

Bolivia: un país privado de litoral
Apuntes para un debate pendiente

Daniel Agramont Lechín / José Peres Cajías

(Coordinadores)

Bolivia: un país privado de litoral

Apuntes para un debate pendiente



OXFAM



plural
EDITORES

Con la colaboración de
Marwin Flores Orellana / Andrés Guzmán Escobari / Rodrigo Fernández Ortiz

Los textos y las opiniones contenidas en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de Oxfam.

Fotografía de tapa: Daniel Miranda.

© Daniel Agramont Lechín / José Peres Cajías, 2016
© OXFAM / Plural editores, 2016

Primera edición: diciembre 2016

D.L.: 4-1-5282-16
ISBN: 978-99954-1-748-2

Producción
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Introducción	9	
CAPÍTULO 1		
Los costos económicos de la mediterraneidad.		
Un estado del arte.....	15	
1. La mediterraneidad importa: análisis de la economía mundial.....	16	
2. Los costos de transporte: Factor determinante en el efecto de la mediterraneidad en el comercio	19	
CAPÍTULO 2		
La dependencia de Bolivia del océano Pacífico para su conexión con el mundo.....		27
1. Dependientes de los puertos del Pacífico - Siglo XX	28	
2. Dependientes de los puertos del Pacífico hoy, 2000-2015.....	38	
¿Por dónde comerciamos?.....	38	
Las exportaciones en agricultura, hidrocarburos, minería y manufactura, ¿por dónde salen?.....	46	
Dependencia de la salida en tránsito por Chile de la producción industrial de Bolivia.....	50	
La dependencia del tránsito según las regiones.....	52	
5. Conclusiones	54	

CAPÍTULO 3

El rostro de la mediterraneidad: La realidad diaria

de la carga en tránsito.....	57
1. Principales rutas de la carga en tránsito	57
Exportaciones	58
Importaciones	60
2. Descripción de los circuitos logísticos.....	62
Las exportaciones por Arica	64
Las importaciones por Arica	66
Exportaciones por Antofagasta.....	68
3. Los problemas que experimenta la carga boliviana en tránsito.....	70
Marco referencial.....	70
La relación política con el país de tránsito.....	72
Convulsión social en el país de tránsito	75
Idoneidad y condición de la infraestructura.....	79
Estado y mantenimiento de las carreteras.....	79
Acceso y sostenibilidad del ferrocarril	
Arica-La Paz	80
Privatización de los puertos.....	82
Burocracia	88
Tráfico y viabilidad	88
Sanidad y fitosanidad.....	89
Operadores Logísticos.....	90
Aduanas.....	92
4. Los costos y tiempos de demora del tránsito	93
Costos y tiempos de tránsito para las exportaciones a través del puerto de Arica.....	95
Costos y tiempos de tránsito para las importaciones a través del puerto de Arica	98
Costos y tiempos de tránsito para las a través del puerto de Antofagasta.....	98
5. Conclusiones	100

CAPÍTULO 4

Régimen de libre tránsito boliviano y élites económicas en Chile..... 103

1. El comercio boliviano en tránsito por territorio y puertos chilenos.....	104
La historia del libre tránsito (1884-1953).....	104
La preparación de la privatización de los puertos chilenos.....	108
La Privatización de los puertos y el libre tránsito en la actualidad	113
Conclusiones.....	115
2. Las élites de Chile y el sector portuario	115
Las élites económicas en Chile	116
Control de los medios de comunicación.....	120
Participación en centros de pensamiento.....	121
Directorios entrelazados.....	123
El poder de las élites.....	124
Élites y mercado	124
Élites y gobierno.....	126
Élites y sociedad.....	129
Las élites económicas en el sector portuario	130
Grupo Luksic.....	130
Grupo Urenda	133
Grupo Von Appen	135
Las élites económicas chilenas y el libre tránsito boliviano	136
¿La captura de la política exterior chilena?.....	139
3. Conclusiones	145
Conclusiones generales	147
Bibliografía	151

Introducción

Con el avance de la tecnología, el mundo se hace cada vez más integrado. Los países tienen más facilidad para los negocios internacionales y esto se traduce en aumentos de los flujos comerciales. Diversos estudios muestran que una de las principales características del proceso contemporáneo de globalización es el aumento exponencial del comercio exterior, con tasas de crecimiento muy superiores a las del producto interno.¹ Sin embargo, para los países sin litoral (PSL), este gran aumento de la interconexión e interdependencia global se torna en un creciente y complejo desafío, dadas las limitaciones que enfrentan para acceder a los océanos. El problema central radica en que, a diferencia de los países que tienen acceso soberano a costas marítimas, los productos comerciados por los PSL deben transitar por un tercer país para poder acceder al mundo.²

-
- 1 World Trade Organization (2013). Annual Report 2012. Se plantea también que el comercio es uno de los principales mecanismos que han utilizado los países para poder incrementar sus tasas de crecimiento y mejorar el bienestar de sus ciudadanos (Dollar, D., & Kraay, A., 2004), “Growth is Good for the Poor”, *Journal of economic growth*, 195-225. No obstante, no se debe desconocer la idea de que las ganancias derivadas del comercio pueden estar desigualmente distribuidas (Nigai, S., 2016). “On measuring the welfare gains from trade under consumer heterogeneity”, *Economic Journal*, 126: 1193-1237.
 - 2 “El tránsito puede estar compuesto por personas, equipaje, bienes y los modos de transporte con el que se transita por el PT [país de tránsito], siempre y cuando sea sólo un tramo de un viaje completo que empieza y termina en un PSL” (Gonzales, 2007:28).

Entre los PSL se encuentran mayoritariamente países en desarrollo,³ pero también cinco países europeos de ingresos altos.⁴ Estos últimos gozan de condiciones de integración comercial, económica e incluso política beneficiosas que se traducen en el acceso a vías de tránsito comercial por ríos navegables que llegan hasta el Mar del Norte y el Mar Mediterráneo, y la firma de diversos tratados de cooperación con países de tránsito, que brindan condiciones favorables⁵ para el comercio. En contraste, los PSL en desarrollo (o de ingresos medios y bajos) enfrentan limitaciones estructurales que profundizan las ya existentes limitaciones al desempeño económico, producto de la mediterraneidad. En este caso, se trata de países que están menos integrados en la actividad económica mundial debido a que no tienen acceso directo al mar, pero también debido a características específicas como ser la alta dependencia de exportaciones de materias primas (elevado volumen pero bajo valor agregado) y relaciones políticas conflictivas con los países vecinos por donde transitan para acceder al mundo.⁶

Así, las restricciones que deben enfrentar los PSL en desarrollo se pueden clasificar en internas y en externas. Las restricciones internas hacen referencia a las condiciones estructurales propias del país y son: 1) Escasa producción industrial, 2) Alta dependencia de

3 Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bután, Bolivia, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, República Centro Africana, Chad, Etiopía, Kazajstán, Kirguistán, República Popular de Lao, Lesoto, Malawi, Mali, Moldava, República de Mongolia, Nepal, Nigeria, Paraguay, Ruanda, Suazilandia, Tayikistán, Macedonia, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán, Zambia and Zimbabue.

4 Austria, Ciudad del Vaticano, Liechtenstein, Luxemburgo y Suiza.

5 Podemos citar dos ejemplos puntuales: 1) Acuerdos entre Italia y Austria (1934, 1955 y 1985) mediante los cuales Austria no sólo recibe libre tránsito para sus productos por el puerto de Trieste, sino que éste recibe el rango de puerto nacional austriaco para las naves mercantes que llevan sus banderas, 2) Tratado de 1964 entre Suiza y la República Federal de Alemania mediante el cual esta última otorga a la primera un territorio con total competencia legal y administrativa en materia de tributos aduaneros, política monetaria, transporte y tránsito de mercancías, normas de salubridad, además de control fiscal e impositivo (Corporación Andina de Fomento, 2005).

6 Faye *et al.* (2004). The challenges facing landlocked developing countries. *Journal of Human Development*, 5(1), 31-68.

sus economías de actividades extractivas y de bajo valor agregado, y 3) Inadecuada infraestructura, tanto de comunicaciones como de transporte. Las condiciones externas se refieren a la situación de los PSL en desarrollo respecto a su entorno. Se evidencia que en todos los casos, estos países están rodeados también por países en desarrollo o economías emergentes. Esto tendría los siguientes efectos: 1) Estructuras productivas parecidas por lo que el país de tránsito compite con el PSL en la búsqueda de mercados, 2) Relación política conflictiva antes que cooperativa. A partir de lo anterior, queda claro que no existen esquemas de cooperación como la Unión Europea y por lo tanto, el tránsito depende de la relación específica con el o los países de tránsito.

Al respecto, dentro del mayor reconocimiento existente en el marco de Naciones Unidas (UN-OHRLLS, 2013) en torno a las limitaciones que enfrentan los PSL, se remarca que estas no vienen sólo de su falta de acceso al mar y lejanía de mercados, sino también de su dependencia de otros países para poder comerciar con el mundo. Tal como afirma la ESCAP (2003: 4),

el transporte de tránsito eficiente es crucial para los países sin litoral. Debido a su falta de acceso a los puertos marítimos y el costo prohibitivo de carga aérea, los países sin litoral tienen que confiar en el transporte de mercancías por vía terrestre a través de uno o más países vecinos. Los costes adicionales que origina junto con los problemas de distancia, hacen más costosas las importaciones y exportaciones, poniendo así los países sin litoral en desventaja en la economía mundial.⁷

Este análisis de la mediterraneidad y sus efectos sobre el desarrollo económico es parte del renovado interés en la geografía como factor crucial del desempeño económico. Esta nueva corriente, que intenta explicar el mayor o menor grado de desarrollo de los países a través del uso de variables geográficas, ha generado consenso ante la idea de que la mediterraneidad afecta

7 ESCAP (2003: 4). *Transit Transport Issue in Landlocked and Transit Developing Countries*, New York.

negativamente a los países. En efecto, tanto académicos como organismos internacionales afirman que la mediterraneidad es un obstáculo para el crecimiento y desarrollo económico y para ello han brindado diversas explicaciones que serán comentadas en este texto.

En vista de lo anterior, la presente investigación pretende analizar en profundidad el caso de la mediterraneidad de la economía boliviana. El estudio del caso boliviano puede aportar contenidos novedosos al debate académico y a los debates de política económica, dadas algunas particularidades del país. Por un lado, se trata de una economía en vías de desarrollo que vivió una considerable expansión comercial en los últimos años pero que mantiene una elevada concentración en exportaciones de materias primas. Por otro lado, se trata de un país que cuenta desde hace más de cien años con normativa internacional que busca regir el tránsito de sus productos por países vecinos.

