

Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú

Segunda parte

FLACSO - Biblioteca

Centro de Estudios Estratégicos
para la Integración Latinoamericana

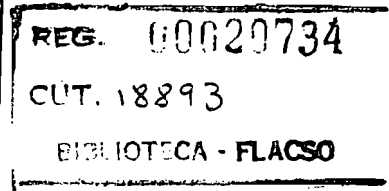
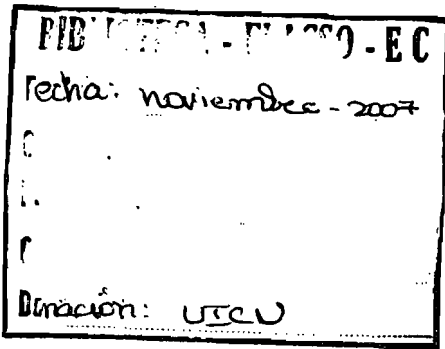
Instituto PRISMA

Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales
de la Fundación Friedrich Ebert

Diciembre 2002



La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales



© CEILA, PRISMA, ILDIS, 2002.
Diciembre de 2002.
ISBN: 99905-64-71-X
D.L.: 4-1-1693-02

Producción:
Plural editores.
Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador
Teléfono: 2411018 / Fax: 2124835, Casilla 5097, La Paz - Bolivia
Email: plural@entelnet.bo

Impreso en Bolivia

Contenido

Presentación	9
¿Cómo afectan a Bolivia y la subregión los cambios en el escenario internacional?	
<i>Edgar Camacho Omiste</i>	15
Memorandum	15
Integración sudamericana, proyecto trinacional y exportación de gas	
<i>Alfredo Seoane Flores</i>	33
Introducción	33
Integración y regionalismo sudamericano	35
El Centro oeste sudamericano	39
La opción trinacional	44
Gas y región trinacional	49
<i>El proyecto Pacific LNG</i>	50
<i>El mercado internacional del gas</i>	51
<i>América del Sur: energía y gas</i>	55
<i>Proyecto LNG y zona trinacional</i>	61
La integración de Chile, Perú y Bolivia Un desafío para una visión de largo plazo	
<i>Flavio Escobar Llanos</i>	63
Introducción	63

Radiografía económica de Chile, Perú y Bolivia	63
<i>Análisis comparativo</i>	63
<i>Relaciones comerciales</i>	64
Descripción geográfica y demográfica de la región tripartita	67
<i>La región: territorio y población</i>	67
<i>Indicadores socio-económicos</i>	70
Perspectivas de desarrollo sectorial	73
Conclusiones: de la microregión al continente	75
 Gas por el pacífico: ¿Chile, Perú?, la alternativa:	
Arica trinacional	
<i>Antonio Aranibar Quiroga</i>	77
Gas por mar	77
Estrategia trinacional	79
 Un negocio con sabor a mar	
<i>Antonio Aranibar Quiroga</i>	83
Fundamentalismo aquí y allá	84
Inútiles anteojeras	86
 Evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú:	
Una lectura desde Chile	
<i>Hernán Gutiérrez B. y Paz Milet</i>	89
Discrepancias interestatales	90
Vínculos con privados	92
El gas boliviano: la llave hacia el Pacífico	94
La postura chilena	96
<i>¿Qué gana Chile?</i>	97
Las repercusiones para las perspectivas de desarrollo de la región del norte de Chile	100
<i>La macrorregión</i>	100
<i>Nuevos desafíos y viejas respuestas</i>	104
 Integración trinacional:	
Elementos para una estrategia de desarrollo	
<i>Ernesto Yepes del Castillo</i>	109
El sur andino	109

Los cambios recientes en las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú

<i>Alejandro Deustua C.</i>	115
Primera reunión	115
<i>El cambio de gobierno en el Perú</i>	115
<i>Los intereses peruanos</i>	116
<i>Sustentación de los intereses peruanos</i>	116
Segunda reunión	121
<i>Enfoque general de la nueva situación internacional: Tensión entre elementos de conflictividad creciente e integración globales</i>	121
<i>Factores que inciden en la subregión derivados de la beligerancia global "no tradicional"</i>	123
<i>Los factores integradores</i>	128

Hacia un espacio trinacional de desarrollo integrado

<i>Percy Rodríguez Noboa</i>	133
Introducción	133
Historia y perspectivas	134
La región trinacional	136
Espacios regionales integrados	138
<i>Condiciones de viabilidad</i>	138
<i>Procesos de implementación</i>	139
Contenidos estratégicos del proceso de desarrollo compartido	141
<i>Régimen de inversiones</i>	141
<i>Ampliación de mercados internos</i>	142
<i>Complejos productivos (cluster)</i>	143
<i>Tendencias sectoriales</i>	144
Nuevas alternativas para el espacio trinacional	146
<i>Avances realizados</i>	146
<i>Contenidos estratégicos</i>	147
<i>Gas de Bolivia hacia el Pacífico</i>	148
<i>Alternativa peruana</i>	150

