

## La Agenda de Algarve: una oportunidad para situar las relaciones boliviano-chilenas en el siglo XXI.

Javier Murillo de la Rocha

125 años no han sido suficientes para que las relaciones boliviano-chilenas encontraran un camino alternativo. Siguen, desde 1879, dominadas por el *casus belli* y sus consecuencias. Las suspicacias y temores portalianos no han podido ser reemplazados, respecto de Bolivia, por una visión cooperativa que supere la lógica de los recelos de Chile hacia su vecindario inmediato. Al finalizar el siglo XX, tales recelos —que perduraron por espacio de 100 años— disminuyeron significativamente principalmente como resultado de los acuerdos fronterizos con la Argentina sobre los llamados Campos de Hielo. Lo mismo puede decirse acerca de los alcanzados con el Perú en 1999, que resolvieron los asuntos pendientes del Tratado de 1929, derivados de la Guerra del Pacífico.

Actualmente, ninguna de las tensiones que pudieran producirse en ese ámbito obedecen a posibilidades belicistas, de las que, por razones obvias, Bolivia siempre estuvo al margen. La Moneda logró, así, en resumen, cambiar la agenda histórica con Argentina y Perú y sustituir en su relacionamiento con estos países una larga trayectoria de confrontaciones de diversa intensidad, por una vía de colaboración y de iniciativas y programas destinados a fomentar la confianza.

No sucedió lo mismo con Bolivia. Allí fracasó la diplomacia chilena porque apostó a la resignación boliviana. Y apostó mal. Pensó que más de un siglo sería suficiente para que la demanda marítima quedase archivada definitivamente. Al parecer, pensó, asimismo, que el régimen de libre tránsito y algunas facilidades portuarias reemplazarían la necesidad de un acceso costero soberano al océano Pacífico. O fue un error de cálculo que debe ser enmendado, o lo que sería peor, una actitud deliberada para mantener a Bolivia atrasada, dependiente y vulnerable.

Sea como fuere, era y es indispensable cambiar tal enfoque. A ese objetivo respondió el proceso concertado en Algarve, Portugal, el 22 de febrero de 2000. Las reflexiones realizadas por los cancilleres de la época en varios encuentros previos (Río de Janeiro y La Habana) culminaron en la conclusión de que, al comenzar un nuevo siglo, había que buscar también nuevas formas para restablecer el diálogo entre Bolivia y Chile que permitiesen modificar la agenda bila-

### Perspectivas Internacionales

Hablar de globalización se convierte cada vez más en un lugar común, tanto en la prensa escrita como en los medios orales. En boca de líderes políticos y de opinión aflora la palabra con recurrencia, sin embargo los medios de comunicación rara vez plantean seriamente la discusión del concepto, o el debate sobre sus implicaciones. Es más: los temas que sucesivamente se ubican en el centro de la discusión tienden a ignorar esta dimensión, cual si no existiera cuando en verdad esta condicionando con fuerza la mayoría de los procesos económicos, políticos y sociales nacionales.

“Perspectivas Internacionales” es un boletín virtual de FES-ILDIS Bolivia que busca informar y profundizar sobre temas como: relaciones internacionales, economía mundial, política internacional, y en fin, todo otro aspecto relacionado con la globalización, con el objeto de promover y enriquecer el conocimiento y el diálogo.

El boletín será enviado periódicamente y pondrá a su disposición ensayos y artículos recogidos de diversas fuentes internacionales, especialmente de los espacios de debate de la Fundación Friedrich Ebert a nivel mundial.

En este número ponemos a su consideración un texto de Javier Murillo de la Rocha, ex Canciller de la República y principal impulsor de la Agenda de Algarve; un intento bilateral por reconfigurar la agenda chileno-boliviana en base a un diálogo abierto y sin exclusiones, que tocando transversalmente la problemática marítima boliviana se centre en la integración y el desarrollo.

teral.

Para ello, estaba claro que no se podía seguir arrastrando el paralizante lastre de las enormes equivocaciones y designios del pasado, los cuales determinaron el injusto enclaustramiento geográfico de Bolivia. Y que valía la pena hacer los mayores esfuerzos para reparar tales errores, adoptando una agenda articulada con las exigencias del siglo XXI, que incorporara con una mentalidad abierta, sin preconceptos, todos los asuntos de interés vital para las partes.

