

# Las relaciones internacionales de Bolivia al comienzo del siglo XXI\*

ANTONIO ARANÍBAR\*\*

## LAS RELACIONES EXTERIORES DE BOLIVIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

**L**a política exterior es, dentro de la agenda gubernamental y de Estado de cualquier país, uno de sus pilares principales al constituirse en el vehículo de proyección de éste hacia el mundo.

Ella debe conjugar y priorizar los rasgos de identidad de la nación a la que representa y expresa, sus objetivos y metas históricos y sus intereses inmediatos –determinados por su desenvolvimiento interno y las posibilidades que le brinda el contexto internacional en cada período– con los ideales y principios que surjan del más amplio consenso y le den la cualidad y la fuerza de una política orgánica de Estado, así como contar con los instrumentos y los operadores que la hagan posible.

Esta proyección es a su vez el elemento clave en el que basar un rol más ambicioso y activo de promotor, gestor y actor en los ámbitos y eventos de carácter internacional, en que el país debe constituirse en interlocutor válido en la definición de los contenidos del orden internacional.

Desde la instauración de la democracia, a fines de 1982, Bolivia ha concentrado la mayor parte de sus esfuerzos en construir y consolidar las instituciones que garanticen su estabilidad política, en medio de un pro-

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Relações Internacionais da América do Sul no começo do Século 21*, Brasília, 9 y 10 de diciembre de 1999, patrocinado por la Fundação Alexandre de Gusmao, el Centro de Estudios Estratégicos y la Fundação Konrad Adenauer. Su traducción al portugués ha sido publicada en la revista *Cuadernos Adenauer 7: Política Externa na América do Sul*, setembro, 2000.

\*\* Consultor independiente; ex ministro de Relaciones Exteriores de la República de Bolivia, 1993-1997; ex parlamentario y ex presidente del Movimiento Bolivia Libre.

ceso de reconstrucción de su base económica en términos de estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido pero insuficiente y paralelamente a la reconstitución de sus sectores sociales internos. Este proceso ha coincidido en el tiempo, con los cambios más dramáticos que haya experimentado la comunidad internacional en el presente siglo, por lo que

Situada en el centro geográfico del sub-continente sudamericano, disminuida territorialmente por sucesivas guerras y privada, por una de ellas, del acceso soberano al océano Pacífico, Bolivia ha definido el perfil de su política exterior primero que nada en relación con sus vecinos.

la búsqueda de una inserción pertinente y oportuna de Bolivia en tal contexto ha sido preocupación permanente de los gobiernos que desde entonces, e invariablemente por la vía de la alternabilidad democrática, se han sucedido.

Así, la sorpresiva relevancia, en términos relativos, y los logros que ha alcanzado Bolivia en el plano internacional en la década de los noventa son, muy proba-

blemente, el reconocimiento a su democracia emergente y a sus audaces e innovativas reformas internas que configuran el perfil de un nuevo país de estabilidad política y económica sin precedentes y volcado con confianza al porvenir.

El tradicional aislamiento del país y la falta de iniciativas en materia de política exterior, las acciones principalmente reactivas y tardías, el anquilosamiento de una diplomacia de escaso profesionalismo y el manejo del servicio exterior como un botín de guerra político que impidió largamente su cualificación e institucionalización, han sido objeto de significativos cambios durante las gestiones gubernamentales que corresponden a la década del noventa, aunque –forzoso es reconocerlo– sin alcanzar todavía el nivel de estabilidad, continuidad y excelencia al que aspira y necesita el pueblo boliviano en esta materia.

La instalación de la llamada “Diplomacia presidencial” en los períodos correspondientes a los mandatos de Jaime Paz Zamora (1989-1993) y Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), más allá de sus diferencias de estilo y de contenidos, junto a la acción orgánica de una cancillería crecientemente institucionalizada –a pesar de los retrocesos que en esa dirección supone lo hecho por el actual período gubernamental– hicieron de Bolivia no solo un miembro activo de la comunidad internacional sino también un articulador de espacios y temas que trascendieron sus

fronteras. Como resultado, la Bolivia que se mostró al mundo durante la mayor parte de la década transcurrida, fue una Bolivia despojada de sus clichés, un país pujante y emprendedor que, superando viejos traumas, apostaba por la apertura de un espacio político propio a nivel internacional que reivindicara la nueva realidad que le hace acreedora del mismo.

Es a la luz de estos antecedentes que hemos de emprender un resumido y focalizado repaso de las relaciones exteriores de Bolivia en la década de los noventa y en el umbral del siglo XXI.

## **LA EVOLUCIÓN DE LOS TEMAS CALIENTES DE LA AGENDA INTERNACIONAL DE BOLIVIA**

### **Política vecinal y reintegración marítima**

Situada en el centro geográfico del sub-continente sudamericano, disminuida territorialmente por sucesivas guerras y privada, por una de ellas, del acceso soberano al océano Pacífico, Bolivia ha definido el perfil de su política exterior primero que nada en relación con sus vecinos.