Perú: un nuevo entorno para el desarrollo regional

<i>Ignacio Basombrío</i>	153
--------------------------------	-----

Taller de programación y actualización de los términos de referencia de la segunda etapa del proyecto trinacional	159
Mesa redonda de reflexión sobre el contexto internacional y regional y taller de programación	163

¿Cómo afectan a Bolivia y la subregión los cambios en el escenario internacional?

Edgar Camacho Omiste

Memorándum

- 1 El final de la guerra fría dio inicio a *una época diferente en las relaciones internacionales*, marcada por una más ostensible hegemonía de los Estados Unidos de América, sin el contrapeso que hasta entonces determinaba la existencia de la Unión Soviética. Surgieron, entonces, distintas interpretaciones e hipótesis sobre el futuro orden internacional, fundadas en las experiencias del pasado y, tomando en cuenta las vertiginosas transformaciones estructurales y tecnológicas de nuestro tiempo. Sin duda alguna, el proceso de configuración de ese ordenamiento posterior a la guerra fría y el enorme impacto mundial de los acontecimientos del 11 de septiembre del año 2001 afectan, inclusive, a las zonas geográficas alejadas de los puntos de mayor tensión política y militar y, desde luego, acentúan los riesgos y la vulnerabilidad de los Estados del mundo en desarrollo. Pese a las dificultades y peligros que preocupan a los analistas y actores internacionales, existe la certeza de que el cambio abre oportunidades para formular nuevos proyectos de desarrollo y para modificar la orientación de los procesos de integración latinoamericana, en procura de soluciones a los problemas comunes de América Latina.

- 2 En general, las publicaciones oficiales tienden a mostrar la vida internacional como un resultado del acatamiento de los Estados a un conjunto de principios y normas positivas de Derecho Internacional, es decir, un ordenamiento basado en reglas al servicio de valores universales como la solidaridad y la libertad. La violación de esas normas sería la causa del desorden y los problemas consiguientes. En consecuencia, y en procura de justicia y eficacia en las relaciones entre los Estados, se postula el perfeccionamiento de las Naciones Unidas, *la vigencia del Derecho*, la solución pacífica de controversias, y la mejor distribución del conocimiento, la riqueza y las oportunidades. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que, más allá de los principios abstractos, ese supuesto orden está estructurado, en torno a reglas de conducta dictadas por los propios Estados, que fijan su comportamiento en función del poder y la capacidad estratégica militar de cada uno de ellos.
- 3 Las nuevas circunstancias han modificado la realidad internacional, a tal punto, que el predominio de los Estados en el circuito mundial ya no es absoluto, en la medida en que la economía condiciona muchos comportamientos políticos; por lo cual, a menudo, la estabilidad económica termina preocupando a los gobiernos tanto o más que las cuestiones tradicionales de seguridad. Este punto de vista privilegia el fenómeno de la interdependencia, afirmando que la creciente *interrelación estructural* entre las sociedades y los Estados ha hecho imprescindible la cooperación recíproca, ya que no es posible el aislamiento ni la autosuficiencia absoluta de una sociedad respecto de las demás. La cooperación busca evitar el conflicto entre los Estados y, en su caso, encontrar soluciones que se anticipen a los problemas. De donde resultaría que la convivencia internacional es producto de una permanente dinámica entre cooperación y conflicto. En ese proceso, la cooperación regional resulta estimulando el papel y la importancia de los actores locales, los municipios, las circunscripciones administrativas limítrofes, las organizaciones gremiales y empresariales, constituyendo grupos de interés y de