Este estudio está dividido en cuatro partes. En el *primer capítulo* se realiza una revisión bibliográfica de los estudios en torno a los efectos económicos de la mediterraneidad. El análisis remarca el consenso existente tanto en la academia como en los organismos internacionales sobre los efectos negativos de la mediterraneidad. En el *segundo capítulo* se busca identificar la importancia relativa de las vías a través de las cuáles Bolivia se conecta con el mundo. Es decir, considerando que Bolivia tiene fronteras con cinco países y que comercia por el océano Atlántico y el Pacífico, este capítulo presenta las rutas más importantes por donde las exportaciones e importaciones bolivianas se conectan hacia y desde el mundo. El análisis muestra que, desde hace más de cien años, las principales rutas del comercio boliviano son, de lejos, aquellas que transitan por puertos en el océano Pacífico y, en concreto, por puertos chilenos. En el *tercer capítulo* se identifican y miden los costos que la carga boliviana debe enfrentar al estar obligada a transitar por países vecinos; el estudio se circunscribe a las principales cadenas logísticas de exportación e importación boliviana. Es importante resaltar que el concepto empleado en este capítulo es el de *costos de tránsito*, es decir, aquellos costos que experimenta la carga boliviana

al estar obligada a transitar por otros países. No debe considerarse que estos costos serían nulos en el caso hipotético de que Bolivia tuviese acceso soberano al mar, ni tampoco deben verse como los únicos costos que enfrenta el comercio boliviano. El estudio se circunscribe a medir los costos que se generan en el actual contexto de normas de tránsito e integración porque creemos que pueden servir como un parámetro de comparación a la hora de negociar nuevos acuerdos con países vecinos. Por último, en el *cuarto capítulo* se analizan los tratados internacionales que constituyen el marco normativo para que Bolivia pueda conectarse al mundo. Dada la importancia relativa del comercio por puertos chilenos, se revisa la construcción del régimen de libre tránsito con este país y los principales conflictos que han ido surgiendo a lo largo de los años. Se hace especial referencia a los conflictos generados por el proceso de privatización y la aplicación de medidas liberales por parte del Estado chileno en los últimos años.

CAPÍTULO 1

Los costos económicos de la mediterraneidad. Un estado del arte

Los problemas económicos inherentes a la mediterraneidad han sido reconocidos por la comunidad internacional. En materia política, los desafíos particulares que enfrentan los países mediterráneos en vías de desarrollo han sido resaltados en las Cumbres de Desarrollo del Milenio de 2000, 2005 y 2010, y en la Conferencia de las Naciones sobre Desarrollo Sostenible realizada en Rio de Janeiro en 2012. También en el marco de Naciones Unidas, en 2001 se decidió crear la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, Países en Desarrollo sin Litoral y Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Además, en 2003 se inició el Programa de Acción de Almaty, cuyo objetivo radica en atender necesidades específicas de los países en desarrollo sin litoral (United Nations, 2014).⁸

En materia económica, la mediterraneidad es un tema que se halla inscrito en la agenda de investigación de algunas de las instituciones multilaterales más importantes de América Latina. Por ejemplo, el informe *Doing Business*, elaborado por el Banco Mundial, presentó recientemente un informe concentrado

8 A saber: políticas de tránsito, desarrollo y mantenimiento de infraestructura, comercio internacional y facilitación al comercio, ayuda técnica al desarrollo, e implementación y revisión. United Nations. *The Development Economics of Landlockness: Understanding the development costs of being landlocked*. New York: United Nations, 2014.

exclusivamente en países mediterráneos.⁹ Igualmente, en 2015 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó un trabajo que resume los aportes de diferentes investigaciones publicadas desde 2008 (Kahn, Estevadeordal, & Mesquita Moreira, 2015) en el que se analizan los efectos de los costos del comercio sobre el desarrollo de América Latina.¹⁰ Asimismo, la división de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ha realizado diversas investigaciones enfocadas en las economías mediterráneas de la región.¹¹

A continuación se presenta un estado del arte que revisa los principales aportes en torno a los impactos económicos de la mediterraneidad, tomando en cuenta la centralidad de esta temática en los ámbitos político y económico. Esta revisión gira en torno a dos ideas centrales: En primer lugar, se revisan los aportes de aquellos trabajos que analizan la mediterraneidad y sus efectos sobre el crecimiento y el desarrollo económico. En segundo lugar, se analiza la bibliografía enfocada en el rol del comercio y la variable a través de la cual este se vincula con la mediterraneidad, es decir el *costo de transporte*. Se discutirá en torno a la definición de los costos de transporte, las diferentes formas de medirlos, sus determinantes y su impacto en los flujos comerciales.

1. La mediterraneidad importa: análisis de la economía mundial

Dos de los trabajos más citados con relación al impacto de la mediterraneidad en el crecimiento económico son los realizados por Gallup, Sachs, & Mellinger (1999), titulado *Geography and Economic Development*; y *Economic Development Problems of Landlocked Countries* de MacKellar, Woergoetter, & Woertz (2000). Ambos trabajos fueron realizados a finales de la década de 1990 y se re-

9 World Bank. *Doing business regional profile 2016 : Landlocked Economies*, 2016.

10 BID. *Nuevas tendencias en los Tratados Comerciales en América Latina*. Washington: BID, 2016.

11 Ver <http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/recursos-naturales-e-infraestructura>.

lacionan con el surgimiento de la Nueva Geografía Económica y el consecuente renovado interés en el análisis económico de la geografía. En ambos estudios se utilizan datos de panel (datos para una misma unidad de análisis a lo largo de diferentes períodos) que cubren una muestra amplia de países de todo el mundo. Con base en esta información, los autores, realizaron análisis de convergencia económica y concluyeron que la mediterraneidad genera un efecto negativo sobre el potencial de crecimiento de las economías de tal magnitud que la *tasa de crecimiento* de los países en vías de desarrollo sin litoral sería entre 1.2% y 1.5% inferior por año a la del resto de naciones con costa.

El trabajo de Naciones Unidas, *The Development Economics of Landlockness: Understanding the development costs of being landlocked* (2014), ha retomado esta tradición de análisis de datos de panel amplios, pero con una perspectiva diferente: ya no se mide el efecto de la mediterraneidad sobre la tasa de crecimiento, sino sobre el *nivel* de desarrollo de las economías. Para ello se plantea una definición multidimensional de desarrollo medida a través de un índice compuesto que considera 27 indicadores relacionados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El estudio analiza 100 economías emergentes o en vías de desarrollo. A través de un sistema de dos ecuaciones, se determina que la mediterraneidad tiene efectos negativos sobre el desarrollo económico: uno directo (es decir, que la mediterraneidad afecta negativamente *per se* al desarrollo) y otro indirecto que actúa a través del impacto negativo de la mediterraneidad sobre la integración comercial, como otro factor determinante directo del desarrollo de las economías.¹² Así,

12 Antes de presentar el análisis econométrico, el estudio compara diferentes indicadores económicos para seis grupos diferentes de países: países en desarrollo sin litoral, países en desarrollo con litoral, países de tránsito en desarrollo, todos los países en desarrollo, desarrollados y el mundo. En cuanto al análisis del PIB per cápita en términos de paridad de poder adquisitivo, se observa que en 1980, 1990, 2000, 2005 y 2010, los resultados de los países sin litoral fueron sistemáticamente inferiores a las del resto de países. Asimismo, si bien resalta cierto proceso de convergencia, las diferencias son aún significativas. Por ejemplo, el PIB per cápita de los PSL en desarrollo ha pasado de representar el 37% en 1980 al 55% en 2010

se sugiere que un país en desarrollo sin litoral presenta niveles de desarrollo que son, en promedio, 20% inferiores a aquellos de los países en desarrollo con litoral.¹³

Este último estudio pone en relieve que el impacto de la mediterraneidad en la economía se puede dar a través de diferentes canales. El primero de ellos sería el comercio, variable que, de acuerdo a las estimaciones de las Naciones Unidas, explicaría la mitad de las diferencias en los niveles de desarrollo entre los países sin litoral y los países con litoral.¹⁴ Otro canal frecuentemente identificado, a través del cual la mediterraneidad afecta negativamente al desarrollo, es el de la Inversión Extranjera Directa.¹⁵ Se plantea que la lejanía inherente a la mediterraneidad no alienta la inversión extranjera, particularmente en sectores con cadenas de valor, debido a la necesidad constante de importaciones de insumos y los costos extras que impone sobre ellas la mediterraneidad. Así, la falta de inversión extranjera reduciría el potencial exportador de las economías y, con ello, el del crecimiento económico de largo plazo.

Recientemente, se ha introducido en el debate un nuevo canal de impacto de la mediterraneidad en el desarrollo: la calidad de las instituciones.¹⁶ En efecto, a través de un sistema de tres ecuaciones, se plantea que las instituciones son el único canal a través del cual

del PIB per cápita de los países en tránsito en vías de desarrollo (United Nations, 2014: 9).

- 13 El rango de este costo de la mediterraneidad varía entre 30% y 10% según el país analizado.
- 14 United Nations. *The Development Economics of Landlockness: Understanding the development costs of being landlocked*. New York: United Nations, 2014.
- 15 Cárcamo-Díaz, R. *El desarrollo de las economías sin costa marítima*. Asunción, CEPAL, 2003.
- 16 Para el autor, la calidad institucional está determinada por las reglas *de jure*, reglas *de facto* y los valores que norman el desenvolvimiento de las sociedades. Esta calidad es medida en el artículo a través del Contract Intensive Money; éste es el ratio entre circulante monetario que no son billetes y monedas sobre el total del circulante monetario. Carmignani, F. The Curse of Being Landlocked: Institutions Rather than Trade. *The World Economy*, 2015. <http://doi.org/10.1111/twec.12248>

la mediterraneidad afecta el nivel de desarrollo económico (medido a través del *PIB per cápita*) de los países. Si bien no existe una teoría claramente formulada, el argumento plantea que la mediterraneidad genera un aislamiento geográfico que impide el flujo de ideas, la llegada de nuevas tecnologías y personas y, en consecuencia, la posibilidad de realizar innovaciones institucionales conducentes al crecimiento de la economía. Si bien existen diversos elementos sujetos a debate, esta nueva vinculación entre mediterraneidad e instituciones seguramente será explorada con mayor profundidad en los próximos años.

2. Los costos de transporte: Factor determinante en el efecto de la mediterraneidad en el comercio

La presente sección aborda el análisis del comercio como canal de impacto de la mediterraneidad. El análisis se concentra en esta esfera dada la importancia que tiene a la hora de explicar los efectos negativos de la mediterraneidad¹⁷ y por el protagonismo que esta variable tiene en las discusiones en torno a la mediterraneidad.¹⁸ Como se mencionó previamente, la mediterraneidad reduce los flujos comerciales y, por ende, el crecimiento de las economías, debido a la existencia de costos de transporte más elevados.