Este compromiso fue adoptado y recogido en un Comunicado Conjunto (Murillo-Valdés) en



el que se destaca que los cancilleres *“resolvieron conformar una agenda de trabajo que incorpore SIN EXCLUSIÓN ALGUNA, las cuestiones esenciales de la relación bilateral, con el espíritu de contribuir al establecimiento de un clima de confianza que debe presidir el diálogo.”* Se pone de relieve, asimismo, *“que en la ocasión abordaron con una clara voluntad constructiva y con el fin señalado precedentemente, todos los temas de interés fundamental para ambos países, SIN EXCLUSIONES.”*

El documento de Algarve enfatiza también en que *“el desarrollo de este diálogo estará encaminado a superar las diferencias que han impedido una plena integración entre Bolivia y Chile, con el firme propósito de buscar y alcanzar soluciones a las cuestiones que afectan a sus relaciones políticas y económicas.”*

Están así contemplados, sin que falte ninguno, los elementos para una agenda diferente, capaz de reemplazar a la concebida por Chile en el siglo XIX. Se abrió el diálogo para tratar las cuestiones fundamentales. No hay otro más importante, sin duda, en las relaciones de Bolivia y Chile, que el centenario tema del mar. Así se lo mencionó en Algarve, y los cancilleres coincidieron en que no podía existir una agenda común para ambos países que excluyera este vital asunto. Se decide, además, darle al diálogo un contenido trascendente: solucionar las cuestiones que afectan a las relaciones políticas y económicas de Bolivia y Chile, con el fin de alcanzar una plena integración binacional.

El mandato presidencial de Eduardo Frei estaba próximo a concluir, por lo que se hacía necesario que las nuevas autoridades chilenas ratificaran este compromiso. Ello ocurrió, en la reunión de los presidentes Banzer y Lagos, quienes, al concluir su encuentro, que tuvo lugar en Brasilia, emitieron un comunicado, difundido el 1 de septiembre de 2000, mediante el cual *“reiteraron la disposición de sus gobiernos de realizar un diálogo sobre todos los temas de su relación bilateral, sin exclusiones, con el propósito de generar un clima de confianza recíproca, que permita profundizar las relaciones mutuas sobre la base del marco y posiciones que sustentan ambos países”.*

Los mandatarios *“decidieron, asimismo, convocar a los ministros responsables de desarrollo económico, infraestructura, transporte y energía de los respectivos países, con el objeto de examinar las posibilidades y mecanismos para poner en práctica un programa de integración y desarrollo, al que se invitaría posteriormente a participar a otros países y organismos interesados en su ejecución.”*

Los presidentes acordaron, igualmente, evaluar periódicamente el avance del diálogo sin exclusiones en sucesivos encuentros, aprovechando las reuniones de carácter multilateral. El camino estaba abierto.

Los elementos que se desprenden de esta iniciativa son de la más grande importancia. En efecto, más allá de reiterar

el compromiso de Algarve, se inicia un programa de acercamiento progresivo, con un manifiesto espíritu integracionista. Pero, al mismo tiempo, cuando se afirma que en la evolución del proceso se invitaría a participar a otros países, debe entenderse que el Perú sería el primero en ser invitado, porque el planteamiento boliviano consistía en construir, mediante un esfuerzo conjunto, un espacio trinacional que abarque el occidente de Bolivia, el norte de Chile y el sur del Perú.

La iniciativa contenía, además, un mensaje y un fin político: despejar cualquier susceptibilidad del Perú e incorporarlo como parte activa del proyectado espacio de desarrollo, del que jamás podría estar ausente por razones fundadas en la historia, la geografía, la economía, las raíces étnicas comunes y la cultura. La plena participación peruana en este emprendimiento tendría que reflejarse, en una etapa ulterior, a través de su palabra decisiva para viabilizar un acceso de Bolivia al mar por el norte de Arica.