- presión sobre los gobiernos, unas veces a favor y, otras, en contra de proyectos que trascienden las fronteras geográficas
- 4 En tales circunstancias, la situación mundial parecía dirigirse hacia la constitución de un *sistema mundial unipolar o unilateral*, en el cual, la paz entre las naciones fuera garantizada por un Estado hegemónico, o sea, los Estados Unidos de América. Sin embargo, esta hipótesis resultó una visión simplificada que otorgaba prioridad absoluta a la dimensión estratégico-militar, sin tomar en cuenta la diversidad de factores que determinan el poder de los Estados, ni su propia vulnerabilidad. Tampoco consideró que un sistema basado en la hegemonía absoluta de uno solo, requeriría de un Estado imperial, totalmente militarizado y de poder altamente concentrado, lo cual sería muy difícil de hacer compatible con una sociedad abierta, democrática, fundada en una estricta división de poderes. Tal modelo supondría, además, una total primacía económica sobre el resto del mundo, con un elevado y creciente gasto militar. Como puede verse, la tesis de una *pax americana*, equivalente a la antigua *pax romana*, pasaba por alto el infinito número de problemas importantes que no es posible resolver por la vía armada, como: el hambre, la pobreza absoluta, el consumo de drogas, las altas tasas de inflación, el crecimiento demográfico, las migraciones humanas, la vigencia de las instituciones democráticas y otros muchos más. La prueba está en que Estados Unidos, siendo la potencia más poderosa de la tierra, al presente resulta con menor capacidad para actuar aisladamente que la que tuvo en el pasado. Los atentados del 11 de septiembre no solamente han mostrado los puntos débiles de una gran potencia, sino que, para proceder por la vía armada frente a uno de los países más pobres del mundo, ha necesitado conformar una gigantesca alianza multinacional contra el terrorismo, dejando en evidencia que la globalización no solamente hace interdependientes a los países, sino que pone en evidencia la fragilidad de los poderosos.
 - 5 Otra hipótesis sobre las tendencias de la nueva configuración mundial ha sido la opinión acerca del *orden multipolar*, que ve

el mundo como una estructura global en la cual el poder está diseminado. Se advierte que, en medio de la globalización, el provecho particular de cada Estado sigue condicionando la conducta de los gobiernos. No existe un interés que sea común a toda la sociedad internacional. En un mundo de tal naturaleza prevalece la incertidumbre y el peligro de guerras locales, pues las potencias dominantes, en su calidad de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, más allá de valores universales o compromisos adquiridos, estarían en disposición de contribuir a la solución de los problemas de otros Estados únicamente cuando consideren que su particular situación estratégica puede quedar directamente involucrada. El principio rector resulta ser el de "sálvese quien pueda", el cual entraña peligros para la independencia y viabilidad de los Estados débiles, aunque tampoco las grandes potencias han estado libres de sobresaltos fatales, tal como sucedió en su momento con la extinción del imperio austro húngaro, el imperio otomano, el imperio británico y la Unión Soviética. Aunque Estados Unidos aparece como la gran superpotencia militar, comparte la supremacía económica y tecnológica multipolar con otros gigantes como la Unión Europea, Japón e inclusive China y los países del sureste asiático.

- 6 La *globalización* creciente de la economía y la mundialización de las comunicaciones ha llevado a imaginar la posibilidad de un mundo sin fronteras rígidas, o cuando menos con una declinación absoluta del concepto de soberanía nacional y del principio de no intervención en los asuntos de otros Estados. Ha sido mencionada, también, la emergencia de un nuevo derecho a la ingerencia de los más fuertes en asuntos tales como el narcotráfico, los derechos humanos, la promoción de la democracia, la defensa del medio ambiente, la prevención del terrorismo y las grandes migraciones humanas. Los actores principales de la globalización serían las empresas transnacionales, mientras que los Estados privilegiarían los movimientos regionales. Dentro de tal orientación, los partidarios del *regionalismo* argumentan que, antes de llegar a la

globalización, el mundo pasará por una larga etapa de acuerdos parciales, tanto en materia política como económica. La Unión Europea es un ejemplo de bloque regional exitoso. En el esquema regional, el orden político militar, la paz y la seguridad estarían garantizados por mecanismos propios de una región equivalentes a la OTAN y la OEA. En tal proceso, la afinidad cultural de las naciones juega, sin duda, un papel de primera magnitud. Por último, cabe destacar las tendencias a la *fragmentación*, proceso en el cual la globalización va quedando limitada por el renacer de los nacionalismos étnicos, los fundamentalismos religiosos y los conflictos de diversa naturaleza que separan y enfrentan a los pueblos, dando lugar a conflictos internos dentro de los Estados y a guerras locales que han generado un clima de inseguridad, mayor que el prevaleciente en el pasado reciente. (*Carlos Pérez Llana, en un ensayo titulado "El contexto internacional en los noventa", presenta un interesante resumen de las tendencias de nuevo ordenamiento internacional. La tesis de S. P. Hutington sobre "El choque de civilizaciones" ilustra el hecho de que la cultura y las identidades culturales, en su más amplio sentido, están configurando las pautas de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo de la postguerra.*)