En el llamado “período geográfico” de nuestra política exterior, que va desde la independencia en 1825 hasta el final de la Guerra del Chaco en 1935, Bolivia afianzó su condición de país independiente, pero lo hizo con un legado que supuso los siguientes lastres: 1. En el orden geográfico, propiamente dicho, la disminución de 2,3 a 1 del territorio originario, en lo cuantitativo, y la mutilación marítima de Bolivia, en lo cualitativo. 2. En el orden político: la falta de unidad nacional en torno al tema clave de su autopercepción, que constituye el de su reintegración marítima, al haberse dividido el país entre “reivindicacionistas” y “practicistas” desarrollándose las filias y fobias respecto de los vecinos del Pacífico con la proliferación de peruanófilos y chilenófilos y el descuido de una verdadera posición nacional. 3. Finalmente y en el orden más profundo de las actitudes y comportamientos ante la vida que podemos denominar cultural, el legado de esta época es el de lo que concordamos en denominar la “cultura de la mediterraneidad”, que se la puede definir como “la afirmación de una actitud que privilegia una visión conspirativa del entorno externo, contra Bolivia, mientras que paradójicamente espera, al mismo tiempo, que las soluciones a los problemas nacionales provengan también del exterior con un mínimo esfuerzo nacional”.<sup>1</sup>

Luego de la Guerra del Chaco se ingresó a un nuevo período en la historia diplomática de Bolivia cuando su ministro de Relaciones Exterio-

res, Luis Fernando Guachalla, enunció por primera vez el norte programático o la visión doctrinaria que presidiría esta nueva fase al señalar que **“Bolivia debe ser tierra de contactos y no de antagonismos”**. Toda una generación de brillantes diplomáticos daría a esta fórmula, en los años sucesivos, su contenido y alcances. Entre éstos sobresalió, sin duda, Alberto Ostria Gutiérrez, quien como embajador en distintos países vecinos, primero, y como canciller después, comprendió mejor que nadie el rol al que estaba llamada Bolivia y desarrolló el contenido de aquella fórmula en los cuatro puntos que a continuación detallamos:<sup>2</sup>

- La geografía impone a Bolivia, no una función aisladora y de aislamiento, sino de atracción, de articulación, de unión, de soldadura entre los países que la rodean.
- Bolivia debe estar en contacto con sus vecinos, pero no *con* unos *contra* otros, fomentando rivalidades, sino armonizando diferencias e intereses.
- La función así señalada a Bolivia es, por tanto, esencialmente pacífica y excluye por completo toda idea de fuerza y de violencia, (“precisamente por no tener que acabar, a causa de su propia debilidad, por ser víctima de la fuerza y de la violencia ajena, en choque sobre su territorio indefenso”).
- En suma, se asume *la diversidad geográfica* como una ventaja y una oportunidad y no como una fatalidad negativa.

Ese nuevo período de la historia diplomática boliviana que duraría hasta 1985, cuando el país emprendió la ruta de su modernización bajo moldes de democracia y economía de mercado adaptados a los tiempos de globalización que campean en el mundo, dejaría paradójicos legados que sintetizamos del siguiente modo:

- Diseña un *destino certero* para la Nación en el plano internacional.
- Inicia una verdadera *obra internacional en esa dirección* (Acuerdos, Tratados y otros con prácticamente todos los países vecinos).
- No pudo trascender, empero, a la “cultura de la mediterraneidad”, al debate estéril y anti-nacional de “reivindicacionistas” y “practicistas” y al enclaustramiento geográfico.

El período “moderno” o “contemporáneo” inaugurado con la dictación del Decreto Supremo 21060 que implantó en Bolivia una nueva política económica, que abandonó el patrón de capitalismo de Estado tan extendido en Bolivia y la región, está, naturalmente, preñado de riesgos y

oportunidades para el país. Asumiendo éstas y tratando de superar aquellos, los sucesivos gobiernos han dado continuidad, en lo interno, a la política del ajuste estructural aplicado por el gobierno de Paz Estensoro en 1985, y han asumido la necesidad de completar y trascender los alcances meramente economicistas de aquellos ajustes dando lugar a reformas de segunda generación muy profundas, audaces e innovadoras como la participación popular, la descentralización administrativa, la reforma educativa, la Ley del Instituto Nacional de la Reforma Agraria, así como la adopción del principio constitucional de que Bolivia es país “multicultural y pluriétnico”. Está en marcha así la **construcción en democracia del proyecto nacional viable de “unidad en la diversidad”** que dé cima al inacabado proceso de la identidad nacional boliviana. Para culminar exitosamente dicho proyecto requiere que se realicen determinadas tareas que vinculadas directamente a los temas de la política exterior boliviana, pueden enunciarse de la siguiente forma:

- En lo político: la construcción de un Estado de derecho, con sólida institucionalidad y dotado de políticas de Estado y no solo de gobierno.
- En lo económico: vigoroso impulso a la capacidad exportadora del país, capaz de superar la matriz actual de su inserción económica internacional, casi exclusivamente anclada en la exportación de materias primas.
- En lo estratégico: proyección internacional bi-oceánica fundada en la plena integración nacional interna y en la dirección y el contenido del destino de **Bolivia como tierra de contactos y no de antagonismos. Bolivia país de proyecciones múltiples.**
- Finalmente, en lo cultural: la superación de la “cultura de la mediterraneidad” por lo que podríamos denominar provisionalmente una “cultura de la interoceanidad”, fundada en el respeto a la identidad cultural múltiple, con un alto nivel de autoestima y por ende de confianza en las capacidades internas para aprovechar las oportunidades de la época y abierta a sus vecinos y al mundo para el cumplimiento de su papel de puente integrador, “tierra de contactos y no de antagonismos”.

