



Relaciones internacionales y salida al mar

Una política exterior para pasar de ser un “Estado tapón” a un “Estado puente”

Gustavo Fernández¹

Resumen

Una política exterior debe formularse en base a la historia geográfica, que marca los intereses nacionales permanentes, y a la historia de los acontecimientos, que explica los intereses inmediatos. Si bien Bolivia debe recuperar su salida al Pacífico, no debe olvidarse de aprovechar su pertenencia a la cuenca amazónica y del Plata. De esta manera, logrará un objetivo geopolítico impostergable: el ser un Estado articulador. Bolivia debe aprovechar las nuevas condiciones estructurales del país y la reconfiguración del mapa geopolítico internacional, para tomar decisiones estratégicas sobre sus relaciones económicas y alianzas políticas con otros países.

Palabras clave:

Bolivia, vocación geográfica, geopolítica, demanda marítima, Estado articulador.

¹ Tiene 76 años, nació en Cochabamba (Bolivia), se diplomó como abogado en la Universidad Mayor de San Simón de esa ciudad, en la que fue Profesor de Derecho Internacional Público. Director de la Junta del Acuerdo de Cartagena en Lima; Director de Coordinación Latinoamericana del SELA en Caracas; Consultor de PNUD/UNCTAD en Quito. Director de Proyecto de UNCTAD/CEPAL/PNUD Ginebra y consultor del ILPES y del BID. Presidente de la IX Asamblea Ordinaria de la OEA, Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Desempeñó las funciones de Embajador de Bolivia ante el Gobierno del Brasil en 1983-1984; Cónsul General de Bolivia en Chile (2000-2001), Ministro Secretario de Integración en 1978; Ministro de la Presidencia entre 1989 y 1993; Ministro de Relaciones Exteriores en tres ocasiones, 1979; 1984-85 y 2001-2002; candidato a la Vicepresidencia en 1989. Representante de la Corporación Andina de Fomento en el Perú (1998-1999). Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Nicaragua (2006) y en El Salvador (2009 y 2014). Asesor de la Presidencia de la Corporación Andina de Fomento. Miembro del Grupo de Reflexión del Secretario General de la OEA. Consultor de varios organismos internacionales. Autor de numerosos libros y ensayos.

I. La historia geográfica y la mirada a largo plazo

Comenzaré con una advertencia de Einstein: “Lo inevitable nunca ocurre, lo inesperado siempre”, aventurarse a proyectar ese futuro tiene ese problema. Hay dos perspectivas que nutren la formulación de una política exterior. Una es la de largo plazo, la otra de la coyuntura; la primera es la de interés nacional permanente, la otra del interés político del momento. Llamaría a la primera la historia geográfica mientras que la segunda sería la historia de los acontecimientos, ambas interactúan entre sí ya que una buena política exterior es la que logra compatibilizar la perspectiva de largo plazo con la realidad en el corto plazo.

La primera –la de largo plazo– tiene una exigencia previa de tener una mirada objetiva y clara sobre lo que somos y dónde estamos, poner los pies sobre la tierra. El primer dato que se debe recoger es que Bolivia es un país situado en el centro del continente, que se proyecta en las tres cuencas del continente, en la del Pacífico, en la del Plata y en la del Amazonas, es un país de un área extraordinaria de dotación de recursos naturales, minería, energía, agricultura, ganadería y en el futuro biodiversidad y recursos hídricos, ésa es la dote que hemos recibido en el país.

En más de 500 años de existencia en la colonia y 200 años que tenemos de vida republicana, en ese territorio grande cercano al millón cien de km², el cuarto espacio geográfico del continente, y con una población –y un mercado pequeño– que llega a los diez millones de habitantes, la densidad demográfica más baja del continente, sumando las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz hacemos un barrio de Lima, Perú. Por lo tanto, tenemos una población pequeña en un territorio inmenso con muchos recursos naturales. Esa configuración ha producido consecuencias dramáticas para el país, éste es el país que más territorio ha perdido en su historia, hemos perdido cerca de un millón de km², justamente porque éramos pocos para ocupar un territorio demasiado grande con recursos muy importantes, perdimos los recursos del Pacífico, la cualidad marítima, que es lo que más duele, no sabemos por qué entramos a la Guerra del Chaco –y lo que en ésta perdimos– y no creo tampoco que estemos bien informados sobre lo que perdimos en el Acre.

Es una historia dura y es un país mediterráneo geográfica y políticamente, ya que no poseemos el espacio para poder salir al mundo. Esa mediterraneidad

geográfica nos mantiene alejados de los grandes centros de producción del mundo así como de los más importantes, recién ahora gracias al avance de la tecnología y el desarrollo de Brasil tenemos un polo cercano en San Pablo. Sin embargo, la mediterraneidad geográfica política nos ha convertido en dependientes de la voluntad de otros, ha cercenado nuestra soberanía para contactarnos con el mundo. Esto nos ha hecho vulnerables y dependientes.