- 7 Lo cierto es que, muchas veces, en situaciones de graves emergencias, se han dado oportunidades únicas para la multiplicación y *ampliación de la cooperación internacional*, creando condiciones materiales para fortalecer la solidaridad recíproca y la solución de cuestiones de interés compartido. Ése fue el caso del Plan Marshall y de la puesta en marcha de la reconstrucción de sociedades destruidas por las dos grandes guerras mundiales. Al respecto, conviene recordar que la idea original, que más tarde daría lugar a la actual Unión Europea, era encontrar una solución al problema del Ruhr y el Sarre. Después de la segunda guerra mundial se planteaba el dilema entre una devolución de esos territorios a Alemania o su conservación por parte de Francia. En tal situación, Francia propuso a Alemania participar de un proyecto común, en un tratado abierto a otros Estados europeos. Así surgió el año

1950 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que sería la piedra fundamental de todo el proceso posterior. Asimismo, la inminencia de la guerra mundial contribuyó el año 1933 a la transición de la política del "gran garrote" de Theodore Roosevelt a la política del "buen vecino" y la "no intervención" en América Latina, proclamada por el presidente Franklin D. Roosevelt.

- 8 Independientemente de todas las transformaciones en el sistema internacional contemporáneo, uno de los factores más estables, del que depende el poder de una nación, continúa siendo el factor geográfico. Por ello la *modificación del estatuto territorial de un Estado* resulta siempre un proceso sumamente complejo. Otros elementos del poder nacional, como la disponibilidad de recursos naturales, la provisión de alimentos, materias primas e hidrocarburos, el dominio tecnológico, los recursos humanos y financieros, el grado de industrialización, el prestigio internacional, el papel de las fuerzas armadas, la calidad y coincidencias entre los gobiernos y el nivel de participación de la sociedad civil de cada parte, pueden facilitar o demorar la ejecución de un conjunto de grandes proyectos, capaces de modificar el papel estratégico de una región y de cada uno de los participantes, en términos de seguridad y desarrollo. Sin embargo, esa estabilidad territorial y limítrofe de los Estados, siendo muy importante, es también relativa, ya que, finalmente, todos los Estados del mundo, por una razón u otra, han modificado periódicamente sus fronteras. Tal es el caso de Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Alemania, Argentina, Chile, Perú, Ecuador y muchos otros más. En esa materia, también debe tomarse en cuenta que, después de la segunda guerra mundial, surgieron más de un centenar de Estados, y que a la conclusión de la guerra fría se constituyeron varias decenas de nuevos sujetos de Derecho Internacional, todo lo cual ha determinado importantes modificaciones territoriales.
- 9 El análisis de los problemas del desarrollo, la seguridad, los cambios en el sistema internacional, nos lleva a meditar acerca de una región que ha sido de especial sensibilidad en nues-

tro continente. *La zona central y suroccidental de América del Sur*, que abarca subregiones del Perú, Bolivia y Chile, se caracteriza por un bajo nivel de desarrollo, extrema pobreza, poca densidad de población y diversidad étnica. El territorio comprendido está débilmente articulado entre sí por contadas carreteras, caminos vecinales y antiguos ferrocarriles. En los valles centrales de Bolivia y Perú, la producción de coca es una importante fuente de trabajo y genera una corriente de tráfico ilegal de drogas estupefacientes y precursores, hacia y desde las costas del Pacífico y del Atlántico, para su transporte a los centros de comercialización y consumo. Caracteriza a la región una agricultura en gran parte autosuficiente, y un comercio intra-regional de regular importancia. La producción minera, que es una actividad tradicional de los tres países, se concentra en los puertos de la región, para su exportación a otros países del mundo. Los recursos hídricos de la zona, disponibles en algunas regiones altas, son escasos al nivel del mar y, por tanto, muy cotizados. Desde el punto de vista político constitucional, los tres países han sufrido largos períodos de dictadura y se encuentran en una etapa de reconstrucción institucional y democrática, pero, al mismo tiempo, han tenido que enfrentar más o menos recientemente, movimientos insurgentes e inclusive fuertes levantamientos armados y distintas formas de terrorismo, como sucedió en el caso del Perú, con enormes pérdidas humanas y materiales. En materia de psicología colectiva, la guerra del año 1879 marcó profundamente la historia de cada uno de los tres países e introdujo modificaciones territoriales que durante el siglo XX han justificado situaciones de armamentismo, sembrado de minas terrestres antipersonales en regiones fronterizas, generado tensiones diplomáticas y fuertes sensaciones de inseguridad militar, aunque, en última instancia, ha prevalecido la paz y la búsqueda de solución a los problemas entre las partes involucradas.