Por lo mencionado, es necesario tener claro qué es lo que se entiende por costos de transporte. Los costos de transporte han sido definidos como todos los pagos monetarios efectuados con el fin de movilizar una mercancía de un lugar a otro, pero también como el costo en términos de tiempo e incertidumbre asociados con ese movimiento económico.¹⁹ En efecto, se plantea

17 United Nations. *op. cit.*

18 Wilmsmeier, G., & Sánchez, R. J. Landlocked Countries in South America: Transport System Challenges, en Recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

19 Behar, A., & Venables, A. J. *Transport Costs and International Trade*, 2010.

que los costos generados por cualquier retraso pueden ser de la misma magnitud que los fletes pagados para el transporte de mercancías, por lo que terminan afectando los volúmenes de comercio y la decisión acerca del modo de transporte. Al respecto, Hummels & Schaur presentan un modelo en el que las empresas deben elegir entre exportar de forma lenta pero barata a través de barcos, o de forma rápida pero costosa a través de aviones. Con datos del comercio de Estados Unidos, los autores identifican que cada día en tránsito equivale a un impuesto implícito que termina afectando la competitividad e incluso la viabilidad de la exportación de diversos productos.²⁰ Asimismo, se plantea que una de las causas detrás de la baja participación de las economías de América Latina en las cadenas de valor globales se halla relacionada con la incertidumbre (y el costo implícito que ello genera) del comercio en la región.²¹ Por tanto, para un país mediterráneo como Bolivia, los costos de transporte relevantes se relacionan con los pagos y los tiempos de transporte en el país de origen, de tránsito y de destino.²²

Considerando lo mencionado previamente, resulta evidente que no existe una aproximación única para medir los costos de transporte y los costos de comercio; además, cada una de las opciones existentes tiene sus ventajas y sus inconvenientes.²³ Una primera aproximación frecuentemente utilizada es la estimación

-
- 20 Este podría ser el caso de las flores y vegetales. Para Bolivia, se ha remarcado varias veces la fuerte sensibilidad que tienen las exportaciones de flores a la existencia de determinadas rutas aéreas y/o a las tarifas de las mismas.
 - 21 BID. *Nuevas tendencias en los Tratados Comerciales en América Latina*. Washington, BID, 2016.
 - 22 En este contexto, los paros o bloqueos son sin lugar a dudas un costo que puede afectar la viabilidad de diversos flujos comerciales. Éstos pueden ser perjudiciales tanto si se realizan en el país de origen como en las carreteras o puertos del país de tránsito. Al respecto, en la encuesta a empresarios del sector formal en Bolivia, se identifica que casi el 70% de los encuestados asegura haberse visto afectado alguna vez por un bloqueo de caminos o por un paro en puertos y aduanas (CEPB, 2015: 28).
 - 23 Anderson, J. E., & van Wincoop, E.. Trade Costs. *Journal of Economic Literature*, 2004. <http://doi.org/10.1257/0022051042177649>

de los costos a partir de ecuaciones de gravedad de comercio y la posterior obtención de una fórmula de cálculo. Un ejemplo de aplicación de esta metodología es explicada en el trabajo citado de las Naciones Unidas. La investigación de Jacks, Meissner y Novy (2008) es otro interesante ejemplo, ya que muestra la disyuntiva que enfrentan frecuentemente los investigadores entre la elección de modelos que exigen pocos datos (y, por ende, son fácilmente realizables), pero que al mismo tiempo demandan la aceptación de determinados supuestos económicos de partida (ello puede hacer que los resultados sean cuestionables).

Una segunda aproximación, reúne un grupo de trabajos que utiliza los datos reales del costo de envío de un contenedor desde un mismo puerto hacia diferentes destinos²⁴ (Limao & Venables, 2001). La ventaja de este acercamiento radica en la inexistencia de supuestos iniciales, pero exige un trabajo de recolección de información considerable. Al respecto, en agosto de 2015 se solicitó información relacionada al envío de un contenedor de 40 pulgadas desde el puerto chino de Shanghái hacia diferentes ciudades latinoamericanas (Cuadro 1). Las dos cotizaciones obtenidas remarcan los mayores costos de enviar productos a La Paz; en una de ellas, además, se observa que el mayor costo se explica ante todo por el viaje entre el puerto de tránsito y La Paz. De todas maneras, esta información sólo debe tomarse como referencial dado que los precios de los servicios de transporte por barco varían significativamente a lo largo del año.²⁵

24 Limao, N., & Venables, A. J.. Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade. *The World Bank Economic Review*, 2001. <http://doi.org/10.1093/wber/15.3.451>

25 Por ende, para futuros trabajos, es aún necesario obtener información en diferentes períodos del año que permita confirmar los resultados presentados.

Cuadro 1
Costos de envío de un contenedor de 40 pulgadas desde Shanghái, agosto 2015

Ruta		Distancia lineal en km	Costo 1	Costo 2	Costo 1 por km	Costo 2 por km
Shangai	La Paz	18,121	5,700	5,600	0.31	0.31
	Quito	15,982	3,400	3,250	0.21	0.20
	Bogotá	15,732	s.d.	2,250		0.14
	Lima	17,186	2,900	2,750	0.17	0.16

Fuentes: La distancia lineal entre las ciudades fue obtenida a través de Google Maps. Los costos fueron obtenidos mediante la cotización con dos diferentes *freight forwarders* localizados en China.

Una tercera aproximación a los costos de transporte se la obtiene de la relación CIF/FOB. Para la estimación de este indicador se aprovechan los datos de exportación de los países en valores FOB (libre a bordo) y los valores de importación en valores CIF (costos, seguros y fletes); luego, se asume que la diferencia entre ambos valores representan los costos de transporte implícitos en el intercambio comercial. A pesar de la relativa sencillez en la estimación del valor y la disponibilidad en las estadísticas del Fondo Monetario Internacional, el indicador presenta diferentes restricciones: a) pueden existir problemas de medición que introducen sesgos desconocidos a la estimación; por ejemplo, debido a razones fiscales pueden existir diferencias en la declaración del valor comercializado por importadores o exportadores; b) la relación promedio final entre los valores CIF y FOB que se obtiene, puede ocultar importantes variaciones por producto o por pares de países analizados.²⁶

A pesar de estas limitaciones, el Cuadro 2 refleja algunas estimaciones de la relación CIF/FOB para diferentes países de América del sur. La evidencia resalta que los países mediterráneos (Bolivia y Paraguay) presentan los costos de transporte más elevados. Sin embargo, estos valores deben ser analizados con cautela en el caso

26 Anderson, J. E., & van Wincoop, E.. Trade Costs. *Journal of Economic Literature*. 2004. <http://doi.org/10.1257/0022051042177649>. Cárcamo-Díaz, R. *El desarrollo de las economías sin costa marítima*. Asunción, CEPAL, 2003.

boliviano, ya que los valores FOB y CIF son declarados en el puerto de salida o entrada. Ello podría estar generando una subvaloración de los costos de transporte al no considerar los costos existentes entre el puerto y el lugar de origen o destino de la mercancía en el país.²⁷

Cuadro 2
Relación CIF-FOB/CIF, 1996-2010

	1996-2000	2008	2010
Argentina	1.0780	1.0499	1.0466
Bolivia	1.1155	1.0629	1.0699
Brasil	1.0616	s.d.	1.0514
Chile	1.0819	1.0721	1.0662
Paraguay	1.0992	1.0584	1.1074
Uruguay	1.0564	1.0517	1.0565

Fuentes: Los datos promedio de 1996-2000 fueron obtenidos de Cárcamo-Díaz 82003; los datos para 2008 y 2010 fueron obtenidos de Perfil Marítimo y Logístico de América Latina y el Caribe, CEPAL.

Pese a la necesaria cautela respecto a los datos comentados, existe evidencia que confirma que los países mediterráneos presentan mayores costos de transporte. Uno de los trabajos más comentados al respecto es el de Limao & Venables (2001), quienes afirman que los dos principales determinantes de los costos de transporte son las características geográficas de los países y la infraestructura con la que cuentan para comerciar. Los autores demuestran que, más allá de los efectos generados por la distancia, los países mediterráneos

27 Tomando en cuenta lo dicho, resulta evidente que la estimación de los costos de transporte y de comercio es una tarea con diversas complejidades metodológicas. En el caso de las exportaciones bolivianas y para fines de esta investigación resultaría óptimo contar con información que mida los costos y tiempos de transporte en al menos cuatro diferentes etapas: entre el lugar de origen y la aduana nacional; entre la aduana nacional y la aduana del país de tránsito; entre la aduana del país de tránsito y el puerto de tránsito; entre el puerto de tránsito y el destino del producto. Se debería esperar una división similar para los flujos de importación.

tienen costos de transporte que pueden llegar a ser 75% superiores a los costos de un país costero representativo. Una parte de estas diferencias se explica por las distancias por tierra que el comercio de los países mediterráneos tiene que atravesar.²⁸ Otra parte de las diferencias se explicaría por retrasos o problemas de coordinación en las fronteras, por una mayor incertidumbre y retrasos que se traducen en mayores costos de seguros y/o por imposiciones directamente cobradas por los países de tránsito. También se menciona que una mejora en la infraestructura —ya sea en el propio país o en el país de tránsito— puede llegar a compensar hasta más de la mitad de los costos inherentes de la mediterraneidad.

Estos resultados sugieren que los Estados pueden actuar en al menos tres áreas a la hora de reducir los efectos perniciosos de la mediterraneidad. En primer lugar, en la mejora de la infraestructura propia y en la negociación de mejoras en la infraestructura del país vecino. Al respecto, en una encuesta realizada por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia a empresas formales del país, el 47% de los encuestados afirman que las infraestructuras existentes en carreteras son insuficientes para la importación y exportación de mercaderías; el 39% cree que son medianamente suficientes.²⁹ En cuanto a las infraestructuras en recintos aduaneros, el 47% cree que no son suficientes y el 38% que son medianamente suficientes. En cuanto a la infraestructura en puertos y vías férreas, el 57% y el 64% de los encuestados creen, respectivamente, que son insuficientes; el 25% y el 18% creen que son medianamente suficientes. Se observa, por tanto, la existencia de amplios grados de posibilidad de mejora en la infraestructura tanto en Bolivia como en los países en tránsito.³⁰

28 El trabajo de Abe & Wilson (2009) demuestra que la sensibilidad de los costos de transporte es mayor por tierra que por mar.

29 CEPB. Informe de Resultados, Encuesta Sector Formal. Informe Bolivia 2015. CEPB, 2015.

30 *Ibidem*. Para saber más en torno a las percepciones de los empresarios bolivianos sobre la infraestructura propia del país revítese la sección “K. Infraestructura material” de la mencionada encuesta.

Sin embargo, no se trata tan sólo de construir más infraestructura, sino también de saber administrar. Por ello, una segunda área de intervención se halla relacionada con la formación de capital humano capacitado y con la creación de prácticas organizativas óptimas que permitan una eficiente administración de los flujos comerciales; ello permitiría incluso, la posibilidad de incorporar innovaciones tecnológicas que mejoren aún más estas prácticas. Al respecto, el análisis de los resultados presentados en *Doing Business Index* y *el Logistics Performance Index* resaltan la existencia de amplios márgenes de mejora en el caso boliviano.³¹ Por ejemplo, en lo que se refiere al segundo índice, en el transcurso de los cinco estudios realizados, la calificación dada a Bolivia se mantuvo siempre en las últimas tres posiciones de América Latina (107, 112, 90, 121, 138). Una vez más, los desafíos de mejoras se hallan sin duda relacionados con posibles medidas tomadas de forma unilateral por el país, pero también por la capacidad de negociación y coordinación con los países en tránsito.³²

Una tercera área de intervención se halla relacionada con la forma en la cual operan los servicios de transporte. En efecto, como en cualquier actividad económica, es posible que los costos de transporte sean más elevados si las rutas de comercio son controladas por determinadas empresas que gozan de poder en el mercado, lo cual es un elemento que debería ser regulado por el Estado. Otro aspecto crítico a considerar es la calidad de los servicios de transporte ofrecidos. Por ejemplo, en el análisis de los

31 El Banco Mundial ha creado dos índices que permiten medir el concepto de “facilitación al comercio”. Por un lado, el Índice de Hacer Negocios (Doing Business Index, DBI) busca identificar las regulaciones que facilitan y restringen la actividad empresarial a través de la recopilación de información a pequeñas y medianas empresas dentro su ciclo de vida productivo. Por otro lado, el Índice de Competitividad Logística (Logistics Performance Index, LPI) mide el desempeño logístico de los países examinados en función a un grupo de variables que son analizadas a fin de contar con un ranking global. Se presenta bianualmente y a la fecha se generaron cinco estudios (2007, 2010, 2012, 2014 y 2016).