En esa perspectiva, la política exterior boliviana de largo plazo, la que intenta representar el interés nacional de largo plazo –más allá de las circunstancias pasajeras de quién está en el gobierno o que ideología que lo guía–, si pensamos en el siglo XXI, al observar desde esa perspectiva, se podrían formular ciertos objetivos. Primero, que Bolivia puede ser una potencia mediana al finalizar este siglo. Hace treinta años Bolivia se podía comparar en el mismo rango de Haití, por debajo de Honduras, Nicaragua, El Salvador y de todos los países centroamericanos, para no hablar del nivel de ingreso de Paraguay que duplicaba y triplicaba el ingreso por habitante de Bolivia, hoy sí podemos decir que Bolivia puede aspirar a ser una potencia mediana, puede dejar de ser un país de menor desarrollo, puede ser más que el Ecuador, Paraguay y Uruguay. Ésa es una expectativa que eventualmente puede guiarnos en un objetivo más largo en el siglo XXI, por lo que debemos fijarnos como objetivo el recuperar la condición soberana de potencia del Pacífico para completar la naturaleza de la inserción boliviana en el continente.

Creo que debemos fijarnos como objetivo convertirnos en un Estado articulador en el continente. El hecho geográfico que estemos en su centro mismo y que pertenezcamos a las tres cuencas abre la posibilidad de que seamos el eje de articulación de las mismas, que dejemos de ser el Estado tapón en el que terminaban todo los caminos, para convertirnos en el Estado puente, que vincule regiones, cuencas y culturas diferentes. Además, debemos fijarnos el objetivo de preservar nuestra independencia y soberanía y es importante mencionar que el riesgo para ésta no viene del norte, sino que está más cercano: Brasil y Argentina.

A partir de esta lógica, la tarea del siglo XXI, en la proyección larga del interés nacional, es la de engranar la política externa con los cambios estructurales económicos, demográficos y políticos del país, lo cual no asocio al gobierno del MAS. Los cambios estructurales del país tienen una historia bastante más larga,

el cambio estructural demográfico no comenzó hace diez años, el proceso en el que el país dejó de ser un país rural para convertirse en un país urbano tiene 20 o 30 años de desarrollo; el proceso de explotación del gas y de la energía llevó seis gobiernos constitucionales y tiene 60 años de negociación, no comenzó ayer; el proceso de crecimiento del nuevo polo de desarrollo en el oriente del departamento de Santa Cruz volcado a la cuenca del plata no comenzó hace 10 años, comenzó hace 40 años, con el camino Cochabamba-Santa Cruz, con la Guerra del Chaco, es decir, es una historia larga.

Esos cambios estructurales han creado las condiciones para una nueva política exterior. Cuando era Ministro de Relaciones Exteriores –y mucho más los que me precedieron– debieron pensar en una política exterior volcada solamente en el Pacífico. En la ciudad de La Paz se concentraba el 90% de la población, el estaño salía del occidente hacia el Pacífico, nuestra política exterior, nuestra relación internacional, estaba relacionada con el Pacífico y desde luego con los Estados Unidos; hoy en día no ocurre lo mismo. Hoy día las preocupaciones básicas de una proyección internacional tiene que estar en el Pacífico y en el Plata. Aquí con mayor importancia que antes ya que debemos pensar en navegar el río Paraguay, en cómo vamos a aprovechar la energía, la agricultura y la ganadería que vendrá para llegar a los mercados del mundo.

Son esas las dimensiones de proyección que Bolivia debe fijarse, sin pensar en contar en el futuro la navegación, la cuenca de madera y el aprovechamiento de la biodiversidad y de los recursos hídricos, que forman parte de nuestra realidad y de nuestra proyección. En esa lógica de la perspectiva larga es que debe situarse la política exterior, de la coyuntura, la del interés político y esa tiene que tomar en cuenta los datos inmediatos de la realidad.

II. El retorno de la geopolítica

El mundo está fuera de control, no pertenece a nadie. Hace apenas 20 años el mundo era claramente de Estados Unidos, hoy no. Es el fin de la hegemonía global, es el momento de la regionalización del poder donde Estados Unidos debe aliarse con una potencia regional para poder actuar, de otra manera tendrá victorias militares y derrotas políticas; es un cambio profundo. Además, es importante resaltar que el fin de la Guerra Fría y la confrontación capitalismo-socialismo trajo como consecuencia el retorno de la geopolítica.

Rusia –la marea Rusia dice Kissinger–, la marea que crece y se contrae, intenta reconstruir sus fuerzas en Georgia, Ucrania, eso es geopolítica, no es ideología. En Europa se replantea una rivalidad histórica entre Alemania y Rusia, Rusia que trata de ponerse de pie y Alemania –que es sin duda la principal potencia europea occidental–, eso es geopolítica; o en el Asia, la rivalidad entre China y Japón y eventualmente entre India. Esos son los conflictos en estos tiempos, o las guerras religiosas y geopolíticas de Medio Oriente. No existe un conflicto capitalismo-socialismo, por eso el planteamiento teórico de este gobierno es incorrecto, si hay una contradicción es entre el capitalismo liberal de occidente y el capitalismo de Estado o autoritario de algunos países emergentes.