Guiados por estas premisas y apuntando a tales objetivos, la década de los noventa ha visto a los sucesivos gobiernos desarrollar en el plano de la relación vecinal crecientes iniciativas y proyectos de índole cooperativa con *todos* sus vecinos sin que empero se haya logrado sortear el

bloqueo político que para la sinergia de las relaciones con Chile (y, añadiríamos, con el Perú) supone el enclaustramiento geográfico del país. Coincidimos así con la síntesis que en torno al estado actual de las relaciones de Bolivia con sus vecinos sostiene que “mientras las relaciones con Argentina, Brasil y Perú transitan de la cooperación a la integración, las relaciones con Paraguay comienzan a adquirir rasgos cooperativos y las relaciones con Chile tienen rasgos predominantemente conflictivos”.<sup>3</sup>

Siguiendo las ideas de este autor sobre el contenido de los principales temas de la agenda vecinal y sus formas y contenidos de tratamiento a estas alturas diremos que los “temas de la agenda vecinal donde predomina la cooperación son: 1. Preservación de la democracia. 2. Complementariedad económica y regionalismo abierto. 3. Integración energética. 4. Aguas internacionales. 5. Integración física”; y que los “temas de la agenda vecinal donde predomina el conflicto son: 1. Problema marítimo. 2. Narcotráfico. 3. Migración. 4. Contrabando. 5. Minas antipersonales”. “El tema donde se advierte más desarrollo en la agenda vecinal es el de la integración económica; la integración energética, la integración física, la integración fluvial y lacustre e, incluso, la migración son temas con un desarrollo intermedio, mientras que la mediterraneidad, la integración fronteriza, el libre tránsito y la seguridad cooperativa son temas con un bajo desarrollo a escala vecinal”.

Como lo sostenemos en otro trabajo “para Bolivia la reintegración de su cualidad marítima perdida en la Guerra del Pacífico constituye objetivo esencial de su política exterior y objetivo irrenunciable de la nación boliviana”.<sup>4</sup> Más allá de este posicionamiento estratégico de consenso en la sociedad y el Estado bolivianos, las políticas de gobierno en torno al contenido y las formas de plasmar aquel objetivo han sido oscilantes y por tanto han carecido de la necesaria continuidad para su eficacia. Adicionalmente, y salvo excepciones, la regla para la elaboración de las políticas oficiales en esta materia tampoco ha reconocido suficientemente los datos tangibles del poder nacional boliviano para acordar sus cursos de acción. O al menos, hemos creído ingenuamente que el poder nacional se enraizaba o emanaba del carácter justo de la demanda marítima y en la difusión internacional de la misma.<sup>5</sup> Como parte de esas oscilaciones, resalta el distinto tratamiento otorgado a los componentes de la relación económica bilateral con Chile, aunque es claro que las condicionantes de la percepción y las imágenes prevalecientes en la sociedad civil y política bolivianas inhiben la posibilidad de pasos más audaces, y debilitan y tienden a inviabilizar formulaciones más completas e integrales

para encarar de modo coordinado y eficaz los componentes políticos y económicos de los vínculos con Chile.”

Sin lazos diplomáticos con este país y deseoso de entablar un diálogo integral con él, los dos últimos gobiernos han definido una política que tratando de superar el sentido de la “incondicionalidad” que para la reanudación del diálogo y, eventualmente, de las relaciones diplomáticas, plantea Chile, contraponen que el diálogo ha de ser “sin condiciones y sin exclusiones”. Obviamente ambos gobiernos se refieren al tema del encastillamiento geográfico de Bolivia que Chile no acepta que se constituya en “condición” para el diálogo o la reanudación de relaciones y que Bolivia no admite que pueda ser “excluido” de un eventual diálogo o reanudación de relaciones. En torno a

Para Bolivia la reintegración de su cualidad marítima perdida en la Guerra del Pacífico constituye objetivo esencial de su política exterior y objetivo irrenunciable de la nación boliviana.

este verdadero “círculo vicioso” han transcurrido varios años de la década pasada y es hace poco que parece haberse abierto la posibilidad de un diálogo verdadero al haber aceptado el Canciller chileno –luego de cerrado el capítulo de la Guerra del Pacífico con el Perú mediante la firma en Lima del Acta de Ejecución del Tratado de 1929 entre Chile y Perú– la formulación boliviana sobre el tema. Nada asegura, empero, que los pasos a darse conduzcan a una verdadera y definitiva solución al problema de la mediterraneidad boliviana, aunque nada sería más sano y constructivo para la paz, la seguridad y la integración del cono Sur de América Latina.

### **Cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico**

Ubicada al término de la Guerra Fría como una especie de sucedáneo de la lucha contra el comunismo en el ámbito planetario, el tema de la lucha contra el narcotráfico se colocó, a finales de la década pasada, en el centro de la relación bilateral más importante del país que es la que se refiere, obviamente, a sus vínculos con Estados Unidos de América. Bolivia, desde el comienzo de este cambio trascendental en su posicionamiento frente a la indiscutida única potencia mundial, comprendió y asumió que no podía ni debía abordar el tema de la lucha contra el narcotráfico –fenómeno complejo cuya esencia es transnacional y por ende multilateral– como un asunto de responsabilidad individual de los llamados países productores. Elaboró entonces en el ámbito de su política exterior, a lo largo de todo este tiempo y en concordancia y co-autoría con

