

Bolivia y la salida al mar

Bolivia and the access to the sea

Sergio Caballero*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 19 a 23]

Introducción

Bolivia, tras ser derrotada en la Guerra del Pacífico (1879-1883) perdió en favor de Chile su salida al mar (más de 200 kilómetros de costa y unos 120.000 kilómetros cuadrados) y esta situación se consolidó con la firma de un Tratado de Paz y Amistad de 1904 entre ambos países. Desde entonces Bolivia ha mantenido su aspiración de poder recuperar una salida directa y soberana al mar. En la actualidad, aproximadamente el 90% de sus exportaciones marítimas se realizan a través del puerto chileno de Arica. Chile le permite hacer uso del puerto en calidad de zona franca y se comprometió a construir y mantener una vía férrea que conectara Bolivia con dicho puerto. Sin embargo, a día de hoy no sólo no está en uso dicha conexión ferroviaria, sino que se han incrementado los gastos vinculados a los servicios asociados al uso del puerto que debe acometer Bolivia para poder exportar a través de Arica. En este sentido, La Paz depende de la política económica que se fije desde Santiago en relación con las concesiones y gravámenes de los operadores del puerto de Arica.

La última y más reciente ofensiva boliviana para reivindicar su salida al mar se inició con las declaraciones del presidente Evo Morales el pasado 23 de marzo de 2011, Día del Mar, y que en Bolivia conmemora la pérdida de la Guerra del Pacífico y, con ello, su salida al mar. A tal fin, se creó una Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (DIREMAR), encabezada por Juan Lanchipa, y con contacto directo con el presidente boliviano. Asimismo, se contrató a una serie de expertos y asesores internacionales de primer nivel (los españoles Antonio Remiro Brotons, Jorge Cardona Llorens y Rosa Riquelme y el argentino Marcelo Kohen, entre otros) y, al mismo tiempo, se está desplegando desde entonces una gran ofensiva diplomática para recabar apoyos en la región para sus reivindicaciones.

Bolivia y la vía jurídica

Bolivia llevará probablemente el caso a la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 2012. Aunque en un principio se barajó que la fecha de interposición de la demanda fuera el 23 de marzo de 2012 por su marcado simbolismo, se ha optado por retrasarlo y atenerse a criterios de índole de consistencia jurídica más que de oportunidad política. De este modo, los expertos de la delegación boliviana siguen trabajando para interponer una demanda internacional más sólida.

Las argumentaciones jurídicas para la solicitud boliviana descansarían sobre varias afirmaciones que Chile refuta y que aspira, si acaso, a dialogarlo bilateralmente, pero en ningún caso en un tribunal internacional. Un punto

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid, España, e profesor honorario en la misma universidad (sergio.caballero@uam.es).

central de los argumentos bolivianos es que, en un continente como el americano, donde el Derecho Internacional ha tenido una marcada relevancia en la consolidación de los principios de soberanía, de no injerencia en otros estados y del mantenimiento de las fronteras derivadas de la conquista española (“uti possidetis iure”); se alega que Chile se benefició de la “última guerra de conquista amparada por el Derecho Internacional”, cuya motivación era económica y expansionista. Un importante precedente favorable a Bolivia y, que será posiblemente retomado en las alegaciones bolivianas que presenten, es la declaración de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1979 (resolución 426) en el que, tras la ruptura de relaciones entre Bolivia y Chile, se multilateralizó el conflicto y se mostró un apoyo por las posiciones bolivianas y por el diálogo para solucionar el conflicto [“es de interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa por la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico”].

Por otra parte, también se alega el perjuicio económico que genera a Bolivia el no poder tener su propio acceso al mar, máxime cuando el que lo impide es un estado que dispone de una grandísima cantidad de costa. Según algunos medios, los costos económicos que provoca el enclaustramiento marítimo estarán entre los elementos de la demanda. De hecho, la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL) calculó que las pérdidas anuales alcanzarían los 190 millones de dólares. Y según cálculos de la ONU, la pérdida económica se estima en un 0’7% del Producto Interior Bruto anual.

Bolivia y su despliegue diplomático

Como ya se comentó, desde la resolución de la OEA de 1979 favorable a las demandas bolivianas, se han sucedido numerosas declaraciones en la misma dirección. De hecho, en los últimos tiempos, se ha intensificado la determinación boliviana por hacer valer sus reivindicaciones, tal y como se constató en la 41 Asamblea de la OEA que tuvo lugar en San Salvador en junio de 2011. En principio, 13 países de la OEA manifestaron su apoyo a la postura boliviana: Perú, San Vicente y las Granadinas, Nicaragua, Brasil, México, Ecuador, Argentina, Uruguay, Venezuela, Panamá y El Salvador. Más tarde se sumó Paraguay y quedó en duda la posición final de Antigua y Barbuda. No obstante, hay que señalar que la OEA exige unanimidad y, por tanto, es difícil calibrar los apoyos reales porque muchas veces las manifestaciones a favor o en contra de una medida se verbalizan sólo en los pasillos y *off the record*. Además, y de manera suplementaria, el peso de los Estados Unidos sigue siendo especialmente relevante, pero sólo suele pronunciarse cuando se está más cerca de una decisión final. Por tanto, se abre el escenario para las elucubraciones sobre la posición final y definitiva sobre el asunto. Sin embargo y en todo caso, hay que aclarar que sólo Venezuela y Perú manifestaron un claro y explícito respaldo a los postulados bolivianos.