- 10 Frente a tal realidad fueron creados numerosos mecanismos de integración regional, subregional y sectorial. Esa multiplicidad de mecanismos de integración no debería ser interpre-

tada como debilitamiento de otros ya existentes, sino por el contrario, como una búsqueda, por caminos convergentes, de objetivos comunes. En América Latina, desde una perspectiva positiva, el enfoque de *desarrollo integrado del sur del Perú, el occidente de Bolivia y Norte de Chile* es una idea que ha merecido un amplio y productivo debate en los países involucrados pues procura la integración estructural, física, económica, comercial y humana de tales regiones. Un proyecto complementario de esa visión fronteriza podría ser el desarrollo de varios polos de cooperación regional e integración entre los países vecinos, en un área más amplia, para fortalecer la unidad, la seguridad y la amistad en la zona central y sur-occidental de América del Sur, así como su vinculación con terceros países mediante el acceso a los grandes mercados del mundo. En el marco de una concepción ampliada de complementariedad e integración, es posible imaginar diversos frentes de acción, compatibles entre sí y que puedan llegar a constituir parte esencial de un proyecto global de cooperación y seguridad regional. Por ejemplo, la construcción de vías interoceánicas en América del Sur; la exportación del gas boliviano a México y la costa occidental de Estados Unidos; el desarrollo de los puertos de Chile y Perú sobre el océano Pacífico; el aprovechamiento del Lago Titicaca; el aprovechamiento de recursos hídricos, mineros, energéticos, turísticos; la explotación de los recursos del mar y de otros recursos naturales; así como hacer posible la recuperación de la calidad marítima de Bolivia, mediante proyectos de carácter nacional, binacional o multinacional, según sea la naturaleza y los requerimientos de cada uno de dichos proyectos. Una visión ampliada del plan regional podría interesar el incluir a otros países de América del Sur, como Argentina, Brasil y Paraguay. La multiplicidad de mecanismos de integración no debería ser interpretada como debilitamiento de otros ya existentes, sino por el contrario, como una búsqueda, por caminos convergentes, de objetivos comunes. Así sucedió en Europa, donde se dieron múltiples acuerdos de unidad como la Organización Europea de Cooperación Económica, la Unión

- Europea Occidental, el Consejo de Europa, las Comunidades Europeas, la OTAN y, finalmente la Unión Europea.
- 11 Importantes iniciativas sobre la materia han sido presentadas en distintas épocas, pero por muy buenas que fueran tales ideas no pudieron garantizar, por sí mismas, el éxito político que asegurara su ejecución, pues las diferencias entre lo deseable y lo posible son, con frecuencia, muy grandes. En el terreno de la práctica, una propuesta de política exterior tendrá viabilidad si es capaz de afectar positivamente a las relaciones políticas y económicas de los Estados participantes. Por lo general, a falta de acuerdo unánime, en política internacional tiende a prevalecer el *statu quo*, o sea, la tendencia a mantener intocable la distribución de poder tal como existe en un momento determinado. En tal proceso, el sector académico de la sociedad puede contribuir a compatibilizar las visiones y los intereses, tanto de los Estados como de la sociedad civil de cada uno de ellos, las empresas y los capitales nacionales y extranjeros, los organismos de cooperación y financiamiento y otros actores de la vida internacional. Sin embargo, para evitar incurrir en el llamado "*internacionalismo utópico*", será indispensable tener presente la debida correspondencia entre los fines que se pretende alcanzar con los proyectos y los medios de que se dispone, así como la prioridad que se les asigna, su viabilidad económica y política y la oportunidad de su ejecución.
- 12 Desde luego, a ningún gobierno le será suficiente sustentar una acción internacional únicamente sobre la base de su propia opinión pública o en torno a sus visiones particulares de política exterior. Para hacer posibles los proyectos, resulta esencial lograr el apoyo de opinión de los otros Estados participantes y de terceros países, pues la viabilidad de grandes proyectos depende no solamente de la habilidad de una determinada diplomacia y de la fortaleza de los factores internos que representa, sino, también, de la capacidad de entender las necesidades y problemas de la otra parte, y del atractivo que esas políticas tengan para los posibles socios del proyecto. Por ello, los cambios en las relaciones entre los

Estados que forman parte de una región compartida, deben ser llevados a cabo en términos que supongan *beneficios comparables* y sacrificios o, mejor dicho, contribuciones de todas las partes, pues, de lo contrario, sería imposible mantener indefinidamente el consenso inicial. Ninguno de los Estados participantes estará dispuesto a proseguir adelante si siente que la carga principal recae sobre sus espaldas sin una compensación que sea más o menos equivalente al sacrificio demandado.