otros países, el concepto de la “responsabilidad compartida” o “corresponsabilidad” que con diferente claridad, acento y eficacia ha estado presente en el accionar de su diplomacia desde los días en que le correspondió a su Canciller presidir en Viena en 1988 la Conferencia Mundial sobre la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Adicionalmente en la década de los noventa “Bolivia... declaró que no sería posible erradicar la producción de hoja de coca si no se ofrecían otras fuentes de trabajo a los campesinos pobres que la cultivaban. De allí nació el concepto de *desarrollo alternativo* que se sumó a las categorías de erradicación y prevención para formar la trilogía de las opciones de estrategia que los países andinos y Estados Unidos acordaron en las cumbres presidenciales de Cartagena y San Antonio, en las que Bolivia jugó un papel importante de esclarecimiento conceptual y político, y de articulación de la posición de los otros países productores que todavía no atribuían demasiada importancia al tema. Pese a todo, Estados Unidos insistió en la prioridad de la acción represiva para interrumpir la oferta procedente del Sur y su política creó constantes fricciones diplomáticas y políticas con la región, particularmente en Bolivia y Colombia, naciones en las que usó la amenaza de la ‘descertificación’ –que implicaba el corte de los flujos de financiamiento– y la cancelación de las visas de ingreso a su territorio”.<sup>6</sup>

En medio de la utilización de este tipo de medidas de corte unilateral y contrarias al derecho internacional por parte de EE.UU., Bolivia se empleó a fondo en el plano internacional para promover los puntos de vista arriba resumidos a partir de los cuales contribuyó de manera muy eficaz, junto al resto de países andinos y en el ámbito del llamado “Grupo de Río”, para neutralizar, primero, los intentos norteamericanos de hacer aprobar por los países del hemisferio una estrategia concebida en términos exclusivamente unilaterales en la Cumbre de Miami (diciembre de 1994) y aprobar, después en el seno de la OEA y de su comisión especializada, la CICAD, un documento de “Estrategia de lucha contra las drogas para el siglo XXI” (1996) que contiene de modo mucho más equilibrado los puntos de vista de los países productores y del conjunto de los países latinoamericanos.

En esa misma dirección promovió activamente y con éxito diverso los conceptos de la *responsabilidad compartida* y el *desarrollo alternativo* en el ámbito de sus relaciones con la Unión Europea. Punto culminante de tal accionar lo constituyó la VI Reunión Institucionalizada de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y del Grupo de Río celebrada en Cochabamba en abril de 1996, la cual aprobó una Declaración Política en la que bajo el rubro general de “Drogas y sus problemas conexos” contie-

ne 4 puntos que en conjunto constituyen un condensado corpus conceptual común para la lucha contra las drogas cuyo centro lo constituye el “llamamiento a la comunidad internacional para hacer frente a este fenómeno mediante una actuación conjunta basada en el principio de la corresponsabilidad. Los Ministros consideraron que esta estrategia de corresponsabilidad global es esencial para conseguir una verdadera reducción de la oferta y la demanda de drogas ilegales... y la ejecución de los programas de desarrollo orientados a suprimir la producción de droga”.<sup>7</sup>

Todo este accionar diplomático, del cual solo destacamos los hitos más sobresalientes, no pudo evitar, sin embargo, el predominio de los puntos de vista norteamericanos en la práctica de las relaciones bilaterales con Bolivia al extremo que, no sin propiedad, pudo hablarse de la necesidad de “desnarcotizar” tales relaciones como un objetivo del accionar político y diplomático del país (período 1993-1997), sin que el mismo haya podido ser alcanzado a plenitud pues al término de la década sigue siendo éste el tema dominante, aunque no exclusivo, de la relación bilateral con EE.UU. y, de manera indirecta pero no menos eficaz, del conjunto de la cooperación internacional manejada por los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional e, incluso, el Banco Interamericano de Desarrollo. Afortunadamente se han mantenido al margen de esta actitud, en lo que a términos de cooperación se refiere, europeos y japoneses, así como la Corporación Andina de Fomento.

Sin que en términos formales se haya modificado la posición boliviana en el plano de su política exterior con respecto al tema de la lucha contra el narcotráfico, hay que señalar, empero, que el gobierno del General Bánzer modificó, a partir de su asunción al mando en agosto de 1997, de modo unilateral, los términos de su relación con EE.UU. al proponerse como objetivo de su gestión el “sacar a Bolivia del circuito del narcotráfico” mediante la erradicación total de la llamada coca excedentaria, en el término de cinco años, que corresponden al término exacto de su mandato. Esta política que está siendo firmemente implementada en el país, incluso con el recurso de la militarización que los anteriores gobiernos evitaron de diversos modos, ha reportado al gobierno boliviano, por un lado, reconocimientos notables en su relación con EE.UU. y con los organismos multilaterales bajo su indirecta pero eficaz hegemonía y, por el otro, en el ámbito interno una fuerte tensión –contabilizable en términos de enfrentamientos y víctimas de la violencia represiva– con los sectores campesinos productores de coca. Con estos advertidos podríamos suscribir el criterio que sustenta un miembro de la administración Bánzer al decir que

La estrategia nacional tuvo éxito para contener primero y reducir después el cultivo de hoja de coca, sin desencadenar procesos de violencia política o delictiva de la magnitud de los que se viven en otros países de la región.