Dicho lo cual, se espera un gran despliegue para la 42 Asamblea de la OEA, cuya sede será precisamente la ciudad boliviana de Cochabamba del 3 al 5 de junio de 2012. Dado que es probable que para esa fecha ya se haya interpuesto (o esté próxima) la reclamación judicial contra Chile, este foro se prevé que se constituya el escenario ideal para que Bolivia mida sus apoyos regionales y sea capaz de lanzar su ofensiva político-diplomática para presionar a Chile en aras a entablar una negociación política para dirimir este conflicto.

En todo caso, y dado que Bolivia presupone que sufrirá represalias por parte de Chile para seguir utilizando el puerto de Arica para su comercio marítimo, desde La Paz se ha intentado recientemente atenuar la dependencia de Chile con acuerdos para exportar sus mercancías a través de Perú, Paraguay y Argentina (por Rosario). En esta línea, el viceministro de exteriores boliviano, Juan Carlos Alurralde confirmaba la cesión de una zona del puerto de Rosario por parte de Argentina para poder salir directamente al océano Atlántico y, con ello, facilitar sus exportaciones por otra vía. Asimismo, la buena sintonía entre Bolivia y Perú ha reactivado un proyecto para conectar Bolivia con el puerto peruano de Ilo, cuyas instalaciones fueron cedidas por Perú a Bolivia hace ya más de una década. De este modo, sería posible contar con otra salida al Pacífico mientras duraran las hipotéticas confrontaciones

jurídico-económicas entre Chile y Bolivia. De hecho, es importante señalar taxativamente que Bolivia no contempla en ningún caso el uso de la fuerza en sus reclamos, independientemente de que el ministro chileno de defensa, Andrés Allamand, haya deslizado en varias ocasiones la idoneidad y necesidad de que Chile esté bien armado, equipado y dispuesto para lo que pudiera suceder.

Como ya se ha dejado traslucir, merece una mención expresa la posición de los Estados Unidos, que se traduce en un tradicional apoyo a las pretensiones bolivianas: tanto el presidente Ronald Reagan como Jimmy Carter respaldaron en su día el derecho de Bolivia al mar en los esfuerzos de La Paz de recuperar sus “derechos marítimos” a través de la OEA. La duda que cabría plantearse ahora es si desde Washington verían con buenos ojos apoyar prioritariamente a un miembro destacado del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), como es el caso de Bolivia, en detrimento de su tradicional socio en la región, como es Chile.

Reacciones desde Chile

Chile acusa a Bolivia de irresponsabilidad y, de forma velada, amenaza con represalias ante la eventual interposición de la demanda judicial internacional porque quiere resolverlo bilateralmente. Recientemente, el canciller chileno Alfredo Moreno respondía duramente ante los argumentos expuestos por el presidente boliviano en su comparecencia del 23 de marzo de 2012¹. La posición chilena niega la existencia de conflicto de límites entre ambos estados y apuesta por el diálogo bilateral en detrimento de cualquier instancia judicial internacional.

Además, hay que recordar que Chile ya tiene abierto en La Haya un conflicto de límites marítimos con Perú que previsiblemente tendrá su juicio oral después del verano de 2012 y se estima que habrá fallo en 2013. Es oportuno recordar que Perú presentó en 2008 su demanda para modificar el límite marítimo con Chile, y en concreto solicitó que la frontera entre ambos países fuera fijada por una línea equidistante a las costas de ambos países y no por una línea paralela. Si el fallo fuera favorable a las pretensiones de Lima, le proporcionaría a Perú miles de kilómetros cuadrados de aguas de gran riqueza pesquera actualmente bajo soberanía chilena.

Por otra parte, e independientemente de este contencioso, Perú ya ha manifestado que favorecerá en todos los sentidos la salida al mar por parte de Bolivia. De esta manera, se evitan las posibles diferencias entre La Paz y Lima que, en las negociaciones a tres bandas que se dieron en los 70's, fueron utilizadas por Chile para zanjar la cuestión y mantener el *statu quo*. De hecho, en última instancia, la pretensión chilena en esta cuestión es la consolidación de la situación actual y la conservación del *statu quo*, negando definitivamente las posibilidades futuras de Bolivia a tener una salida al mar.

Expectativas bolivianas

El 23 de marzo de 2012, fecha de gran simbolismo en este asunto, el presidente boliviano Evo Morales pronunció un discurso reiterando las reivindicaciones bolivianas y avisando al gobierno chileno de sus intenciones de llevar sus reclamos a los tribunales internacionales para dirimir el conflicto de manera pacífica. En el marco de sus pretensiones de obtener una salida al mar, Evo Morales denunció el Tratado de 1904 como “injusto, impuesto e incumplido por Chile”².