- 13 Si la contribución de un Estado tuviera que representar cesiones territoriales o limitación de competencias soberanas, la cuestión puede resultar más difícil de negociar, por la necesidad de restablecer el equilibrio entre las partes mediante resultados positivos, inmediatos y perceptibles para todos. La cuestión de la *reciprocidad de beneficios* fue ampliamente tratada y experimentada con resultados difíciles de evaluar en los procesos de integración económica latinoamericana. En todo caso, lo importante es tener en cuenta que el equilibrio político entre los Estados, resultado de un largo proceso histórico, no podrá ser modificado súbitamente y que, por el contrario, debería perfeccionarse procurando expectativas comparables para las partes, que mejoren su situación presente y no resulten contraproducentes para ninguna, garantizando, en cambio, la cooperación, la independencia, la igualdad y la unanimidad entre ellas.
- 14 El desarrollo de un programa de integración regional procura modificaciones importantes en las relaciones recíprocas de los países y, como es sabido, *el cambio pacífico* en el terreno internacional solamente puede llevarse a cabo por acuerdo entre las partes involucradas, las cuales se guían por aquello que consideran incluido en el ámbito de sus intereses nacionales. En caso de conflicto, inclusive los mecanismos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales resultan insuficientes para facilitar el cambio pues los instrumentos internacionales pueden llegar, como máximo, al mantenimiento del estado de cosas original y la preservación de la paz. Descartados los medios no pacíficos de política exterior,

quedan como instrumentos de cambio los acuerdos entre las partes mediante la cooperación amistosa. Pero, para que la diplomacia pueda constituir un instrumento de negociación, debe *despojarse del espíritu de cruzada* que muchas veces domina las negociaciones, de manera que los objetivos no tengan el carácter de una religión política; además, la acción exterior debe ser definida en términos de intereses concretos, y recibir el apoyo adecuado de los órganos e instrumentos de poder; lo cual significa que, en todo caso, las fuerzas armadas deben ser un instrumento de la política exterior, sin pretender conducirla; a su vez, el gobierno tendrá que guiar la opinión pública, tomándola en cuenta, pero sin asumirla de manera dogmática e incondicional.

- 15 En cuanto a seguridad externa, a menudo se menciona el tema del desarme y la generación de confianza recíproca como garantías de paz. La verdad es que la *historia del desarme* parece "larga en fracasos y exigua en éxitos". En efecto, con frecuencia surgen preguntas sin respuesta como: ¿cuál debería ser la proporción en la posesión de armamentos de las naciones? ¿Qué tipo de patrones debería orientar la asignación de armamento? Probablemente, el punto esencial reside más bien en la seguridad, pues la acumulación de armas es consecuencia de fenómenos psicológicos colectivos y del temor a un ataque fundado en la falta de estabilidad y confianza. Por ello también se procura la generación de medidas que generen comprensión recíproca y fortalezcan la amistad y la solidaridad, no solamente entre gobiernos y pueblos, sino también entre las fuerzas armadas y otras instituciones en las cuales suelen cultivarse expresiones de nacionalismo propias del siglo XIX. A ello se añade que los sucesos del 11 de septiembre han permitido tomar conciencia de otras formas de inseguridad que, en algunas circunstancias, resultan de alta peligrosidad y difícil control, como es el caso del terrorismo internacional.
- 16 Según el diccionario de la lengua española, *terrorismo* significa la dominación por el terror; la sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir miedo, espanto, pavor. En con-

secuencia se refiere tanto al conjunto de actos de violencia cometidos por grupos revolucionarios y contrarrevolucionarios, como al régimen de violencia instaurado por un Estado. En Derecho Internacional, el terrorismo es un tipo de delito de carácter internacional. Tales delitos se castigan sobre la base de la responsabilidad penal individual de las personas culpables, y son tratados de modo diferente a los crímenes de guerra y de lesa humanidad. En el pasado, el concepto no fue manejado de manera genérica en los convenios internacionales, sino mediante acuerdos específicos sobre colaboración de los Estados en la lucha contra ciertas manifestaciones del terrorismo, como el secuestro de aviones. Los actos terroristas se caracterizan porque acarrearán víctimas humanas inocentes, crean incertidumbre, perturban la actividad diplomática de los Estados y representantes, y porque violentan gravemente la circulación de bienes y personas. El artículo 133 del Código Penal Boliviano tipifica el terrorismo del modo siguiente: *"el que formare parte, actuare al servicio o colabore con una organización armada destinada a cometer delitos contra la seguridad común, la vida, la integridad corporal, la libertad de locomoción o la propiedad, con la finalidad de subvertir el orden constitucional, o mantener en estado de zozobra, alarma o pánico colectivo a la población o a un sector de ella, será sancionado con presidio de quince a veinte años, sin perjuicio de la pena que le corresponda si se cometiera tales delitos"*. En los meses recientes han sido aprobados nuevos tratados multilaterales sobre el tema de terrorismo, que se encuentran en proceso de ratificación legislativa.