32 Wilmsmeier, G., & Sánchez, R.J. *Landlocked Countries in South America: Transport System Challenges*. Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

costos enfrentados por cinco diferentes productos peruanos desde su origen o zona de producción hasta el puerto de exportación, se determinó que los elevados costos de transporte eran uno de los principales componentes de logística. Éstos, a su vez, se explican en gran medida por la informalidad del sector de transportes y la antigüedad de su flota.³³ En el caso boliviano, la percepción de los empresarios formales en cuanto a la calidad de los servicios de transporte asociados a la importación y exportación muestra que el 73%, el 74% y el 72% dice que la calidad de los servicios de transporte carretero, por río o lacustre, o ferroviaria, respectivamente, es mala o muy mala.³⁴

Los elementos previamente mencionados deben ser considerados por cualquier país mediterráneo, ya que la existencia de elevados costos de transporte puede reducir la competitividad de la economía. Esto puede ocurrir a través de tres canales diferentes: el incremento en los precios de exportación en los mercados internacionales, el incremento del precio de los insumos claves para el proceso productivo y, como consecuencia de los dos anteriores, una menor diversificación de las exportaciones.³⁵ Al respecto, se ha identificado que los países en desarrollo sin litoral tienen la estructura de exportaciones menos diversificada y una extrema dependencia en las exportaciones de productos primarios. Ello significa que son economías más vulnerables a shocks externos. Asimismo, la existencia de mayores costos de transporte o de comercio puede generar que sólo las empresas más grandes sean capaces de mantenerse en el mercado ante pequeños cambios en la situación de los mercados externos. Por tanto, la existencia de costos de transporte elevados (entendidos estos como costos monetarios y de tiempos) puede generar que sean pocos los productos y los actores conectados con el resto del mundo.

33 Banco Mundial. Análisis Integral de la Logística en el Perú. 5 cadenas de exportación, 2016.

34 CEPB. Informe de Resultados Encuesta Sector Formal. Informe Bolivia 2015, CEPB, 2015.

35 Cárcamo-Díaz, REL desarrollo de las economías sin costa marítima. Asunción, CEPAL, 2003.

CAPÍTULO 2

La dependencia de Bolivia del océano Pacífico para su conexión con el mundo

A partir de la reflexión que plantea el estado del arte sobre los efectos de la mediterraneidad en el desarrollo de los países, presentado en el capítulo precedente, y centrando la atención en la relevancia del comercio internacional en este debate, este capítulo busca retratar las características del comercio boliviano con el mundo (en términos de origen/destino, vías utilizadas y países/puertos de tránsito,) e identificar el grado de dependencia del comercio boliviano.

Para realizar el análisis del comercio boliviano considerando la idea de la dependencia de los países de tránsito, es necesario diferenciar el intercambio comercial de Bolivia con los cinco países con los que comparte frontera, del comercio con el resto de los países. El motivo es simple: para comerciar con países limítrofes no se necesita de un país de tránsito, pues la salida y entrada de mercadería se realiza de forma directa a través de carreteras, vías férreas o ductos. Cualquier traba o impedimento que se encuentre en el tránsito de los productos en el caso de estos cinco países vecinos es un asunto bilateral.

Asimismo, el análisis plantea la necesidad de dimensionar la importancia relativa que cada país fronterizo tiene en el tránsito del comercio boliviano extra-regional, ya que cada uno posee diferente superficie y realidades geográficas diversas, por lo que las distancias y terrenos que deben atravesar las cargas de importación y exportación entre Bolivia y los puertos varían considerablemente.

El capítulo comienza con una revisión histórica general que cubre el siglo XX y termina con un análisis detallado para el período 2000-2015. El recorrido nos permite concluir que (al menos) a lo largo del último siglo, la conexión del comercio boliviano con el resto del mundo ha dependido sistemáticamente de los puertos del océano Pacífico, en general, y de los puertos chilenos, en particular.

1. Dependientes de los puertos del Pacífico - Siglo XX

El espacio económico que hoy es Bolivia se integró a los circuitos comerciales mundiales durante la segunda mitad del siglo XVI. Esta integración fue resultado de la colonización española, de la transferencia de tecnología europea a los Andes y del consecuente ascenso de la producción de plata en la Villa Imperial de Potosí.³⁶ La centralidad de este producto en el comercio mundial demandó rápidamente la creación de rutas comerciales que permitiesen la llegada del mineral a los diferentes mercados internacionales. Durante los primeros siglos de control colonial, la plata potosina alcanzó estos mercados a través de diferentes puertos en el Pacífico. Sin embargo, con la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776), se dispuso que la plata potosina se moviera única y exclusivamente a través del puerto de Buenos Aires.

Durante las primeras décadas después de la independencia (1825), si bien otros productos tales como la quina o el cobre adquirieron relevancia en la canasta exportadora boliviana, la plata continuó siendo el principal producto de exportación nacional. Sin embargo, la producción de este mineral no pudo recuperar los niveles alcanzados durante el período colonial. Debido a la inexistencia de redes ferroviarias, las exportaciones mineras continuaron siendo transportadas a lomo de mula y llama en viajes que eran

36 Bakewell, P. J. (1984). *Miners of the Red Mountain* (Vol. 1). Albuquerque: University of New Mexico Press

largos y complicados. En efecto, el mineral potosino era enviado hacia el Atlántico por el sureste, en un viaje de más de 2 mil kilómetros de distancia que conectaba Potosí con Buenos Aires; mientras que para llegar al Pacífico era transportado a través de dos rutas: una que conectaba Potosí y Cobija, en un complicado viaje que atravesaba la Cordillera de los Andes y el desierto de Atacama; y la otra que unía Potosí con Arica a través de un trayecto que sorteaba la Cordillera de los Andes con alturas superiores a los 4 mil metros sobre el nivel del mar.³⁷ En cuanto a las importaciones, si bien Bolivia contaba con una Provincia y un acceso soberano al mar,³⁸ la mayor parte de los flujos comerciales pasaba por puertos peruanos, en particular, a través de Arica.³⁹

El estancamiento de la minería de plata perduró hasta mediados del siglo XIX y ya a inicios de la década de 1870 la minería argentífera superó los niveles de producción alcanzados durante la colonia.⁴⁰ De acuerdo a la historiografía boliviana, tal ascenso fue resultado de la eliminación del monopsonio estatal sobre la explotación del mineral y de la emisión de la moneda feble; estas medidas habrían propiciado la llegada de nuevos capitales (nacionales e internacionales) al sector.⁴¹

Se destaca también que en 1888 se inauguró la primera red ferroviaria que conectaba Uyuni (cerca de la principal mina de plata del país) con Antofagasta. Cuatro años después, esta red fue ampliada hasta Oruro, el segundo centro productor minero del país. Si bien estos procesos fueron centrales para reducir los costos de transacción que enfrentaban las exportaciones mineras, eventos como la Guerra del Pacífico o la imposición de derechos de tránsito

37 Mitre, A. (1981). *Los patriarcas de la plata: estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

38 Cajías, Fernando. (1975). *La Provincia de Atacama, 1825-1842*. La Paz: Instituto Boliviano de Cultura.

39 Fifer, V. (1972). *Bolivia: land, location and politics since 1825*. New York: Cambridge University Press.

40 Klein, H. S. (2011). *A Concise History of Bolivia* (2nd edition). Cambridge: Cambridge University Press.

41 Mitre, A. *op. cit.*

por los países limítrofes afectaron el normal desenvolvimiento del comercio boliviano durante el último cuarto del siglo XIX.⁴²

Durante el cambio de siglo, hubo un interés sistemático por parte de las autoridades bolivianas en reducir los costos de transacción a través de la firma de diferentes tratados con los países limítrofes.⁴³ Adicionalmente, la construcción ferroviaria recibió un fuerte impulso: en 1905 se inauguró la línea entre La Paz y Guaqui, puerto en el Lago Titicaca que movilizaba barcos a vapor hasta Puno, lugar que era conectado por ferrocarril con el puerto peruano de Mollendo; en 1913 se inauguró el ferrocarril entre Arica y La Paz; y, en 1917 las tres principales ciudades de los departamentos del occidente del país estaban ya conectadas por este medio de transporte.⁴⁴

Este nuevo impulso al comercio coincidió con el cambio en la canasta exportadora boliviana debido a la creciente explotación del estaño. Desde 1905 hasta la década de 1970, este mineral representó, en promedio, el 70% de las exportaciones bolivianas.⁴⁵ A pesar del protagonismo de la goma durante la primera década del siglo XX, las exportaciones mineras significaron el 90% de las exportaciones bolivianas. Esto quiere decir que casi la totalidad de las exportaciones provenían de las montañas andinas de los departamentos del occidente.

La publicación de estadísticas oficiales de comercio exterior, desde 1895,⁴⁶ y su adaptación a la Convención de Bruselas, desde 1912 (Dirección General de Aduanas, 1912), permite identificar el destino de estas exportaciones. Se construyó una base de datos que muestra la importancia relativa de aquellos destinos que representaban los nueve principales para las exportaciones bolivianas

42 Peres-Cajías, J. A. (2016). "Bolivian Tariff Policy during the Late Nineteenth and Early Twentieth Century: High Average Tariff and Unbalanced Regional Protection". *Journal of Latin American Studies*. DOI:<https://doi.org/10.1017/S0022216X16001796>.

43 Fifer, V. (1972); Peres-Cajías (2016).

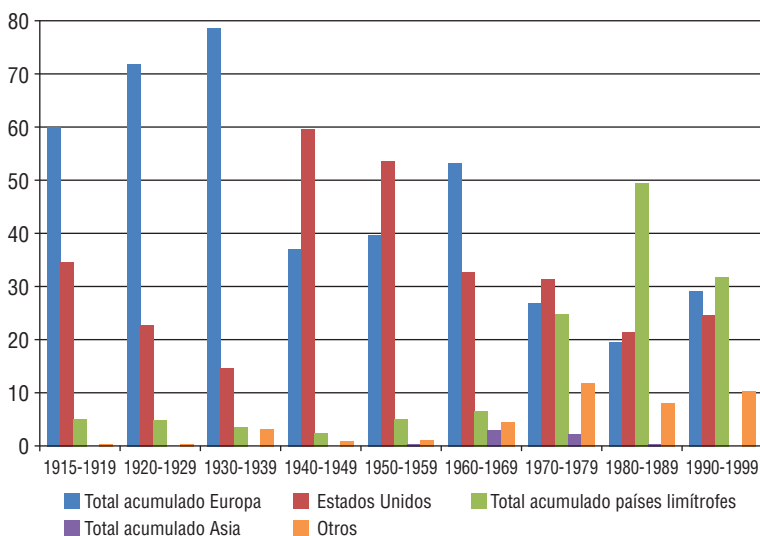
44 Fifer, V. (1972); Peres-Cajías (2016).

45 Gómez, W. (1978). *La minería en el desarrollo económico de Bolivia, 1900-1970*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro.

46 Oficina Nacional de Inmigración, E. y P. G. (1904). *Censo General de la Población de la República de Bolivia*. La Paz: Taller Tipo-Litográfico José M. Gamarra.

durante las primeras décadas del siglo XX (Estados Unidos, países limítrofes y países Europeos). A partir de 1950, se añadió información relativa a Japón y, desde 1970, información relativa a Corea del Sur y Suiza. El gráfico 1 resalta que estos destinos absorbieron al menos el 90% de las exportaciones bolivianas. El gráfico también muestra que hasta la década de 1970, menos del 10% de las exportaciones bolivianas eran destinadas a países limítrofes. Esto quiere decir que el desenvolvimiento de la casi totalidad de las exportaciones bolivianas dependía de las condiciones impuestas al tránsito de productos bolivianos por parte de los países limítrofes.