En esa dicotomía es que debe fijarse la proyección de Bolivia y de la política exterior boliviana en los temas del mundo actual. Sudamérica ha experimentado de igual forma algunos cambios con Estados Unidos fuera del continente –no sólo en Bolivia, sino en el resto de la región–. La ausencia de Estados Unidos dejó un vacío en el sistema político regional y Brasil no lo puede llenar, por lo menos no lo ha podido llenar hasta ahora, y dado que Argentina dejó de ser un contrapeso apropiado del Brasil, ocurre que estamos en un estado de desorden del sistema político regional, sin puntos de referencia que orienten la conducta de los países.

III. Las oportunidades y riesgos para Bolivia

En Sudamérica, Bolivia se sitúa en el centro, Ecuador y Perú en el Pacífico y Uruguay es un país que es del Plata y del Atlántico. Bolivia es el único país del continente que pertenece a los tres y esa es una consideración fundamental para orientar nuestra política exterior y nuestra relación con procesos como los del Mercosur o los de la Alianza con el Pacífico. Es en problemas como este donde deben ponerse en prueba la convergencia entre el interés nacional de largo plazo, la realidad geográfica, política e histórica y el interés político del momento.

El sistema económico global se encuentra en un profundo proceso de mutación. El eje de poder está del Atlántico al Pacífico –y por Pacífico me refiero a China y Estado Unidos–, es una economía mundial en la que se ha llevado a cabo un proceso de convergencia entre los países en desarrollo y los países del centro, lo cual logra explicarse a través de China. En Sudamérica ese cambio ha producido

un impacto fundamental, ha terminado el hiper ciclo de las materias primas, la América Latina de hoy tiene una base de diversificación de mercados que no tenía hace 20 años; el mercado de China, que es un segundo piso en la economía mundial, es una realidad nueva que pretende permanecer.

En ese horizonte sudamericano: ¿dónde se encuentra Bolivia? Creo que la respuesta es que Bolivia ha escogido un modelo de economía de mercado con una fuerte incidencia del Estado, es un modelo nacionalista que goza de gran popularidad porque comenzó en la revolución de los 50's y se ha quedado en el subconsciente del país. Es en esa realidad que la posición del gobierno se centra en la proyección externa de los próximos años, debería tener en cuenta la necesidad de salir de la actitud dogmática con la que rechaza la alianza del Pacífico o se alía con la del Mercosur para entender que, por razones geopolíticas y por razones económicas, debemos estar simultáneamente en ambas opciones.

Para concluir me gustaría tocar dos puntos. Por un lado, la demanda boliviana en la Haya se funda en una doctrina de derecho internacional llamada la doctrina de los actos unilaterales, formando parte del derecho positivo. Ahora, no pretendo aventurarme acerca de una hipótesis acerca de cuál será el fallo del tribunal sobre el planteamiento boliviano, pero puedo decir, desde el punto de vista político, que si Bolivia tomó la iniciativa y ubicó a Chile en una posición defensiva al respecto es un factor importante a tomar en cuenta. Sin embargo, la fase siguiente –que es de gran importancia– tiene que ver con que Chile ha impugnado la competencia de la Corte Internacional de la Haya, en una excepción preliminar que está en pleno trámite. Pero más allá de esa impugnación, lo que veo en el lenguaje corporal de la dirección política chilena es que desconoce la competencia, no que la impugna; por lo que no va a aceptar un fallo del tribunal que llegue a una mesa de negociación con Bolivia. Ante esto, podemos deducir que tenemos una perspectiva de una fuerte confrontación política y diplomática con Chile los próximos 20 años, en la cual no habrán negociaciones. Y desde luego esa relación influye de manera severa en la relación con Perú. El conjunto de las relaciones con el Pacífico están afectadas.

Del otro lado en el Brasil, en el Atlántico, está claro que Brasil será un país más complicado en las negociaciones en el precio del gas, en el narcotráfico y en el distanciamiento político que se ha producido como consecuencia de

la presencia de un grupo importante de asilados bolivianos en Brasil que influyen en la visión política de ese país. La dirección de Argentina en los próximos 20 años es una pregunta que el mundo se viene formulando hace mucho tiempo.

En resumen, si yo fuera marinero, diría que el barco boliviano es menos frágil que antes pero sigue siendo pequeño, que los vientos han cambiado de dirección, que el mar está agitado, que la cruz del sur no está en su sitio y que mi carta de navegación es anacrónica. Llegaría a la conclusión, en el análisis de esas dos perspectivas –la perspectiva larga y la perspectiva corta–, que la política exterior de Bolivia necesita un serio esfuerzo de meditación y reingeniería conceptual y operativa para interpretar la dirección de los vientos y la forma como se mueve el mundo y se moverá en el siglo XXI.