Para dar contenido práctico a este conjunto de acuerdos, se trabajó, con un grupo de especialistas y autoridades nacionales y regionales, en el diseño de una estrategia orientada hacia el Pacífico. (2)

El primer paso fue determinar el espacio geográfico que contemplaría el citado proyecto de desarrollo. Se estableció un área de 878.995 km<sup>2</sup>, de los cuales 369.618 corresponderían a Bolivia (La Paz, Oruro, Potosí, Pando), 185.148 a Chile (Primera Región de Tarapacá y Segunda Región de Antofagasta) y 324.229 al Perú (Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua Puno, Tacna). Una población de aproximadamente ocho millones de habitantes se beneficiaría directamente con el proyecto de desarrollo trinacional.

Dentro del marco global de la situación socioeconómica, se procedió a identificar, por sectores, el potencial que, en conjunto, era posible movilizar en la zona de integración. Ello incluía recursos minerales, hídricos, energéticos, agropecuarios, turismo, infraestructura y comunicaciones.

La conclusión, en síntesis, es que se podría contar con una cantidad apreciable de recursos y de ventajas competitivas. Lo mismo en cuanto a las perspectivas para incrementar el intercambio comercial, con proyecciones a los grandes mercados de la región, y de estimular exportaciones de productos con valor agregado. La gran deficiencia residía, sin embargo, en la precaria e insuficiente infraestructura física, por lo cual el esfuerzo concertado tendría que fijar en este campo una de sus prioridades básicas.

La participación de Bolivia en el polo de desarrollo trinacional debía medirse en su inmenso significado estratégico. No se trataba de una posibilidad más para impulsar su crecimiento: tenía que valorarse en términos de su efectiva reintegración marítima y de su papel de país articulador de los grandes sistemas geográficos de Sudamérica. Había, adicionalmente, una relación vectorial en este plan.

Sólo se consolidaría política y económicamente si permitía construir el espacio físico a través del cual Bolivia rompería su enclaustramiento geográfico.

Pero el planteamiento no se agotaba aquí: junto con el acceso propio de Bolivia al Pacífico, se abriría, simultáneamente, el acceso eficiente de Chile y Perú al Atlántico, al enorme mercado del Brasil y al vasto intercambio que promovería este corredor interoceánico, con proyecciones, incluso, hacia la inmensa cuenca del Pacífico. Se estaba buscando así que los intereses de los tres países coincidieran, finalmente, en el tiempo histórico. Esa era la concepción esencial.

Para entender lo que ocurrió después, es decir, las causas que paralizaron este proceso —esperemos que temporalmente— es necesario revisar el contenido de las reflexiones que influyeron en la decisión de conformar la Agenda de Algarve, en febrero de 2000.

El propósito de abordar todos los temas, sin exclusiones ni prejuicios, respondía a la necesidad de construir nuevas formas para el relacionamiento entre Bolivia y Chile, de manera que la solución a cada uno de los asuntos pendientes eliminaba una barrera y tendía un puente de acercamiento vecinal. El superar progresivamente los problemas que se han acumulado en más de un siglo de tensiones y discrepancias se convertía en un objetivo común, donde la motivación esencial de este proceso era precisamente ese: construir, al final del mismo, los fundamentos de una plena integración binacional. Los beneficios concretos que se derivarían para ambas partes, como resultado de ese entendimiento, estaban implícitamente contemplados.

Se trataba de modificar una constante en la motivación de Chile para negociar con Bolivia. Históricamente, aquel país aceptó negociar una solución para el problema marítimo bajo dos circunstancias: cuando confrontaba conflictos en otros frentes (Perú y Argentina, en 1975) o cuando buscaba obtener alguna ventaja significativa (las aguas de los lagos Titicaca, Poopó y Coipasa, en 1950)

En esta fase surge el factor que pudo haber impulsado, decisivamente, las ideas y acciones sobre las que se venía trabajando, pero que, paradójicamente, terminó por anularlas.

Hacia fines del año 2001 y principios del 2002 se confirma la noticia de que las reservas probadas y probables de gas natural existentes en Bolivia alcanzaban a 53 trillones de pies cúbicos. Se hace perentoria la necesidad de buscar y concretar nuevos mercados. La oportunidad se presenta en la costa oeste de los Estados Unidos de América. Se conforma el consorcio transnacional (Pacific LNG) para el desarrollo del proyecto, cuyas dimensiones requerían de una enorme capacidad en inversión y tecnología. Poco después el consorcio firmaría un compromiso con la empresa Sempra Energy, que tomaría a su cargo la distribución del energético en el mercado de California.