Gráfico 1
Importancia relativa del destino de las exportaciones bolivianas
(promedios decenales, porcentaje), 1915-1999

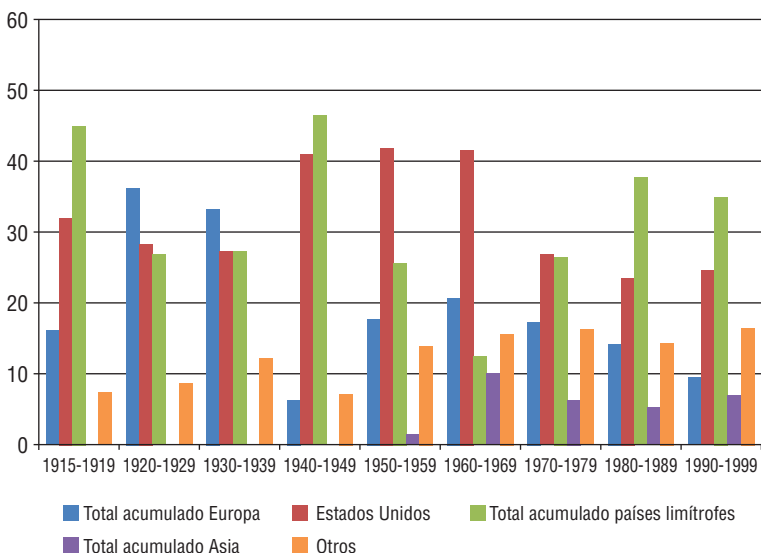


Fuentes: Los datos entre 1915-1950 fueron obtenidos de Carreras-Marín, Badia-Miró, & Peres Cajías, 2013; los datos entre 1951-1963 de la Dirección General de Estadísticas y Censos (1963); los datos de 1964-1969 de las Memorias del Banco Central de Bolivia; y los datos de 1970 y posteriores de Cepalstat.

Notas: El total acumulado hacia Europa recoge todas las exportaciones enviadas a Gran Bretaña, Alemania, Francia, Bélgica y Suiza; el total acumulado hacia países limítrofes recoge todas las exportaciones enviadas a Argentina, Brasil, Chile y Perú; el total acumulado hacia Asia recoge todas las exportaciones enviadas a Japón y Corea del Sur. Paraguay fue excluido de la muestra de países limítrofes dado que su importancia relativa (tanto en exportaciones como en importaciones) es inferior al 1%.

En el gráfico 2 se consideró la misma muestra de países para identificar el origen de las importaciones bolivianas. Se observa que éstas no estuvieron tan concentradas como en el caso de las exportaciones. Igualmente, tal como fue destacado previamente,⁴⁷ resalta que las importaciones provenientes de países limítrofes no fueron desdeñables, particularmente durante las guerras mundiales. De todas maneras, con la excepción de estos períodos y hasta la década de 1980, el 70% de las importaciones bolivianas provinieron de flujos de comercio extra-regionales.

Gráfico 2
Importancia relativa del origen de las importaciones bolivianas
(promedios decenales, porcentaje), 1915-1999



Fuentes: Ver Gráfico 1.

Notas: Las mismas que en Gráfico 1, sólo que en este caso se hace referencia al origen de las importaciones.

47 Carreras-Marín, A., Badia-Miró, M., & Peres Cajías, J. (2013). "Intraregional Trade in South America, 1912-1950: The Cases of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Peru". *Economic History of Developing Regions*, 28(2), 1-26. <http://doi.org/10.1080/20780389.2013.866379>

En resumen, desde inicios del siglo XX hasta la década de 1970, el 90% de las exportaciones y el 70% de las importaciones bolivianas debían pasar en tránsito por alguno de los países vecinos. Esto quiere decir que la mayor parte del comercio boliviano dependía de las facilidades comerciales brindadas por los países vecinos en términos de derechos de tránsito, infraestructura, facilidades portuarias y burocracia aduanera.

Dada esta importante dependencia de las exportaciones e importaciones bolivianas, se buscó identificar las rutas específicas a través de las cuales se movió el comercio boliviano. A diferencia de los gráficos anteriores, no fue posible encontrar esta información para todo el período que se analiza. A pesar de ello, se trabajó con toda la evidencia disponible.

En los cuadros 3 y 4 se ofrece información representativa para la primera mitad del siglo XX. En éstas se observa que el 85% del comercio boliviano provino o transitó por Chile o Perú. Asimismo, a partir de los datos presentados, se pudo calcular la importancia relativa de las vías de tránsito para los flujos de comercio extra-regional o ultramarino.⁴⁸ Así, en 1917 el 93% de las importaciones extra-regionales y el 87% de las exportaciones extra-regionales (en términos de valor) transitaba por puertos del Pacífico. Más aún, 51% de las importaciones y el 80% de las exportaciones transitaba por puertos chilenos. En 1946, estos porcentajes muestran un llamativo incremento: el 98% de las importaciones y el 95% de las exportaciones extra-regionales transitaba por puertos del Pacífico; mientras que el 80% de las importaciones y el 85% de las exportaciones extra-regionales transitaba exclusivamente por puertos chilenos.

48 Para identificar los principales países de tránsito se consideró tan sólo la información relativa a las importaciones y exportaciones de los denominados productos de ultramar.

Cuadro 3
Importancia relativa de las vías de tránsito utilizadas por el comercio boliviano,
porcentaje sobre el total del volumen y valor, 1917

	Importaciones		Exportaciones		Comercio Total	
	% del volumen en Kg	% del valor en Bolivianos	% del volumen en Kg	% del valor en Bolivianos	% del volumen en Kg	% del valor en Bolivianos
Comercio directo Chile	45.61	23.55	5.16	1.93	25.08	5.72
Productos de ultramar	21.14	26.88	76.89	77.10	49.44	68.30
Total por vías de tránsito Chile	66.75	50.43	82.06	79.03	74.52	74.02
Comercio directo Perú	11.36	13.35	0.19	0.21	5.69	2.51
Productos de ultramar	14.48	22.49	3.08	5.73	8.69	8.66
Total por vías de tránsito Perú	25.84	35.84	3.27	5.94	14.38	11.17
Comercio directo Argentina	4.08	6.44	4.35	1.54	4.22	2.40
Productos de ultramar	0.24	1.06	5.40	3.92	2.86	3.42
Total por vías de tránsito Argentina	4.32	7.51	9.75	5.45	7.07	5.81
Comercio directo Brasil	2.28	3.50	1.15	0.13	1.70	0.72
Productos de ultramar	0.81	2.72	3.79	9.46	2.32	8.28
Total por vías de tránsito Brasil	3.09	6.22	4.93	9.59	4.02	9.00
Total cuatro vías de tránsito	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuentes: Reconstrucción basada en datos proporcionados por la República de Bolivia (1917). Comercio Especial de Bolivia.

Para la segunda mitad del siglo XX, sólo fue posible conseguir información relativa a las vías utilizadas por las importaciones bolivianas durante la década de 1960 (cuadro 5). La reconstrucción de datos muestra que la suma total de las importaciones movilizadas por los países vecinos no llega al 100%. Ello se explica por la novedad del transporte vía aérea; los datos muestran que si bien este era insignificante en términos de peso (0.05% del total), tenía

una mayor importancia en términos de valor (6.2% del total). En cuanto al origen de los flujos comerciales, no existen cambios significativos respecto a lo presentado previamente: 80% de las importaciones bolivianas provenían o transitaban por Chile o Perú. El 98% de las importaciones extra-regionales transitaban por puertos del Pacífico y 62% de las importaciones extra-regionales transitaban por puertos chilenos.

Cuadro 4
Importancia relativa de las vías de tránsito utilizadas por el comercio boliviano, porcentaje sobre el total del volumen y valor, 1946

	Importaciones		Exportaciones		Comercio Total	
	% del volumen en Kg	% del valor en Bolivianos	% del volumen en Kg	% del valor en Bolivianos	% del volumen en Kg	% del valor en Bolivianos
Comercio directo Chile	19.84	9.67	0.17	0.10	12.30	3.85
Productos de ultramar	33.68	42.66	75.42	81.45	49.69	66.26
Total por vías de tránsito Chile	53.52	52.33	75.59	81.56	61.99	70.11
Comercio directo Perú	19.05	14.06	2.49	0.35	12.69	5.72
Productos de ultramar	3.21	10.07	4.60	9.36	3.74	9.64
Total por vías de tránsito Perú	22.26	24.12	7.09	9.71	16.44	15.35
Comercio directo Argentina	21.04	20.51	14.15	3.45	18.39	10.13
Productos de ultramar	0.00	0.00	0.37	0.18	0.14	0.11
Total por vías de tránsito Argentina	21.04	20.51	14.52	3.63	18.53	10.24
Comercio directo Brasil	2.32	2.22	0.63	0.48	1.67	1.16
Productos de ultramar	0.41	0.82	0.66	4.62	0.50	3.13
Total por vías de tránsito Brasil	3.18	3.04	2.80	5.11	3.04	4.30
Total cuatro vías de tránsito	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuentes: Reconstrucción basada en datos proporcionados por la República de Bolivia (1946). Comercio Exterior. Anuario 1946.

Cuadro 5
Importancia relativa de las vías de tránsito utilizadas por las importaciones bolivianas, porcentaje sobre el total del volumen y valor, 1966

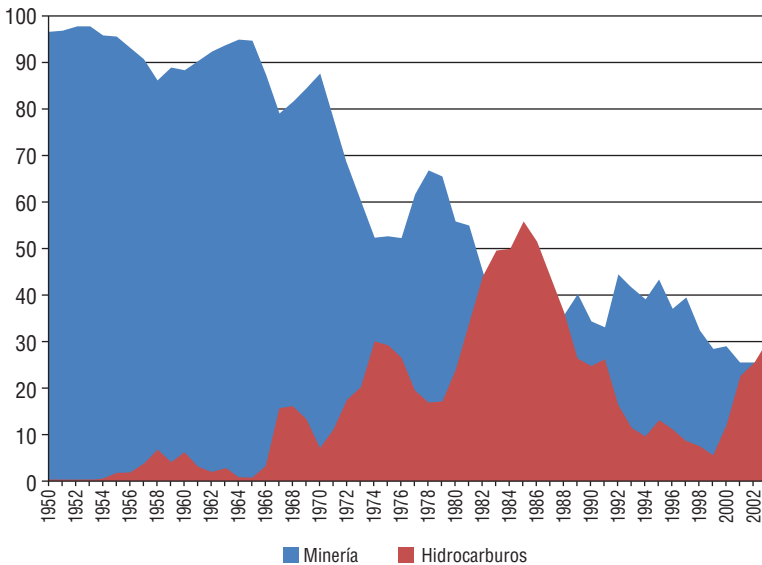
	Importaciones	
	% del volumen en Kg	% del valor en Bolivianos
Comercio directo Chile	4.86	1.33
Productos de ultramar	54.19	52.36
Total por vías de tránsito Chile	59.05	53.69
Comercio directo Perú	1.06	1.06
Productos de ultramar	25.87	29.31
Total por vías de tránsito Perú	26.93	30.37
Comercio directo Argentina	1.28	5.45
Productos de ultramar	9.15	2.68
Total por vías de tránsito Argentina	10.43	8.14
Comercio directo Brasil	2.92	1.56
Productos de ultramar	0.22	0.05
Total por vías de tránsito Brasil	3.15	1.61
Total cuatro vías de tránsito	99.55	93.80

Fuentes: Reconstrucción basada en datos proporcionados por la Dirección General de Estadísticas y Censos (1966). Boletín Estadístico N° 92.