“lentamente, sin embargo, ha comenzado a disminuir la gravedad del problema en Bolivia. La decisión de los cárteles colombianos de abastecerse de su propia producción de materia prima, protegida por los ejércitos de guerrilleros y paramilitares, redujo la presión sobre los cultivos bolivianos,

creando las condiciones para que tenga éxito la política de erradicación intensiva de cocales puesta en ejecución por el gobierno boliviano. En todo caso, lo evidente es que la estrategia nacional tuvo éxito para contener primero y reducir después el cultivo de hoja de coca, sin desencadenar procesos de violencia política o delictiva de la magnitud de los que se viven en otros países de la región”.<sup>8</sup> El peligro de que tales procesos de violencia terminen por desatarse no está de ningún modo descartado así como el éxito final de la política de erradicación total de la hoja de coca excedentaria está por verse.

Así pues Bolivia que tuvo la capacidad, en el plano de su política externa, de contribuir al paso de la satanización de los productores a la multilateralización de las responsabilidades en el tema de la lucha contra el narcotráfico e incluso puso en el tapete el paso de la “cacería de brujas culpables” al debate real sobre la efectividad de la fiscalización internacional de las drogas, se encuentra al término del siglo XX y en los umbrales del siglo XXI, sosteniendo, en el plano declarativo, las elaboraciones de su propia cosecha coherentes con su interés nacional, pero desarrollando, en el plano práctico de su política interior, una dudosa estrategia unilateral de eliminación total a corto plazo de la producción de la coca excedentaria que, en lo inmediato le rinde frutos en materia de cooperación internacional pero que, en el mediano y en el largo plazo parece no ser del todo congruente con su verdadero interés nacional en la materia.

### **Globalización e integración subregional, regional y hemisférica**

La globalización como fenómeno objetivo que abarca materias cruciales en el orden económico, financiero, cultural, de telecomunicaciones y de diversos aspectos ecológicos representa un dato insoslayable de la realidad del mundo moderno. Una parte de la constatación objetiva en relación al fenómeno de la globalización constituyen las cifras escalofriantes en lo que a concentración de la riqueza y extensión de la pobre-

za viene produciendo a escala planetaria y que configuran el renovado mapa de la pobreza y la marginación en el mundo. Frente a ella, empero, no cabe la posibilidad de negarla o ignorarla sino más bien de reconocer de manera realista los riesgos que comporta y las oportunidades que ofrece. Otra cosa es la globalización asumida como manto ideológico para justificar la ortodoxia neo-liberal y la omnipotencia del mercado como el único camino posible de gestión estatal en el mundo moderno. Contrariamente a los que creen llegada la hora del “fin de la historia” ésta se mueve y se conmueve de diversas formas tratando de encontrar, en medio del fragor de las desigualdades e iniquidades del mundo de hoy, los caminos para ofrecer igualdad de oportunidades y rescatar para la mayoría de los hombres y mujeres del mundo la dignidad y la justicia.

En lo que a Bolivia concierne, resulta paradójico el constatar que es precisamente en el tiempo de la globalización –donde el Estado nacional tiende a perder su importancia de antaño– en el que ella debe concretar su proyecto nacional viable. Deberá hacerlo, por lo demás al interior de un proceso creciente de integración con el resto de sus vecinos, dentro del espacio latinoamericano e, incluso, en el vasto escenario del hemisferio americano que constituyen sus referentes geográficos, económicos, culturales y políticos naturales. Es, en efecto, la integración económica y política una de las respuestas más obvias y más eficaces a los retos que la globalización plantea a los países que como Bolivia no tienen posibilidad alguna de pesar aisladamente en el escenario mundial que va configurándose a partir de esa trilogía de gigantes económicos constituida por EE.UU., la Unión Europea y Japón y el Este asiático.

Como lo sostiene un prestigioso ex canciller boliviano “si antes la integración buscaba proteger los mercados en una visión esencialmente defensiva, al presente, adecuándose a las tendencias globalizadoras, los países procuran mejorar el intercambio recíproco, la cooperación y la armonización de políticas para obtener, conjuntamente, términos favorables de inserción a una economía mundial en expansión y en rápida transformación tecnológica.(...) El riesgo mayor para las sociedades contemporáneas parece ser el aislamiento y la marginalización.(...)Mientras el aislamiento produce atraso y dependencia, el intercambio material y espiritual entre los pueblos y las culturas enriquece y desarrolla las potencialidades propias y ajenas”.<sup>9</sup>

Para un país de esencial posición interior como Bolivia, con cinco vecinos de la importancia de los que tiene, es claro que el primer proble-

ma que se le plantea en términos de integración es el de realizarla con sus vecinos. Ese camino empezó a recorrerlo a fines de la década de los sesenta cuando decidió su participación en el Grupo Andino junto, en ese entonces, a Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. Son conocidas, sin embargo, las limitaciones y dificultades que a dicho proceso le causó la hoy superada política de “desarrollo hacia adentro” fundada en el rol protagónico del Estado dentro de la actividad económica, y es igualmente sabido que ese proceso integrador ha recibido un nuevo impulso a partir de finales de la década de los ochenta y comienzos de la del noventa. Bolivia contribuyó a ello, primero, a partir de la definición de la apertura unilateral que comporta la nueva política económica que comienza a aplicar en agosto de 1985. A partir de ello se generaron en Bolivia –y en el resto de los países que van progresivamente asumiendo ese mismo tipo de proyección estratégica en lo económico– las condiciones para la integración económica real que se concreta en la renovada Comunidad Andina de Naciones (CAN). Pero también contribuyó positivamente Bolivia con su voluntad política integradora y su rol articulador a pesar de su menor desarrollo relativo y de la diferencia abismal que tiene respecto del eje y motor económico que en la CAN está constituido por el mercado venezolano y colombiano. Este rol quedó patentizado de modo muy particular en la defensa de la CAN, que se vio amenazada y tuvo un momento crítico, cuando en 1997, el Perú decidió abandonarla y Bolivia –en su calidad de Secretaria Pro Tempore de la CAN– jugó un rol crucial y exitoso –a pesar del escepticismo que en ese tiempo expresaron algunos cuando el Perú no participó en la Cumbre Andina realizada en Sucre en abril de 1997 y al no asistir a Sucre pensaron que no se debía haber realizado esa reunión– cuando la misma fue decisiva, precisamente, para lograr luego el retorno del Perú y para entregarle al próximo gobierno boliviano, una Comunidad Andina relanzada y con una nueva organicidad y vitalidad.