- 17 Recientemente, ha sido propuesta la seguridad colectiva contra acciones terroristas. *La seguridad colectiva* establece que los miembros de una comunidad de naciones –sean o no damnificados por una agresión– se comprometan a cumplir y hacer cumplir las normas del Derecho Internacional, para sancionar a los violadores de la convivencia pacífica. De ese modo, el futuro infractor debería encontrarse ante un frente común de naciones que automáticamente emprenderían acciones colectivas en defensa del orden internacional. A escala global, el veto establecido en el Consejo de Seguridad de la ONU

limita su carácter colectivo, mientras que entre los países del sistema interamericano continúa en vigor el Tratado de Asistencia Recíproca establecido en Río de Janeiro el año 1947, aunque se advierte que éste ha funcionado eficazmente sólo al ser invocado por Estados Unidos, pero rara vez cuando algún otro Estado americano se encontraba en peligro de agresión, como sucedió en el caso de Guatemala, Cuba, Las Malvinas, Guatemala o el desvío del Río Lauca. Pese a las críticas al sistema interamericano de seguridad, los sucesos del 11 de septiembre determinaron una reacción rápida y unánime de los gobiernos de la región; sin embargo, todavía queda pendiente de una definición precisa el alcance jurídico del concepto de terrorismo, con objeto de evitar que al amparo de tal motivo y en defensa de los derechos humanos se vuelva a incurrir en excesos y violaciones de estos derechos, como cuando a título de "seguridad hemisférica" se expandieron por la región las más atroces dictaduras. Lo evidente es que la naturaleza de la guerra y las amenazas a la seguridad de los Estados se encuentran en un estado de profunda modificación que todavía no ha concluido.

18 Dada la posición geográfica de América Latina y su consiguiente proximidad a los Estados Unidos, así como sus relaciones históricas, económicas, sociales políticas y culturales, el impacto de los sucesos del 11 de septiembre incide fuertemente sobre la región. Los principales temas de la agenda interamericana de política exterior respecto de América Latina y que, por supuesto, afectan al área geográfica comprendida dentro del llamado proyecto "trinacional" entre Bolivia, Chile y Perú, podrían resumirse como sigue:

a) Estados Unidos, la mayor potencia mundial, se encuentra en medio de una *crisis económica* cuyos alcances y dimensión todavía no han sido estimados con precisión. El hecho de que Alemania, Japón y otros países enfrenten al mismo tiempo situaciones críticas en su economía es motivo de honda preocupación en los centros financieros del mundo. A ello se añade la grave situación económica y social de la Argentina, cuyos efectos sobre los países veci-

- nos será, con seguridad, de gran magnitud. Sin embargo, algunos analistas estiman que la declaración de guerra contra el terrorismo internacional ha puesto en movimiento un enorme caudal de recursos financieros, los cuales podrían ayudar a superar las tendencias depresivas de la economía norteamericana. En todo caso, en las primeras semanas posteriores al 11 de septiembre se ha percibido un evidente agravamiento del cuadro de depresión mundial.
- b) Los acontecimientos recientes han puesto el *tema del terrorismo* en el primer lugar de la agenda internacional y el estado de guerra como tema principal del gobierno y de la opinión pública de muchos países. Se ha producido un alineamiento casi universal contra el terrorismo, pero continúan sin definición los límites precisos del concepto, con grave riesgo de que las sanciones a los Estados involucrados o puestos bajo sospecha, sean aplicadas en exceso y más allá de toda consideración por el Derecho Internacional y Humanitario. Resultaría paradójico y un grave precedente internacional pretender combatir el terrorismo acudiendo a recursos de fuerza incontrolada y de resultados equivalentes a la misma calamidad que se trata de suprimir.
- c) Aun cuando Estados Unidos ha recibido la más *amplia solidaridad* de manera casi unánime y ha logrado estructurar una alianza política y militar de gran alcance, que comprende más de cien Estados del mundo, el apoyo recibido no tiene, por lo general, un carácter incondicional, ya que compromete principios y prácticas que la mayoría de los gobiernos cuidan celosamente. Bolivia es uno de los pocos países que anunció oficialmente el apoyo gubernamental sin condiciones a la política del presidente George W. Bush.
- d) La preocupación del gobierno de Estados Unidos y de importantes sectores de opinión en ese país acerca de la producción, tráfico y consumo de drogas configura muchos aspectos de su política exterior respecto de países latinoamericanos como México, Colombia, Perú y Bolivia. El ries-

go mayor en la emergencia presente consiste en que el tráfico de drogas, e inclusive *la producción de coca*, sean considerados por algunos sectores oficiales de los Estados Unidos como equivalentes al difuso concepto de terrorismo internacional, lo cual complicaría enormemente la situación de varios países frente a la gran potencia.