Durante la década de 1970, el país vivió un boom en exportaciones tanto de petróleo como de gas.⁴⁹ El auge incrementó la importancia relativa de los hidrocarburos dentro de la canasta exportadora boliviana (Gráfico 3). Durante la década de 1980 las exportaciones de hidrocarburos se convirtieron por primera vez en la historia económica de Bolivia en el principal sector de exportación. Si bien dicho protagonismo mermó durante la década de 1990, fue recuperado con las exportaciones de gas a Brasil (2000) y desde 2003 son nuevamente las más importantes.

49 Klein, H. S., & Peres-Cajías, J. A. (2014). "Bolivian Oil and Natural Gas under State and Private Control", 1910-2010. *Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos*. <http://doi.org/10.5195/bsj.2014.97>

Gráfico 3
Importancia relativa de las exportaciones bolivianas de minería e hidrocarburos,
(en porcentajes), 1950-2003



Fuentes: Información obtenida de Peres-Cajías, 2015.⁵⁰

El análisis de la composición de las exportaciones es relevante ya que el transporte de hidrocarburos se realiza vía ductos, se destina primordialmente hacia países vecinos y requiere de una logística diferente al comercio de otros bienes. Por ende, no queda duda de que el auge de las exportaciones hidrocarburíferas redujo la dependencia del comercio boliviano respecto a las condiciones impuestas por los países vecinos al tránsito de productos del país. Asimismo, se debe considerar que el comercio por carretera se consolidó como el principal medio de transporte del comercio boliviano durante el último tercio del siglo XX. Ello permite también

50 Peres-Cajías, José Alejandro (2015) “Public Finances and Natural Resources in Bolivia, 1883-2010: is there a fiscal curse?”, en Badia-Miró, M., Pinilla, V., y Willebald, H. (eds.) *Natural resources and economic growth: learning from history*. London: Routledge.

suponer un descenso en la dependencia del comercio boliviano en determinadas rutas de comercio.

Debido a la falta de datos, estas hipótesis no han podido ser analizadas para el último tercio del siglo XX. Sin embargo, en la siguiente sección se analiza este tema para el siglo XXI. El estudio demuestra que el mayor comercio con los países vecinos redujo la dependencia del país respecto a las condiciones impuestas al tránsito de productos bolivianos. A pesar de ello, se debe reconocer que este intercambio tiene determinadas limitaciones. Por ejemplo, las exportaciones consisten primordialmente en recursos naturales, la demanda potencial de los países vecinos es inferior a la demanda total del resto del mundo y la capacidad de importar productos de alta tecnología es inferior respecto al comercio extra-regional. Por ello, se determinó la importancia de seguir analizando los flujos de comercio extra-regional y se identificó que estos presentan desafíos muy similares a los existentes a principios del siglo XX.

2. Dependientes de los puertos del Pacífico hoy, 2000-2015

¿Por dónde comerciamos?

Una vez realizado el análisis histórico, se buscó determinar los datos actuales de importaciones y exportaciones de Bolivia desde y hacia el mundo, lo que hemos definido como *comercio en tránsito* o *comercio extra-regional*. Para ello se desagregaron los flujos totales del comercio boliviano y se realizaron cruces de variables, ya que actualmente no existe ninguna institución oficial que provea estos datos. Se trabajó con las cifras de exportaciones e importaciones a seis dígitos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y se los depuró de acuerdo al país de origen/destino, paso fronterizo de entrada/salida, Grandes Categorías Económicas (GCE) Clasificación de Uso o Destino Económico (CUODE), y principales socios comerciales. Se utilizaron los datos de 2015, complementando en algunas secciones con datos de 2000 y 2007. Esto para tener una mejor comprensión de la evolución en los años recientes.

La primera pregunta que vale la pena responder es cuánto comercia Bolivia con sus cinco países limítrofes, pues esa es la primera medida que permitirá dimensionar la magnitud de la dependencia del comercio boliviano de los puertos del Pacífico. De acuerdo a datos del INE, en 2015, las exportaciones a países limítrofes alcanzaron el 50%. Esto significa que las exportaciones a todos los demás países del mundo representan el 50% restante. El análisis de los tres periodos mencionados muestra que la importancia relativa se duplicó desde 2000, cuando este porcentaje alcanzaba sólo el 22%. En términos absolutos se ve que el comercio con los cinco países limítrofes aumentó y las exportaciones a Brasil y Argentina registraron un incremento significativo también en términos relativos.

Cuadro 6
Bolivia, exportaciones según mercado de destino (países limítrofes y el resto)

	2000 (en millones \$us)	%	2007 (en millones \$us)	%	2015 (en millones \$us)	%
Brasil	159	13%	1.748	36%	2.447	28%
Argentina	29	2%	422	9%	1.473	17%
Perú	57	5%	226	5%	313	4%
Chile	26	2%	56	1%	82	1%
Paraguay	2	0%	29	1%	31	0%
Total países vecinos	273	22%	2.482	51%	4.347	50%
Resto del mundo	973	78%	2.340	49%	4.379	50%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Un elemento que explica la tendencia de las exportaciones a países limítrofes es el comportamiento de las exportaciones de gas natural a Argentina y Brasil.⁵¹ En todo el período de análisis, este

51 Tanto para Brasil como para Argentina, el precio de venta del gas natural proviene de la fórmula específica que se incluyó en el contrato. “El cálculo de los precios de exportación del gas natural considera una fórmula deter-

producto de exportación es el principal para ambos países. Es más, la brecha en relación a la participación de este producto en las exportaciones totales y el resto de los productos se ha incrementado. En 2015, la exportación de gas llegó a representar más del 92% del total de las exportaciones en el caso del Brasil y 98% en el de Argentina. Si bien el gas no tiene un precio internacional, para las ventas de Bolivia a ambos países, como es conocido, existen contratos cuya fórmula incluye al precio del petróleo. Por ello, el elevado incremento del precio del petróleo influyó para que Brasil y Argentina se convirtieran en el primer y segundo socios comerciales del país, respectivamente, ubicándose por encima de Estados Unidos, China o los países de la Comunidad Andina. No es exagerado entonces afirmar que el hecho de que Bolivia exporte valores tan elevados a sus países vecinos –que alcanzaron 50% del total exportado en 2015– se debe casi en su totalidad al aumento en las exportaciones de gas natural.

Realizando el mismo análisis para las importaciones, encontramos que para 2015 las compras desde los cinco países limítrofes alcanzaron un 40% del total, mientras que 60% provino del resto del mundo. Verificamos entonces que la situación de 2015 es parecida a la de 2000. Se tiene casi un 40% de compras de los vecinos en ambos períodos, aunque aumentaron las de Brasil en desmedro de Chile y Argentina. Los datos de 2007 nos muestran que el relacionamiento comercial con los países vecinos se incrementó hasta llegar al 51% para luego reducirse nuevamente en 2015. Desde 2007, Brasil es nuestro principal vendedor entre los países vecinos. El dato interesante es que entre este país y la Argentina se tiene casi el 65% de las compras a países limítrofes. Nuevamente, al igual de lo que sucede en las exportaciones, Perú y Chile se encuentran muy por debajo de los dos primeros. Y en el último lugar aparece Paraguay con un escaso comercio.

minística. Forman parte de ella algunos carburantes (*fuel oil*) que se cotizan en el mercado internacional bajo la denominación de *commodities*. Para el caso del contrato ENARSA con la Argentina, de los cuatro *fuels* que forman la canasta, tres son también utilizados por el contrato con el Brasil". (Banco Central de Bolivia, 2011: 6).

Cuadro 7
Bolivia, importaciones por país de origen (países limítrofes y el resto)

	2000 (en millones \$us)	%	2007 (en millones \$us)	%	2015 (en millones \$us)	%
Brasil	159	9%	680	20%	1.521	17%
Argentina	288	15%	555	16%	1.053	12%
Perú	95	5%	218	6%	568	6%
Chile	159	9%	217	6%	414	5%
Paraguay	25	1%	40	1%	73	1%
Total países vecinos	726	39%	1.710	51%	3.629	40%
Resto del mundo	1.137	61%	1.659	49%	5.490	60%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Es llamativo que las compras provenientes de los países vecinos sean tan elevadas, tomando en cuenta que todos los demás países de la región tienen al Asia como su principal proveedor. Existen varios factores que explican la situación. En primer lugar está la integración regional. Bolivia tiene firmados acuerdos de integración con los cinco países estudiados. Si bien con Perú se tiene desde 1969 el más antiguo y profundo acuerdo (la Comunidad Andina), en 1992 se firmó uno de preferencias arancelarias con Chile (ACE-22) y en 1996 con el Mercado Común del Sur o Mercosur (ACE-36). Actualmente, a excepción de Chile, el comercio entre Bolivia y sus demás vecinos no tiene barreras arancelarias. En el caso chileno, todavía se encuentran algunas restricciones arancelarias que los países no han querido eliminar.

Es cierto que si comparamos la situación del intercambio comercial de Bolivia en su región con el caso europeo, éste es relativamente bajo, ya que en la eurozona el comercio intra-regional llega al 65%. Sin embargo, no olvidemos que la Unión Europea es un mercado común, mientras que los acuerdos comerciales que tiene Bolivia con sus vecinos son de libre comercio.⁵² La

52 Para hacer esta afirmación nos basamos en dos puntos: 1) La Comunidad Andina nunca llegó a ser una unión aduanera perfecta y, lo que es más, en 2006 se desestimó este proyecto con la Decisión 699, y 2) Bolivia tiene con

diferencia radica en que en la eurozona no sólo se han eliminado las barreras a los intercambios comerciales, sino que además se ha constituido un arancel externo común y se han liberalizado los movimientos de capitales y personas.

Cuadro 8
Bolivia, relación de comercio exterior con países vecinos
y el resto del mundo de acuerdo a valor, durante 2015

Tipo de comercio	Exportaciones	Importaciones
Con países vecinos	50%	40%
Con el mundo	50%	60%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Sólo como referencia, es preciso mencionar que “con respecto al valor de los bienes, cerca al 23% del comercio mundial se realiza entre países con frontera común. Este porcentaje se ha mantenido relativamente constante a través de las décadas recientes. Entre continentes, sin embargo, este porcentaje difiere dependiendo del nivel de desarrollo. En Europa y Norte América, la proporción es la mayor en el mundo, con porcentajes entre 25 y 35 (%)”.⁵³

Para el caso sudamericano, el comercio entre países de la región es todavía más bajo. Se puede afirmar que en la medida en que la región crece, incrementa más su relación comercial con el mundo que entre vecinos. Por ejemplo, para Brasil, el país sudamericano que más territorio y más fronteras tiene, las importaciones desde los países limítrofes alcanzan apenas el 11% del total, mientras que las exportaciones llegan al 13%. A excepción de la Argentina, ninguno de los demás países se encuentra entre sus principales socios comerciales.

El análisis del comercio de los países con sus vecinos permite confirmar que para los que tienen acceso soberano a costas marítimas, este intercambio es bajo, llegando a 27% como máximo.

el MERCOSUR un Acuerdo de Complementación Económica (desde 1996) mediante el cual todo el comercio fue liberalizado hasta 2014.