El asunto del gas debió quedarse, o mejor dicho, incorpo-

rarse a la agenda sin exclusiones, para mantener este asunto dentro de la esfera de discusión estrictamente bilateral con Chile. Y, además, vincularlo en ese ámbito como parte de un conjunto de acuerdos encaminados a la solución del problema marítimo boliviano, ya que en una agenda común con Chile no puede existir —cabe la insistencia— ningún otro tema de interés fundamental para Bolivia. Se refuerza tal enfoque (haber mantenido el gas en la esfera bilateral) con el antecedente del Tratado de Complementación Económica, suscrito en 1955, y su Protocolo Complementario, que permitieron la construcción y operación del oleoducto Sicasica-Arica, cuyo tendido y funcionamiento no suscitó mayores reacciones.

En efecto, el citado protocolo dispuso textualmente que “ambos Gobiernos convienen en prestar todas las facilidades necesarias para la construcción, mantenimiento y operación, por parte de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos o por cualquier empresa privada autorizada por el Gobierno de Bolivia, de oleoductos que saliendo de territorio boliviano, lleguen al puerto de Arica o a cualquier otro puerto chileno”.

Ocurrió, sin embargo, que la cuestión del gas, por sus dimensiones, se convirtió en el factor dominante, que eclipsó y subordinó la agenda iniciada en Algarve, hasta asfixiarla totalmente. Es justo destacar, sin embargo, que en política internacional no es posible controlar todas las variables ni conducir un proceso de tanta complejidad conforme a un plan que responda casi mecánicamente a los objetivos y previsiones trazados, por prolija que sea su ejecución.

Tales circunstancias permitieron que se presentara una vía alternativa (la oferta peruana, que merece ser estudiada más a fondo) para la posible ubicación de la planta de licuefacción y el puerto de salida del gas desde el océano Pacífico hacia el mercado de consumo (previa regasificación en México), lo cual dio cabida a un intrincado trámite diplomático y a una encendida polémica interna en Bolivia. Ante las crecientes resistencias que asomaban toda vez que se mencionaba la opción chilena para la exportación del energético, las autoridades bolivianas comenzaron a hablar de un referéndum, primero consultivo y luego vinculante. Ya era muy tarde.

Afloraron con fuerza los resentimientos hacia Chile, atizados en el rescoldo de 125 años, e incrementaron la carga explosiva del descontento social, que estalló el 17 de octubre de 2003, determinando el cambio de gobierno.

Como resultado, y ante la imposibilidad de que se tomaran decisiones como las que esperaban y estimulaban los consorcios interesados en la comercialización del gas boliviano, se perdió —confiemos en que no definitivamente— el mercado de California. Es fácil imaginar el enorme daño que esto significará para la deteriorada economía nacional.

Ese distanciamiento secular, que sólo podrá superarse con

una franca actitud de diálogo, hizo que Chile también perdiera esta vez. La ejecución del proyecto contemplaba inversiones cercanas a los 1.500 millones de dólares en el territorio de tránsito y el puerto de exportación. Pero seguramente lo que más le interesaba al vecino país (interés que irá en aumento) era asegurar para su creciente consumo y desarrollo industrial una fuente de provisión del energético en volúmenes y plazos que, adicionalmente, hubieran disminuido su dependencia de otros mercados.

Lo ocurrido con el gas podría repetirse con otros proyectos. No hay que olvidar el potencial boliviano en recursos hídricos en zonas próximas a la frontera, que al igual que el gas, tienen considerable valor estratégico. Son los factores que influirán decisivamente a la hora de buscar soluciones integrales. La lección que nos deja esta experiencia debe ser motivo de profundas reflexiones. De lo contrario, es previsible que cualquier futuro emprendimiento que se intente con Chile corra la misma suerte, y así será en tanto no se remuevan los obstáculos que obstruyen, desde hace 125 años, el camino de la reconciliación.