¹ Ver declaración completa del ministro de exteriores chileno del 23 de marzo de 2012 en http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20120323/pags/20120323161808.php (Último acceso 27 marzo 2012).

² Para el discurso entero, ver <http://www.diremar.gob.bo/node/735> (Último acceso 26 marzo 2012).

Aunque el gobierno boliviano se muestra muy cauteloso respecto a los plazos, e incluso respecto a las acciones concretas que desarrollará, todo hace indicar que su reclamo judicial será a través de una demanda en la Corte Internacional de La Haya y que, posteriormente, en la Asamblea de la OEA de Cochabamba se escenifique el apoyo diplomático regional a esta reivindicación.

Por parte de Bolivia las expectativas son halagüeñas. El inicio del proceso jurídico no se concibe como un fin en sí mismo, sino como una forma de movilizar y agitar estas reivindicaciones y, en última instancia, como un acicate para entablar unas negociaciones políticas que se consideran indispensables con independencia de lo que determinara el tribunal internacional. Como muestra de esta doble vía (jurídico-legal a la par que político-diplomática) cabe señalar que, desde La Paz, se contempla varias posibilidades, que en última instancia pudieran llevar a Chile a negociar directamente una solución. Incluso y aunque se encuentre en el plano de la “política-ficción”, desde la posición boliviana se fantasea con que quizás, dentro de un par de años, si la aceptación interna del presidente Sebastián Piñera sigue bajando y vuelve al poder en Santiago la Concertación (o incluso la propia Michelle Bachelet que se mostró en su día más receptiva a abordar este tema con Bolivia), y el proceso está al mismo tiempo en curso en La Haya, quizás se presentaría un escenario inigualable para zanjar lo que consideran que es un desastroso error que data de más de un siglo.

Conclusiones

Ante esta coyuntura regional parece que el gobierno de Evo Morales ha dado una vuelta de tuerca más para intentar resolver un conflicto vecinal histórico. A tal fin y a diferencia de otros episodios conflictivos entre otros estados, se ha apostado por una vía pacífica, legal y legítima sustentada en dos pilares principalmente. De un lado, la construcción de un andamiaje jurídico argumentado con la intención de obtener el respaldo de los tribunales en el marco del derecho internacional público. Y de otro lado, una ofensiva diplomática que permita explicitar el aparente consenso del que goza la pretensión boliviana, dado que es mayoritariamente percibida en la región como una reivindicación justa y susceptible de ser zanjada definitivamente.

Por lo tanto, dos conclusiones pueden ser extraídas de lo anteriormente expuesto. En primer lugar, la pretensión boliviana de obtener una salida directa al mar se concibe como un proceso largo, que tomará su tiempo y que exige, por tanto, una política de estado con continuidad y con visión estratégica. Este hecho permite afirmar que no estamos ante una política partidista del actual gobierno en aras a obtener apoyos domésticos ni rédito electoral momentáneo, sino que parece que puede ser considerada una política de estado que deba ser extendida en el tiempo, máxime cuando ostenta una alta aceptación por parte de la sociedad boliviana. Y, de hecho, por el mismo motivo, tampoco parecen acertadas algunas valoraciones que desde Chile apuntan a que la razón última de esta escalada reivindicativa sería la caída en la popularidad del presidente Evo Morales y que, por tanto, estuviera utilizando el típico y manido recurso de crear un enemigo externo para aglutinar voluntades en el plano doméstico.

Y, en segundo lugar, podemos deducir que hay un alto grado de determinación por parte del gobierno de La Paz en que esta empresa llegue a buen puerto. El hecho de que se hayan movilizado muchos recursos personales (por ejemplo, creando nuevos organismos), económicos (incluyendo la contratación de expertos extranjeros) y diplomáticos (poniendo énfasis en incluir este asunto en la agenda de las cumbres regionales) denota que se ha convertido en una prioridad de la política exterior boliviana. Aunque se puede afirmar que fue un tema que siempre estuvo en la mira de las aspiraciones de Bolivia, la actual apuesta por ostentar una salida directa y soberana al mar y el involucramiento de un gran número de actores bolivianos y extranjeros permite avizorar que será un tema recurrente y central en la agenda exterior de Bolivia durante los próximos años. Podemos concluir, por tanto, afirmando que habrá tenacidad y constancia en este asunto por parte del estado boliviano y recelos y desconfianza por parte de su vecino chileno.

Resumen

Este artículo aborda la reivindicación del gobierno de Evo Morales para conseguir una salida al mar. Se comentan tanto la vía jurídica en cortes internacionales, como la vía política en cumbres regionales. Y, finalmente, se concluye con las expectativas y reacciones generadas en Bolivia y en Chile.

Abstract

This paper tackles with the Evo Morales government claim on achieving an access to the sea. I present both the juridical path through international courts as well as the political one, mainly represented in regional summits. And finally I conclude with the expectations and reactions that have arisen in Bolivia and Chile.

Palabras clave: Bolivia; Chile; salida al mar; Relaciones internacionales en América del Sur

Key words: Bolivia; Chile; exit to the sea

Recibido en 29/03/2012

Aceptado el 03/07/2012