En cambio, para el caso de Paraguay se observa que su relacionamiento es más elevado, llegando a un 44% para exportaciones y 41% para importaciones.

Cuadro 9
Países sudamericanos y su comercio con países limítrofes de acuerdo a valor, 2015

País	Exportaciones	Importaciones
Brasil	13%	11%
Argentina	27%	27%
Paraguay	44%	41%
Perú	13%	15%

Fuente: www.trademap.com. Elaboración propia.

En vista de lo anterior, es llamativo el grado de relacionamiento de Bolivia con sus vecinos. Una explicación posible es precisamente el tema de la presente investigación: dada la dificultad de acceso al mar, los costos de transporte relativos son más bajos con los vecinos que con el resto del mundo. Entonces, estos valores de comercio más elevados, se pueden explicar por costos de transporte más bajos con países vecinos y por un menor grado de desarrollo relativo que hace de Bolivia y Paraguay clientes potenciales de sus países vecinos.⁵⁴

Dejando a un lado el comercio con los países fronterizos, existe una parte importante del comercio exterior boliviano cuyo origen o destino son países alrededor del mundo y que debe circular por un tercer país. Esto resulta obvio. Existe un límite en la relación comercial con los países sudamericanos debido a que éstos no han logrado alcanzar una industria intensiva y están inmersos en la dinámica de vender insumos a países industriales y posteriormente comprarles productos de media y alta tecnología. No es raro entonces que la región en su conjunto tenga al Asia como principal socio comercial, tanto de exportaciones como de importaciones.

54 Las estadísticas de importaciones muestran que los últimos años, tanto Brasil como Argentina se encuentran entre los tres principales socios comerciales de Bolivia como de Paraguay.

Entonces, teniendo que la proporción del comercio boliviano extra-regional, corresponde a la mitad de su comercio total y que Bolivia tiene fronteras con cinco países de los cuales cuatro tienen acceso soberano a costas marítimas, ¿por cuáles de estos países transita la carga desde y hacia Bolivia proveniente y destinada al resto de los países del mundo?

Antes de responder a esta pregunta es necesario eliminar del análisis el comercio vía transporte aéreo. Dejando de lado el comercio con los países limítrofes, se tiene dos opciones para comerciar con el mundo: transporte aéreo o transporte marítimo (vía país de tránsito). Tal como afirman David y Stewart (2007)⁵⁵, el transporte aéreo es viable únicamente para determinadas mercancías, que generalmente tienen un precio elevado, poco volumen y peso reducido; de tal manera que se reduzcan significativamente los costos de transporte. Para todas las demás mercancías, la forma de llegar al mundo es a través del mar.

El análisis de los datos disponibles para el periodo 2000-2015, muestra que el comercio por vía aérea no es una opción viable para la totalidad del comercio. Como se ve en el cuadro 10, si bien en 2015 el transporte aéreo llegó a representar un 12% del valor para exportaciones y un 11% para importaciones, el panorama cambia radicalmente cuando se analiza por volumen, ya que representa tan sólo 0,2% en exportaciones y 1% en importaciones.

A partir de lo anterior, para efectos de la presente investigación se empleará una metodología centrada en los flujos de comercio exterior en tránsito, entendidos como los flujos de exportaciones e importaciones que, sin importar el medio de transporte, cumplan con el requisito fundamental de “atravesar un país de tránsito antes de dirigirse a su mercado final”. Queda claro que bajo esta metodología se eliminarán los datos de los criterios antes explicados:

- 1) Comercio con países limítrofes.
- 2) Comercio por vía aérea.

55 David, P. & Stewart, R. (2007). *International Logistics, the Management of International Trade Operation*.

Cuadro 10
Bolivia, exportaciones e importaciones por vía área y el resto
de medios de transporte

Medio de transporte Valor (\$us)		2000		2007		2015	
		Peso (Kg.)	Valor (\$us)	Peso (Kg.)	Valor (\$us)	Peso (Kg.)	Valor (\$us)
Exportaciones	Aéreo	16%	0.6%	5%	0.2%	12%	0.2%
	Resto	84%	99.4%	95%	99.8%	88%	99.8%
Importaciones	Aéreo	20%	3.0%	10%	1.0%	11%	1.0%
	Resto	80%	97.0%	90%	99.0%	89%	99.0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

En el cuadro 11 se presentan los resultados del análisis realizado. Como se puede ver, en los tres períodos, el país por donde transita la mayor parte de las exportaciones y las importaciones bolivianas es Chile. Es más, se puede afirmar que la concentración es excesivamente elevada, tomando en cuenta que en 2015, 81% de las exportaciones y 83% de las importaciones transitaron por este país. Analizando los tres años de estudio, se observa que para las exportaciones la dependencia se ha profundizado, pasando del 71% al 81%; mientras que en las importaciones ha disminuido ligeramente del 87% al 83%.

Cuadro 11
Bolivia, exportaciones e importaciones a través de los cinco países limítrofes

País de tránsito	Exportaciones (valor)			Importaciones (valor)		
	2000	2007	2015	2000	2007	2015
Chile	71%	74%	81%	87%	85%	83%
Brasil	26%	14%	11%	7%	5%	8%
Perú	2%	11%	7%	2%	4%	2%
Argentina	1%	0%	1%	5%	6%	7%
Paraguay	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

La gran dependencia para salir al mundo a través de Chile se corrobora en el hecho de que Brasil es el segundo país de tránsito, aunque con una brecha muy amplia, siendo el paso de mercancía de Bolivia por Chile más de siete veces mayor. Un dato que llama la atención es que para las exportaciones, el tránsito por Brasil ha disminuido a más de la mitad desde 2000 a 2015. La explicación sigue los motivos ya expuestos: el aumento de los precios de las materias primas a partir de 2003 y la consolidación de Asia como principal productor a nivel mundial hicieron que Bolivia se vincule más con esta región, al igual que todos los demás países de Sudamérica.

Respecto a las importaciones, el cuadro anterior nos muestra la misma situación de dependencia que las exportaciones. El país por donde más transitan las compras de Bolivia desde el mundo es Chile. En 2015, el tránsito por este país representó el 83% del total, quedando muy por detrás Brasil, con el 8% y Argentina con el 7%. Si analizamos la evolución desde 2000, se ve que esta situación no ha sufrido cambios drásticos, disminuyendo desde 87% a 83% en 2015.

Las exportaciones en agricultura, hidrocarburos, minería y manufactura, ¿por dónde salen?

Esta sección analiza el tránsito del comercio boliviano según rama de actividad económica. Como muestran los datos del cuadro 12, realizando un análisis sectorial la dependencia de tránsito por Chile se torna más extrema en algunos casos. Para la agricultura, los hidrocarburos⁵⁶ y la minería, el nivel de flujo de las exportaciones por este país es casi del 100%, mientras que para la manufactura es la mitad.

56 Como se verá más adelante, las exportaciones de Bolivia en hidrocarburos son mayoritariamente gas (que se exporta por ducto a Argentina y Brasil), pero además se tiene el petróleo que se transporta por ducto hasta el puerto de Arica.

Cuadro 12
Países por donde transitan las exportaciones bolivianas de acuerdo a valor en porcentaje y por actividad económica, 2015

País	Agricultura	Hidrocarburos	Minería	Manufactura
Chile	98%	100%	99%	48%
Perú	0%	0%	1%	18%
Argentina	1%	0%	0%	3%
Brasil	1%	0%	0%	31%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

El análisis de la tendencia de la dependencia del tránsito comercial por Chile en estas tres actividades, indica que no ha hecho más que profundizarse en el periodo 2000-2015. En el caso de la agricultura, si bien en 2000 poco más de la mitad transitaba por este país, en 2015 el valor fue de 98%. Como se verá, a diferencia de los demás rubros, los principales compradores son Estados Unidos y Europa (principalmente Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Francia). Esto se debe a que los productos agrícolas que el país vende tienen características especiales. No son *commodities* tradicionales como el trigo o el arroz, sino más bien productos de gran demanda en países de alto poder adquisitivo y que tienen un segmento específico de población que los consume. Estamos hablando de la castaña, quinua y chía. En estos tres productos se concentró el 70% de las exportaciones agrícolas. Luego, en porcentajes menores, se tiene al maíz, banano y café.

En la minería –tal como se mostró en el análisis histórico de la primera sección– es interesante notar el hecho de que no hubo variación en el volumen de tránsito, que fue de 100% en 2000 y 2007, bajando a 99% en 2015. En hidrocarburos sucedió lo propio. Si bien en 2000 no se tuvieron exportaciones de este sector, en 2007 y 2015 el tránsito por Chile fue del 100%. La manufactura fue la categoría donde más variación se experimentó. En 2000, el principal país de tránsito fue Chile, con 78% del total, seguido por Brasil con 18%. Siguiendo la evolución hasta 2015, encontramos una disminución del tránsito por Chile y un aumento por Brasil

y Perú. Chile es el principal país de tránsito para este sector, pero “sólo” con 48% del total, mientras que Brasil representa el 31% y Perú el 18%.

Cuadro 13
Países por donde transitan las exportaciones bolivianas de acuerdo a valor,
en porcentaje y por actividad económica en 2000, 2007 y 2015

Agricultura	2000	2007	2015
Chile	56%	90%	98%
Perú	0%	3%	0%
Argentina	0%	0%	0%
Brasil	0%	1%	1%
Hidrocarburos	2000	2007	2015
Chile	0%	100%	100%
Perú	0%	0%	0%
Argentina	0%	0%	0%
Brasil	0%	0%	0%
Minería	2000	2007	2015
Chile	100%	100%	99%
Perú	0%	0%	1%
Argentina	0%	0%	0%
Brasil	0%	0%	0%
Manufactura	2000	2007	2015
Chile	78%	52%	48%
Perú	0%	20%	18%
Argentina	3%	3%	3%
Brasil	18%	25%	31%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Llegado a este punto, es necesario un análisis cualitativo que permita comprender el porqué de esta situación. En los hidrocarburos, la explicación es simple. El 100% de las exportaciones en tránsito se realizan por Chile debido a que es el único país por donde se tiene un ducto que conduzca el petróleo hasta la costa marítima. Como se verá en el siguiente capítulo, esto es parte

de la construcción normativa del régimen de libre tránsito entre ambos países.⁵⁷ Queda claro que las exportaciones de gas natural (por ducto) a Brasil y Argentina no entran en este análisis porque se trata de comercio bilateral directo, es decir, ventas de Bolivia a esos países. En cambio, el petróleo que se vende por ducto y luego barco, a través de Chile, tiene como destino final China, Estados Unidos, Singapur y Malasia.

En la minería, el elevado tránsito por Chile se debe a que se trata de insumos para la producción industrial, que sucede en los países con mayor grado de avance tecnológico, es decir, países fuera de la región. Este sector es quizá el más emblemático para demostrar la asimetría resultante del avance del proceso de globalización. Si bien desde los años 50 –y bajo el modelo cepaliano de sustitución de importaciones– se trató de disminuir la exportación de materias primas, vemos que a la fecha poco ha cambiado. Es más, debido al aumento de los precios de las *commodities*, de 2003 a 2014, la situación parece haberse agravado no sólo para Bolivia, sino para todos los países de la región. China es el gran comprador, le siguen de cerca Japón y Corea del Sur. En este tema no podemos obviar el surgimiento del sudeste asiático como gran productor mundial. Si bien sus exportaciones de bienes finales son cada vez mayores, también se evidenció un aumento constante en sus compras de materias primas para producirlos. Son dos procesos complementarios que hacen que las empresas de diversos países del mundo tengan sus plantas en esa región: cadenas de valor global y deslocalización de la producción.