Se requiere, en consecuencia, recuperar la agenda común y reponer los canales de comunicación (esto no significa necesariamente reanudar relaciones diplomáticas). El acuerdo de Algarve sigue vigente. Pero no basta contar con un listado de asuntos urgentes. Lo esencial reside en la actitud, vale decir, en la voluntad de buscar acuerdos, atendiendo a los intereses recíprocos, en un plano de equidad, de objetivos factibles, y dispuesta a romper tabúes.

A lo largo de la historia diplomática, Chile asumió reiterados compromisos para transferir a Bolivia territorios que le devuelvan el acceso soberano al océano Pacífico. No existe, entonces, razón válida para que hoy niegue esa posibilidad, que es la única que eliminará, definitivamente, la barrera infranqueable que una guerra colocó entre dos pueblos unidos por la geografía y por las mismas aspiraciones de bienestar.

Los conflictos, que tienen su origen en demandas territoriales, no se resuelven por la resignación o el olvido de las naciones afectadas. Mucho menos cuando el despojo es cualitativo. Bolivia sufrió muchas desmembraciones, es cierto, enormes en términos cuantitativos. Pero, sólo una: la del litoral, la privó de una condición de soberanía que únicamente se puede reparar con la restitución de ese atributo irremplazable. Ese es el verdadero alcance y contenido del concepto de cualidad marítima.

Las facilidades de tránsito o los servicios portuarios jamás serán suficientes para compensar un cercenamiento territorial, como tampoco lo serán los programas de complementación económica o el comercio, por amplios que sean. Sencillamente, no son bienes de naturaleza equivalente.

Vale la pena citar las expresiones del influyente senador y

ex canciller de Chile, Gabriel Valdez, en una entrevista que concedió a la revista *Ercilla*. Dice Valdez: *"La Cancillería (chilena) tiene un pecado. Creer que la solución del caso boliviano es comercial. Y los problemas políticos no son comerciales. Bolivia tiene un sentimiento que se ha transformado en resentimiento y eso no se conquista con 30 mil toneladas de azúcar"*. Y añade más adelante: *"Nos interesa que el pueblo boliviano se levante. Chile debía hacer mucho más por Bolivia que sacarle el gas"*.

Pero hay otras cuestiones pendientes que se han sumado a ese penoso historial de agresiones de distinta índole, que han influido negativamente en el sentimiento de los bolivianos, y que justifican esos resentimientos de los que habla el senador Valdez.

En 1962, Bolivia se vio obligada a romper sus relaciones diplomáticas con Chile por el desvío unilateral de las aguas del río Lauca. Los daños ocasionados jamás merecieron reparación alguna. La drástica disminución del caudal de ese curso de agua internacional desertificó zonas ya severamente afectadas por la falta de recursos hídricos, y las poblaciones aledañas tuvieron que abandonar esas tierras. Chile se negó sistemáticamente a considerar los reclamos bolivianos.

Desde hace casi un siglo, Chile viene utilizando las aguas manantiales del Silala, ubicadas en la provincia Sud Lipez del departamento de Potosí (una de las regiones económicamente más deprimidas de Bolivia). La concesión solicitada y concedida en 1908 tenía como objeto canalizar artificialmente dichos manantiales para luego derivarlos hacia territorio chileno. Bolivia, en uso de un legítimo derecho de dominio originario otorgó la concesión para que las citadas aguas fueran utilizadas en las operaciones del ferrocarril Antofagasta – Bolivia.

Hace aproximadamente 50 años que las locomotoras funcionan a diesel. Por lo tanto, caducó jurídicamente el objeto de la concesión. No obstante, Chile, sin compensación alguna para Bolivia siguió y sigue usando y comercializando los citados recursos hídricos, a pesar de que en 1997 el Estado boliviano canceló la concesión, habiendo luego licitado y otorgado a una empresa privada el aprovechamiento de los manantiales del Silala. Ante la negativa chilena de reconocer los pagos que correspondían, tuvo que rescindir el contrato con la referida empresa y Potosí se quedó sin los ingresos provenientes de las regalías pactadas.

