrollando sus estudios de postgrado en el país.

Uno de los acuerdos que resulta de vital importancia para los trabajadores inmigrantes que se encuentran en Chile es el relativo a la seguridad social. Chile ha suscrito a la fecha convenios internacionales de seguridad social con los siguientes países : Argentina; Alemania; Austria; Bélgica; Brasil; Canadá; Dinamarca; España; U.S.A; Francia; Luxemburgo; Noruega; Países Bajos; Portugal; Québec; República Checa; Suecia; Suiza y Uruguay¹⁸.

En el caso de Perú existe un Convenio en trámite, pero que aún no se encuentra operativo. De entrar en vigencia, este convenio permitirá a los trabajadores entre otras cosas, obtener una pensión en cada uno de los países en los que efectuó cotizaciones provisionales y les permitirá obtener una pensión sin la necesidad de residir en el país que la otorga.

En esta misma dirección se promulgó entre ambos países en el 2004 el «Convenio para evitar la doble tributación y para prevenir la evasión fiscal en relación al impuesto a la renta y al patrimonio» (DTO-297).

En materia de salud, se promulgó en el 2002 el Convenio con Perú sobre un «Programa Integral para el desarrollo de Actividades científico técnicas, asistenciales y de promoción de la salud» (DTO-231) que tiene por objetivo central establecer los términos de cooperación entre ambos gobiernos para la búsqueda conjunta de

¹⁸ Información actualizada el 19 de mayo del 2006. Para mayor información ver: www.mintrab.cl

soluciones apropiadas a los problemas de salud. Los objetivos de la cooperación apuntan a las siguientes áreas de trabajo:

- a) aunar esfuerzos que contribuyan al logro de los objetivos nacionales en materia de salud, dando especial atención al desarrollo de programas prioritarios que respondan a necesidades comunes y requieran de esfuerzos complementarios
- b) desarrollar intercambio técnico, científico y tecnológico que promueva una oportuna, eficiente y equitativa atención de salud
- c) contribuir a elevar el nivel de vida de las poblaciones de las zonas fronterizas.

Este convenio, publicado en noviembre del 2003, no ha derivado a la fecha en un programa más específico, sin embargo, existe una iniciativa que se encuentra en proceso de estudio.

La presencia y crecimiento de la población inmigrante en Chile ha puesto en evidencia una serie de problemas que enfrenta esta comunidad, para los que las instituciones nacionales no estaban preparadas. Ello ha puesto cierta presión en las autoridades de Chile y Perú, quienes, han debido suscribir acuerdos de carácter más específicos tendientes a mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes. Estos constituyen el tercer grupo de acuerdos.

La ideación y elaboración de estos acuerdos o programas han sido posibles gracias al accionar de las organizaciones sociales y de las propias instituciones que enfrentan a diario las problemáticas derivadas de una inmigración para la que no hay una política de mayor alcance. Entre algunos de los acuerdos suscritos, se encuentra el impulsado por el Ministerio de Salud, la Dirección de Organizaciones Sociales (D.O.S) y la embajada peruana en Chile, en virtud del cual las mujeres embarazadas con más de cierto número de meses de gestación, y que no poseen sus papeles al día, tienen el derecho de recibir la atención y control de embarazo y la regularización de sus papeles, una vez que el niño haya nacido en Chile.

Este programa sin duda es inédito en el mundo, ya que la regularización de los papeles a partir de un hijo nacido en territorio extranjero, sería muy difícil de pensar en los países receptores de inmigrantes.

En el área de educación se han suscrito al menos dos convenios que apuntan a asegurar la educación de los menores peruanos y a entregar las condiciones para que ello sea necesario. El primero fue firmado por el ex Subsecretario de Educación, José Weinstein, donde se asumió el compromiso de recibir a los menores en los colegios, aún cuando sus padres se encontraran en una situación irregular. Ello por cuanto los hijos de padres sin sus papeles al día, carecían de Rut o número de identificación, lo que impedía su inscripción en los colegios municipalizados o subvencionados. Este convenio permite que todos los niños, aún cuando no tengan un RUT puedan garantizar su derecho a la educación.

Por otra parte este año (2006) la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) junto con la Asociación peruana de residentes Trujillanos en Chile, firmaron un acuerdo para la entrega de útiles escolares y colaciones a los niños peruanos considerados vulnerables.

De esta manera, la presencia de inmigrantes en Chile ha generado una serie de medidas que buscan resolver los problemas que se derivan de una política que aún

no está ajustada a las necesidades y requerimientos de la migración de principios del siglo XXI. Si bien una política nacional no puede prever ni resolver todos los problemas que surjan a partir de la inmigración, otorgan un contexto, encuadre y orientación a seguir por parte de los programas específicos, pero también de los acuerdos y convenios comerciales.

Si la política migratoria chilena asume una perspectiva abierta e integradora, entonces es posible y coherente plantear diversas actividades que vayan en esa dirección. De lo contrario se corre el riesgo de que éstas queden a voluntad de los funcionarios públicos, los que no siempre pueden tener las mismas intenciones.

CONCLUSIONES

Los movimientos migratorios, sus causas y efectos en las sociedades modernas se han transformado en las últimas décadas, y particularmente en los últimos años, en un tema de vital importancia para las naciones más desarrolladas. Durante el 2006 Estados Unidos ha presenciado uno de los debates más intensos respecto de la política migratoria en ese país, en particular aquella relacionada con los más de 11 millones de inmigrantes irregulares.

Las Naciones Unidas, por otra parte, ha abierto importantes instancias de discusión y diálogo sobre este asunto, intentando avanzar en cuáles deberían ser los ejes principales para abordar una gobernabilidad de estos movimientos, respetando los derechos de todos aquellos que deciden salir de su país para ir en busca de mejores alternativas de vida.

El contexto actual de América Latina, permite plantear con bastante seguridad que éste seguirá siendo en el futuro un continente emisor de inmigrantes y que ellos se dirigirán hacia distintos lugares del mundo. Dentro de la región, por otra parte, es esperable que siga aumentando el número de inmigrantes que se dirigen a países latinoamericanos. Argentina y Venezuela han sido históricamente los lugares de mayor atracción dentro de la región, pero en la última década Costa Rica y Chile emergen como incipientes centros de atracción, aunque en el caso de Chile, éste sigue siendo un país netamente emisor.

Es fundamental que la sociedad chilena prepare sus instituciones, no sólo para un probable aumento en el número de inmigrantes, sino también, y quizá más importante, para el hecho de que los que hoy existen, difícilmente retornarán a sus países en el mediano plazo. Se trata de una población que tenderá a radicarse en Chile en la medida en que se vaya produciendo la reunificación familiar, lo que representa nuevos desafíos para las diversas instituciones, así como para toda la sociedad. Es fundamental avanzar en políticas de integración de esta comunidad, así como políticas de educación dirigidas a aprender a aceptar y valorar la diversidad que la inmigración trae consigo.

Este libro
se terminó de imprimir
en los talleres digitales de RIL® editores
Teléfono: 225-4269 / ril@rileditores.com
Santiago de Chile, abril de 2007.