La década de los noventa comenzó, en lo que a la integración regional se refiere, con la creación y el sorprendente desarrollo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Siendo, los tres primeros, países limítrofes con Bolivia y concentrándose en ellos lo principal del intercambio económico del país con el mundo, es claro que, desde el principio se le planteó a Bolivia la necesidad de desplegar una política de aproximación con este dinámico proceso de integración económica. Y ello a pesar de que como lo sostiene otro destacado ex canciller Boliviano “no necesitamos hacer un acuerdo de integración comercial o entrar al Mercosur para construir el gasoducto con

el Brasil y el gasoducto con el Brasil tiene la importancia acumulada de 30 tratados internacionales. Esa clase de proyectos genera una interrelación económica y política que desborda de lejos las que resultan exclusivamente de las negociaciones diplomáticas”.<sup>10</sup>

A los iniciales pasos de aproximación dados por el gobierno de Paz Zamora siguieron las definiciones que en esta materia correspondió adoptar al gobierno siguiente. Ellas se inspiraron en una metáfora que, con su peculiar estilo, adoptó el presidente Sánchez de Lozada: “Bolivia es como Doña Flor, tiene dos maridos”. Es claro que el país no actuó, sin embargo, frívolamente. Pues es evidente que para Bolivia resultaba vital superar el falso dilema de si pertenecer a la CAN o al MERCOSUR, pues estar en ambos procesos e influir en ellos es lo único coherente con su ubicación geográfica, su rol político y sus intereses económicos. Así pues el problema no era uno o el otro, sino cómo construir una aproximación al MERCOSUR que no rompa sus vínculos con la CAN y haga que Bolivia juegue el rol de país articulador, el rol de país de contactos. Eso es lo que se ha hecho, a pesar de su escasa presencia económica con relación a ambos procesos y a partir de su posición geoestratégica, al haberse concretado en diciembre de 1996, en Fortaleza, Ceará, Brasil, la Zona de Libre Comercio entre Bolivia y el Mercosur que tiene vigencia desde el 1 de marzo de 1997. Así pues hemos sido firmes en la presencia de Bolivia en la CAN y hemos encontrado creativamente un camino de asociación con el MERCOSUR vía Zona de Libre Comercio, que hoy día están recorriendo el resto de países andinos no precisamente del modo en que se planeó originalmente sino de la manera en que la realidad lo está haciendo posible. Lo que pretendía, en efecto, ser un acuerdo de Zona de Libre Comercio entre la CAN y el MERCOSUR, o lo que se pensaba podía transcurrir por acuerdos “cuatro más uno” concluidos entre el MERCOSUR y cada uno de los países andinos por separado ha comenzado a concretarse por la vía del “cinco más uno” entre la CAN y el Brasil; en una progresión de esa realidad que era impensable hasta hace algún tiempo. Se constata, una vez más, que en esta materia la situación es tremendamente dinámica y que Bolivia actuó básicamente de modo certero y oportuno.

Que la crisis financiera mundial desatada en 1997 en el sudeste asiático se hubiera luego desplazado a Rusia para rematar afectando severamente la economía brasileña y con ello desatar una crisis, política e institucional en el MERCOSUR y, económica, en cada uno de sus países miembros y asociados, es una muestra más de la vigencia de la globalización y de la interdependencia creciente que ella genera, así como de los riesgos que comporta. Con todo lo complejo de esta situación crítica y

con todos los efectos colaterales que implica, por ejemplo en cuanto al ritmo en que es dable esperar progrese el otro gran proyecto integrador que lo constituye el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), no parece ser que los países opten por volver al camino del desarrollo aislado y solitario. Sin lugar a dudas la necesidad de ajustes de diverso tipo, económico, comercial, institucional y político, se ha puesto a la orden del día dentro del MERCOSUR. Y Bolivia está —en los umbrales del siglo XXI— ante el reto de adecuarse creativamente a tales ajustes que se han de producir inevitablemente.

Aunque el momento podría no ser el más apropiado resulta, sin embargo, pertinente señalar la necesidad de colmar el llamado “déficit de direccionalidad” de los proyectos de integración que constituyen la CAN y el MERCOSUR infundiéndoles el objetivo de, vía la adopción de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), crear las condiciones para el despliegue de la Integración Latinoamericana que pueda coexistir con el ya señalado proceso de construcción de un espacio económico hemisférico que supone el ALCA.