De otro lado, resulta incongruente, por decir lo menos, que las autoridades del vecino país hablen frecuentemente de la integración fronteriza, donde existen sembradas más de medio millón de minas terrestres antipersonal, que, hasta el momento, no tiene intención de remover, a pesar del compromiso que asumió al firmar la Convención de Ottawa, en diciembre de 1997. ¿Qué peligro puede representar Bolivia para la seguridad de Chile? No es admisible que aduzca que la falta de recursos financieros le

impiden proceder al desminado. Hace poco adquirió sofisticado equipo de vuelo destinado a su Fuerza Aérea por un monto de 700 millones de dólares y, por otra parte, existen fondos internacionales para la eliminación de minas terrestres.

Es más: el régimen de libre tránsito, vital para el comercio exterior boliviano, está seriamente amenazado por la privatización de los puertos de Antofagasta (ya consumado) y de Arica, en proceso avanzado. Se trataría de un caso único de privatización de obligaciones asumidas en un Tratado de Paz y Límites, como es el de 1904, que determinó la incorporación del litoral boliviano a la soberanía chilena. Las garantías sobre el libre tránsito, exigibles en aplicación de ese y otros instrumentos internacionales, quedarían en manos de empresarios privados, quienes, obviamente, no tienen por qué asumir esa responsabilidad. Queda, así, inerme frente a cualquier contingencia el comercio exterior boliviano.

A manera de conclusiones cabe afirmar que los diferendos entre países, con las características de la indeclinable demanda marítima boliviana, no se disuelven por el transcurso del tiempo, ni es el olvido el recurso para su solución. Por el contrario, se densifican en la medida en que se postergan las soluciones y, por lo tanto, su tratamiento se vuelve cada vez más complejo.

Más allá de los daños económicos, pasados y presentes, el enclaustramiento impuesto a Bolivia ha significado que se la despoje de un atributo de soberanía, que no es reemplazable sino por un bien de la misma naturaleza jurídica y política; pero, adicionalmente, ha significado para su pueblo una pérdida de libertad, al haber sido separado del contacto directo con las dos terceras partes de la realidad física del planeta, que es la extensión de los mares y océanos. Por ello, la solución debe corresponder a una concepción costera y portuaria, pero partiendo de lo primordial, que es el territorio, y lo subsidiario, que son los servicios.

El alcance de esa solución no admite dudas: tiene que darse mediante la reintegración marítima plena, que será el resultado, principalmente, de la voluntad que muestre Chile, con amplitud y visión de futuro. Ese es el factor cardinal.

Es obvio que Bolivia deba trabajar en una propuesta de consenso, cuando menos en sus lineamientos básicos, y que esté concebida en términos posibles y realistas.

Resulta indispensable construir el espacio de integración trinacional, que tenga como vector la salida soberana de Bolivia al océano Pacífico dentro de un gran marco de complementación económica con Chile, y la activa incorporación del Perú. Ello estimularía una actitud peruana favorable ante una eventual consulta en el marco del Protocolo Adicional al Tratado de 1929.

Cabe, también, consolidar --dándoles una orientación

práctica-- los significativos apoyos bilaterales y multilaterales que ha recibido la causa marítima boliviana.

Si se quiere avanzar, hay que reducir la agenda de conflictos abordando los temas que irritan y enturbian aún más las relaciones bilaterales (el río Lauca, los manantiales del Silala, las minas terrestres, la privatización de los puertos y el comercio asimétrico).

Se trata, en suma, de fundar la nueva relación sobre una lógica diferente, que busque compatibilizar intereses y no pretender que unos subordinen a otros. Ello genera las controversias.

Pero nada podrá avanzarse sino se restablecen los canales de comunicación, para hablar con el lenguaje de la paz y la cooperación recíproca, teniendo en cuenta las experiencias acumuladas y la urgente necesidad de poner fin a una etapa de más de cien años de recelos y desconfianza con Chile.

Es imprescindible sentarse en una mesa de negociaciones con una misma agenda, con el fin de aproximar los puntos de vista, los criterios dispares y la prioridad de las metas, para luego analizar y discutir, sin preconceptos, todos los asuntos: hacer que coincidan en el tiempo político internacional. Ese fue el objetivo central de Algarve. Fue ciertamente una oportunidad extraordinaria y un método adecuado para poner fin a un larguísimo periodo de desencuentros e imprimir, en conjunto, un rumbo distinto a los destinos de los pueblos boliviano y chileno. Siempre será posible retomar esa iniciativa.

ILDIS, 12-03-04.