- e) Durante muchos años se han dado fuertes *presiones demográficas* de grupos humanos que buscan emigrar hacia los Estados Unidos y países europeos en procura de mejores condiciones de vida. Los acontecimientos recientes probablemente determinarán mayor rigidez en las políticas de migración, lo cual intensificará las presiones internas de la población indocumentada que vive en esos países y podría generar fuertes migraciones de un país a otro.
- f) Causa inquietud a ciertos círculos de gobierno la tendencia a la *inestabilidad económica, social y política* que se manifiesta en *varios países latinoamericanos* como Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Paraguay y otros. El caso más crítico parece ser Colombia, donde los movimientos armados de la guerrilla controlan cerca de la mitad del territorio nacional. Desde luego, la situación de Cuba es totalmente insatisfactoria para Estados Unidos, y sus relaciones con Venezuela tienden a deteriorarse acentuando la incertidumbre sobre la buena salud de las relaciones dentro el hemisferio.
- g) Si los problemas en el Medio Oriente no encontraran rápidas y efectivas soluciones, como parece evidente, Estados Unidos tendría que procurar fuentes alternativas y seguras de *abastecimiento de hidrocarburos* y otros recursos naturales para su normal abastecimiento. Tal situación revalorizaría la importancia estratégica de los yacimientos situados en territorio latinoamericano, especialmente en México, Venezuela, Trinidad y Tobago, Ecuador, Perú y Bolivia. A ello se agrega la gran expansión de la demanda de hidrocarburos en los países de la región, especialmente, México, Brasil, Argentina y Chile.

- h) Los fenómenos enumerados pueden complicar las negociaciones en curso para la constitución de un mercado interamericano en los términos del *proyecto* ALCA, pero, al mismo tiempo, hacen del proyecto un elemento más necesario para la seguridad y los intereses norteamericanos en particular y de la región en general. Cabe señalar que, en medio de la emergencia, el Congreso de los Estados Unidos aprobó en primera instancia la vía rápida para la negociación comercial con Chile y es probable que también lo haga para facilitar la negociación final del ALCA. Probablemente, también se procederá a la prolongación del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas y, quizás, a la apertura de mercado para textiles, cuero y otros productos bolivianos. Coincidentemente, la reunión de la Organización Internacional de Comercio celebrada en Qatar el año 2001 abrió las puertas para un tratamiento más flexible a productos agrícolas de países del tercer mundo, lo cual implica un profundo cambio de estrategia en los países más industrializados. Asimismo, está anunciada para el primer semestre del año 2002, la realización de una Cumbre Latinoamericana en Monterrey para analizar el tema del financiamiento internacional, en procura de acuerdos concretos, más allá de la retórica de las repetidas declaraciones presidenciales y ministeriales.
- i) Entretanto, los temas de la *integración latinoamericana* requerirán de mayor atención por parte de los gobiernos. Si bien en teoría la integración debería haber constituido un mecanismo anticíclico, capaz de servir de instrumento amortiguador de las crisis mundiales, en la práctica ha sucedido lo contrario, ya que, en los tiempos difíciles, las mayores restricciones al intercambio son aplicadas precisamente a los países vecinos y al comercio subregional. Con todo, el futuro de ese proceso de articulación económica regional estará sustentado, en los próximos años, en la posibilidad de asegurar la convergencia entre la Comunidad Andina con MERCOSUR y Chile, abriendo el camino a la integración de América del Sur.

- 19 En mayor o menor medida, el impacto de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 sobre los países de la región andina corresponde a la enumeración de los acápites anteriores. No obstante, en el caso de Bolivia, adquiere especial relieve la importancia recientemente certificada de los yacimientos de gas natural, con capacidad de abastecer una proporción sustancial de los requerimientos de la costa occidental de los Estados Unidos, de México y posiblemente Chile. También se prevé mayores exportaciones hacia Brasil, Argentina y Paraguay. Esta nueva realidad pone en evidencia, una vez más, las limitaciones que debe enfrentar un país que no cuenta con acceso soberano al mar, ante la necesidad de adoptar decisiones con un alto grado de independencia política. Ciertamente, la presencia del gas boliviano sobre el océano Pacífico cambiaría inclusive la importancia de esa zona marítima, por cuanto pasaría a integrar una vía de abastecimiento estratégico de primera magnitud al país más desarrollado del mundo.

Lima, diciembre de 2001.