A propósito de este emprendimiento, del que Bolivia forma parte y al que está concurriendo de manera concertada con sus socios de la CAN, cabría un par de observaciones finales que tienen que ver con el problema de la libertad de comercio en el mundo y el rol y la situación de la Organización Mundial del Comercio. Como lo señala el ex canciller Camacho: “Bolivia ha ingresado a la OMC, que sustituye al GATT, confiando en que el nuevo instrumento contribuirá a la solución multilateral de algunas iniquidades del intercambio desigual, por cuanto establece reglas de conducta y mecanismos para el arreglo de situaciones de conflicto”.<sup>11</sup> El comienzo frustráneo en Seattle de la llamada “Ronda del Milenio” coloca una sombra de duda respecto a esta esperanza pero reafirma, a la vez, la necesidad de continuar persistiendo en los procesos de integración desde la perspectiva de un regionalismo abierto que es el que ha presidido los esfuerzos de la integración económica de la diplomacia boliviana.

## **EL APOORTE DE BOLIVIA A LA AGENDA MULTILATERAL**

En la década de los noventa Bolivia, como ya lo insinuamos líneas arriba, fue protagonista y anfitrión de eventos diplomáticos de la más grande envergadura. En el ámbito presidencial participó de la totalidad de reuniones cumbre celebradas por el Grupo Andino, primero, y la CAN, luego. En ese ámbito le tocó organizar y hacer de anfitrión en tres oportuni-

dades: en 1990 en Tiwanacu, en 1992 en La Paz y en 1997 en Sucre. Esta última (la IX Cumbre de Presidentes Andinos) fue particularmente importante, como ya lo hemos destacado en otro lugar, para garantizar la integridad de la CAN al haber sentado las bases de la futura reincorporación del Perú al conjunto del proceso integracionista de la CAN, la que se concretó finalmente a partir del 1 de agosto de 1997.

Paralelo, si cabe el término, a este ámbito presidencial andino podría considerarse el de las cumbres de Cartagena y San Antonio, dedicadas exclusivamente al tema de la lucha contra las drogas y sin que hayan tenido luego continuidad, con la participación del Presidente de los Estados Unidos de América y de otros países como México, donde Bolivia contribuyó de manera importante al debate conceptual y a la articulación de puntos de vista comunes en torno a la *responsabilidad compartida y el desarrollo alternativo*.

En ese mismo ámbito presidencial participó de todas las cumbres del Grupo de Río y le cupo el honor de organizar la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, entre el 3 y 4 de septiembre de 1996 en la ciudad de Cochabamba. Fue el Grupo de Río un ámbito particularmente propicio para desarrollar algunos de los temas clave del interés

nacional boliviano como los relativos a la visión de responsabilidad compartida en la lucha contra el tráfico de sustancias ilícitas en el mundo y Bolivia contribuyó particularmente para impulsar en este tema, como en los de la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible, la cooperación política entre América Latina y Europa. A estos efectos fue singularmente útil y creativa, como lo hemos adelantado en la parte respectiva, la VI Reunión Institucionalizada de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río-Unión Europea, celebrada en Cochabamba el 15 y 16 de abril de 1996.

Las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanas fueron otro escenario al que Bolivia concurrió en todas las oportunidades y en el que planteó con éxito iniciativas como las de la creación y desarrollo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas cuya presidencia ejerció con brillo el ex vice presidente boliviano Victor Hugo Cárdenas y cuya secretaría permanente tiene como sede a la ciudad de La Paz.

Para Bolivia resultaba vital superar el falso dilema de si pertenecer a la CAN o al MERCOSUR, pues estar en ambos procesos e influir en ellos es lo único coherente con su ubicación geográfica, su rol político y sus intereses económicos.

Por último y en el plano hemisférico, Bolivia no solo participó en las cumbres presidenciales de Miami (1994) y Santiago (1997) sino que con iniciativa propia propuso, organizó y llevó a cabo la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible, realizada entre el 6 y 8 de diciembre de 1996 en Santa Cruz de la Sierra, con la participación de presidentes, vice presidentes y ministros de 27 países del continente americano. En la Declaración de Santa Cruz y el Plan de Acción que le acompaña, se reafirmó la determinación de avanzar hacia el desarrollo sostenible, siendo uno de los principales resultados del evento la incorporación del tema de la superación de la pobreza como parte integral del desarrollo sostenible.<sup>12</sup> Pero las enseñanzas y los aportes de la Cumbre de Santa Cruz son más amplios y caben, como lo anotamos con detalle en otro trabajo,<sup>13</sup> en el ámbito del debate conceptual (desarrollo vs. crecimiento; desarrollo social y económico vs. conservacionismo ambiental; confrontación Norte-Sur; roles y competencias del Estado, el sector privado y la sociedad civil y el perfil del nuevo interamericanismo), de los actores del proceso y de los desafíos que en el ámbito sustantivo y en el ámbito institucional abrió. “La Cumbre de Santa Cruz de la Sierra fue convocada... en el convencimiento de que ningún país es tan grande que no necesite cooperación ni tan pequeño que no tenga algo que enseñar, y a fin de compartir experiencias y tratar de definir lo que podría ser una plataforma hemisférica común en la búsqueda del desarrollo sostenible y la cooperación regional que la haga posible”.<sup>14</sup>

## **LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI**

Terminando la década de los noventa y por ende el siglo XX Bolivia tiene visualizados seis objetivos estratégicos en su política exterior, los mismos que deben plasmarse, de modo sistemático y coherente, en lo político e institucional en el corto, el mediano y el largo plazo según corresponda.<sup>15</sup> Éstos son:

- *Incrementar la presencia e influencia internacional del país:* se trata de “resolver los problemas y la naturaleza de la inserción del país en el sistema internacional, esto es, el modo de su articulación política y económica dentro de la comunidad de naciones.”
- *Promover los intereses nacionales:* “El principio de autodeterminación y defensa de la soberanía deberá abrirse, ante los cambios ac-

tuales, a comprender la necesidad de interactuar con el mundo, aprovechando las oportunidades que ofrecen los procesos de globalización e interdependencia.”

- *Desarrollar iniciativas diplomáticas nuevas, tanto en el campo bilateral, el trilateral como en el multilateral, destinadas a lograr la reintegración marítima:* en la medida en que se trata de un objetivo nacional irrenunciable se considera su tratamiento como una prioridad insoslayable.
- *Participar activamente en la construcción de un sistema internacional justo y solidario:* se considera que Bolivia “debe participar activamente en la construcción de un sistema internacional justo y solidario, basado en el régimen democrático, en la mayor integración económica y en la posibilidad de compartir intereses y valores comunes, articulados bajo una visión conjunta del futuro de la humanidad, que desarrolle las bases para la estructuración de una asociación histórica mundial para el próximo milenio.”
- *Proyectar nuestra identidad cultural diversa y el respeto al pluralismo religioso:* “La adecuación del orden normativo con el carácter multiétnico y pluricultural del país debe tender a que el discurso de nuestra diversidad tenga una expresión tangible en el ámbito externo. Asimismo, en los asuntos de culto se promoverá el reconocimiento de la libertad de conciencia y el respeto al pluralismo religioso que encarna el Estado y el pueblo boliviano.”
- *Coadyuvar al desarrollo sostenible de Bolivia:* “Bolivia debe desarrollar su transformación productiva apoyada en crecientes niveles de productividad que le permitan enfrentar un contexto de mayor competitividad internacional para, de ese modo, alcanzar un crecimiento acelerado que le permita atender la inmensa cantidad de necesidades sociales de la mayor parte de su población”.

En vista de tales definiciones y propósitos resalta con luces propias la manera en la que el canciller Alberto Ostria Gutiérrez en la década de los cuarenta había definido ya con lucidez de visionario y sentimiento de verdadero patriota lo que debían ser el propósito y el instrumento de la política exterior del país. Su propósito: “sacar a Bolivia de su desmesurado aislamiento. La interdependencia es una realidad a la que nadie podía sustraerse en el mundo. Ningún país podía vivir solo, apartado, encerrado en sus fronteras”. Su instrumento: “la realización de una política auténticamente internacional, no al servicio de los partidos sino al servicio

exclusivo del pueblo boliviano". La validez de tales ideas al término del siglo XX resulta sorprendente y al mismo tiempo se convierte en norte del accionar de los actores y operadores de la política exterior boliviana de este nuevo siglo.

## NOTAS

1. Ver Vincent Gómez-García, *Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial*. UDAPEX-ILDIS, La Paz, Bolivia, 1997, p. 310.
2. Ver Alberto Ostría Gutiérrez, *Una obra y un destino, la política internacional de Bolivia después de la Guerra del Chaco*, 2a. ed. corregida y aumentada, Imprenta López, Buenos Aires, 1953, p. 450.
3. Ver William Torres Armas, "Bolivia y sus vecinos", en H. Cámara de Diputados, Comisión de Política Internacional y Culto, *Política exterior boliviana, desafíos en el nuevo milenio*, Vásquez Impresores, La Paz, Bolivia, 1999, pp. 121-135.
4. Ver Antonio Aranibar Quiroga, *Bolivia, Chile y Perú: hacia un futuro compartido*, Ediciones Plural, La Paz, Bolivia, 1999, p. 126.
5. Ver Raúl Barrios Morón, *Tiempo y política en las relaciones con Chile*, mimeo (diciembre), 1998, p. 6.
6. Ver Gustavo Fernández Saavedra, *Bolivia y sus circunstancias: el siglo XX*, mimeo, 1999, pp. 17-18.
7. Ver Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, Secretaría Pro-Tempore del Grupo de Río, *Memoria VI Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea*, Bolivia, 1996, p. 54.
8. Ver Gustavo Fernández Saavedra, *Bolivia y sus circunstancias...*, p. 18.
9. Ver Edgar Camacho Omiste, "Dignidad y Realismo en Política Exterior", en Fundación Milenio, *Las reformas estructurales en Bolivia*, 1a. ed., La Paz, Bolivia, 1998, pp. 335-379.
10. Ver Gustavo Fernández Saavedra, "Diálogo de ex cancilleres" en H. Cámara de Diputados, Comisión de Política Internacional y Culto, *Política exterior boliviana. Desafíos en el Nuevo Milenio*, Vásquez Impresores, La Paz, 1999, pp. 207-258.
11. Ver Edgar Camacho Omiste, "Dignidad y Realismo en Política Exterior", p. 351.
12. Ver República de Bolivia Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memoria Institucional Gestión 1993-1997*, Impresión CID, La Paz, 1997, p. 67.
13. Ver Antonio Aranibar Quiroga, "El aporte de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible a la construcción de una comunidad hemisférica", en Francisco Rojas Aravena, edit., *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*, FLACSO-Chile, 1998, pp. 233-243.
14. *Ibíd.*, p. 235.
15. Las ideas que siguen corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Bolivia en su *Memoria Institucional Gestión 1993-1997*.