El caso de la manufactura es el más complejo. Como muestran los datos, se da un cambio significativo respecto a las otras tres actividades económicas y el tránsito por Chile sólo llega al 48%, mientras que por Brasil alcanza el 31% y 18% por Perú. Para entender a qué se debe la diferencia significativa respecto a los otros sectores, debemos profundizar cuáles son las manufacturas que Bolivia exporta y cuáles son los mercados de destino. En relación a

57 Específicamente nos referimos a los Acuerdos de Complementación Económica Bolivia-Chile de 1952.

los países de destino, si bien en los otros tres sectores se encuentran fuera del continente, para las manufacturas encontramos entre los principales compradores a varios países sudamericanos. El 75% de las manufacturas que vende el país son cuatro: derivados de soya, oro, estaño y plata. Vemos entonces que el motivo por el que existe mayor tránsito por el Brasil es que ésa es la ruta de las exportaciones de la industria de las oleaginosas del oriente boliviano. La soya, el girasol y sus derivados representaron casi el 40% de las exportaciones de manufactura en 2015 y fueron las principales exportaciones bolivianas a los países andinos. Las compras de las oleaginosas por Colombia y Ecuador representaron el 92% y 83% de sus importaciones desde Bolivia, respectivamente. Mientras que en el caso de Chile y Perú alcanzaron el 51% y 44%, respectivamente.

Los datos sobre comercio en tránsito de la manufactura difieren de los otros sectores debido a que tiene la particularidad de utilizar la Hidrovía Paraguay-Paraná para dirigirse hasta el océano Atlántico. Los productos utilizan transporte fluvial y atraviesan Brasil, Paraguay y Argentina, haciendo transbordo a transporte marítimo en algún puerto cercano al océano Atlántico para finalmente cruzar el continente y llegar a destino.

Lo anterior sirve para explicar por qué cuando analizamos la evolución del comercio desde 2000, la industria manufacturera es el único sector que disminuyó su tránsito por Chile. Así, el comercio en tránsito de esta actividad económica aumentó por el lado de Brasil, tomando en cuenta que se contabilizó las exportaciones de oleaginosas a través de Corumbá (Brasil).

Dependencia de la salida en tránsito por Chile de la producción industrial de Bolivia

De la misma forma que para las exportaciones, el análisis desagregó las importaciones por categorías, sólo que esta vez se utilizó la Clasificación CUODE.⁵⁸

58 Clasificación según Uso o Destino Económico. Codificación de las mercancías según el fin económico al cual serán destinadas: bienes de capital, intermedios y de consumo.

Cuadro 14
Países por donde transitan las importaciones bolivianas, por CUODE,
de acuerdo a valor y en porcentaje

País	Consumo	Intermedios	Capital
Chile	93%	69%	91%
Perú	2%	2%	1%
Argentina	4%	9%	7%
Brasil	0%	19%	1%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Los datos muestran que al igual a lo que sucede con las exportaciones, se tiene una alta dependencia con Chile para conectarse con el mundo. Tanto para bienes de consumo como para bienes de capital, el tránsito por Chile es de 93% y 91% del total, respectivamente. Para “materias primas y bienes intermedios”, si bien el valor es menor, no deja de ser elevado: 69%. Se evidencia entonces que no sólo el consumo de bienes importados, sino también la producción industrial en Bolivia es altamente dependiente de las condiciones de tránsito que tienen las importaciones a través de Chile.

Gallup, Sachs y Mellinger (1999)⁵⁹ encuentran que cuanto mayor sea la proporción de los insumos importados en el valor final del producto, más sensible es la competitividad del sector industrial exportador a la magnitud de los costos de transporte de dichos insumos. En un análisis realizado del caso específico boliviano, José Gabriel Espinoza⁶⁰ determina que las empresas productoras en Bolivia tienen una alta dependencia sobre los productos intermedios, llegando a representar más del 70% de los insumos de producción, lo que significa que los aumentos en los costos de transporte de las importaciones afectan de gran manera a la producción industrial.

59 Gallup, J. L., Sachs, J. D., & Mellinger, A. D. (1999). Geography and economic development. *International regional science review*, 22(2), 179-232.

60 Entrevista realizada para la presente investigación.

Analizando la categoría de “materias primas y bienes intermedios”, vemos que luego del 69% del tránsito por Chile, se tiene un 19% por Brasil y un 9% por Argentina. Desagregando de acuerdo a categorías, la principal importación son los combustibles, seguida de productos farmacéuticos, productos para la minería, materiales de construcción y productos agropecuarios. Sólo con las anteriores cuatro se llega al 80% del total.

La dependencia del tránsito según las regiones

A esta altura queda claro que los flujos de comercio de Bolivia tienen una alta dependencia de los puertos del océano Pacífico, específicamente de los de Chile. También se evidencia la alta dependencia para la conexión de Bolivia con el mundo a unos pocos puertos y circuitos logísticos. La última cuestión restante es definir si esta dependencia es sólo de algunas regiones o del país en su conjunto. Lo que se quiere identificar es si la dependencia boliviana a los puertos del océano Pacífico es únicamente para el occidente del país (cordillera) o si también existe para los valles y trópicos (tierras bajas). Para tal efecto se analizan a continuación las exportaciones e importaciones de los nueve departamentos, siguiendo la misma metodología de los apartados anteriores. Es decir, se depuraron los datos para determinar los flujos de comercio en tránsito, separados por cada departamento.

Respecto a las exportaciones, el cuadro 13 muestra que siete de los nueve departamentos tienen una dependencia extrema del tránsito por Chile para exportar sus productos al mundo. Lo que llama la atención es que son valores cercanos o iguales al 100%. Los dos departamentos que tienen una mayor diversificación son Santa Cruz y Tarija. En el caso de Santa Cruz, Chile es su principal vía de salida, con 43% del total, si bien tiene flujos considerables por Brasil y Perú. El caso de Tarija es el único que sale de la tendencia de los otros ocho departamentos, al conectarse con el mundo principalmente a través de Argentina (74%), aunque lo hace también por Chile en mucha menor cantidad (26%).

Cuadro 15
Bolivia, exportaciones en tránsito por departamento, en porcentaje
y de acuerdo a valor, 2015

País	Santa Cruz	Tarija	La Paz	Chuqui.	Cochab.	Oruro	Potosí	Beni	Pando
Chile	43%	26%	88%	98%	91%	100%	100%	100%	97%
Perú	19%	0%	12%	0%	4%	0%	0%	0%	0%
Argentina	2%	74%	0%	2%	5%	0%	0%	0%	0%
Brasil	35%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%
Paraguay	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Para analizar las importaciones, es importante resaltar que Chile es el principal país de tránsito para seis de los nueve departamentos, con valores por encima del 60% en los casos de Santa Cruz, Cochabamba y Oruro. La dependencia es casi total para La Paz, Chuquisaca y Potosí. En cambio, para Beni y Pando el principal país de tránsito es Perú, considerando que casi un 80% de las mercancías ingresan por la frontera Amazonas-Cobija. Finalmente, al igual que con las exportaciones, Tarija es el único departamento que se aleja de la tendencia anterior y, aunque tiene un tránsito de 17% por el océano Pacífico, el 83% de sus compras del mundo ingresan por Argentina.

Cuadro 16
Bolivia, importaciones en tránsito por departamento y país de tránsito,
en porcentaje y de acuerdo a valor, 2015

País	Santa Cruz	Chuqui.	La Paz	Cochab.	Oruro	Potosí	Tarija	Beni	Pando
Chile	71%	100%	95%	60%	60%	94%	15%	21%	22%
Perú	1%	0%	4%	39%	40%	1%	2%	79%	78%
Argentina	8%	0%	1%	0%	0%	5%	83%	0%	0%
Brasil	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Paraguay	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

3. Conclusiones

En este capítulo se analizó la evolución del comercio boliviano desde principios del siglo XX haciendo hincapié en las vías utilizadas para conectar la economía boliviana con el resto del mundo. Así, se identificó que desde inicios del siglo XX hasta la década de 1970, el 90% de las exportaciones y el 70% de las importaciones bolivianas debían pasar en tránsito por alguno de los países vecinos; es decir, dependían de las facilidades comerciales brindadas. De ese total de comercio extra-regional (entendido como comercio con países sin frontera común), al menos la mitad de las importaciones y al menos el 80% de las exportaciones pasaban por puertos chilenos; es decir que dependían de las facilidades comerciales brindadas por el Estado chileno.

Con el paso de los años, este tránsito de productos bolivianos, desde y hacia al mundo, fue concentrándose más a través de territorio y puertos chilenos. En 2015, este valor alcanzó 81% de las exportaciones y 83% de las importaciones en tránsito. Desagregando estos datos de acuerdo a actividad económica, la situación es aún más crítica. Respecto a las exportaciones, casi el 100% del tránsito de hidrocarburos líquidos, agricultura y minería, con destino al resto del mundo, se realiza por Chile. Únicamente las manufacturas escapan de esta dinámica ya que 48% transita por este país y el resto por Brasil y Perú. Respecto a las importaciones, más del 90% de bienes de consumo y de capital y 69% de los bienes intermedios llegan del mundo a Bolivia a través de territorio chileno.

A pesar de lo anterior, es destacable el hecho de que Bolivia ha profundizado la relación comercial con sus países vecinos, dependiendo menos del tránsito para llegar desde y hacia el mundo. Sin lugar a dudas, la consolidación de las exportaciones hidrocarburíferas desde la década de 1970 y su transporte vía ductos redujo la dependencia del comercio boliviano frente a las necesidad de facilidades de tránsito, brindadas por los países vecinos. Sin embargo, llama la atención que durante el siglo XXI, del total del comercio extra-regional, 82% en promedio sigue pasando por

puertos chilenos, una cifra muy similar a la identificada un siglo atrás. Más aún, como ya se evidenció, la dependencia del comercio extra-regional boliviano, frente a las facilidades de tránsito brindadas por el Estado chileno, es particularmente elevada en determinados productos

CAPÍTULO 3

El rostro de la mediterraneidad: La realidad diaria de la carga en tránsito

En el capítulo anterior se analizó la situación del comercio boliviano en relación a los puertos en países de tránsito, concluyendo la existencia de un elevado grado de dependencia de los puertos chilenos para su conexión con el mundo. Concretamente se determinó que el 81% de las exportaciones y el 83% de las importaciones bolivianas transitan por Chile.

Este capítulo busca comprender en profundidad lo que sucede con las operaciones diarias de comercio exterior que transitan por Chile, con el objetivo de caracterizar el efecto de los costos de transporte que impone la mediterraneidad en las actividades comerciales y en la economía boliviana.

El capítulo está organizado en tres partes. La primera describe las principales rutas de la carga en tránsito y la realidad diaria de la carga boliviana identificando los circuitos logísticos más utilizados. La segunda parte analiza los circuitos logísticos más importantes de la carga boliviana hacia el mundo, y de la carga desde el mundo hasta Bolivia: los circuitos de Antofagasta y Arica. Y finalmente, la tercera parte describe a detalle las barreras que enfrenta la carga boliviana en su tránsito desde y hacia Bolivia.

1. Principales rutas de la carga en tránsito

En la presente sección se mostrará cuáles son los circuitos más frecuentes a través de los cuales transita la carga desde y hacia el

mundo. Antes de realizar el análisis, es preciso recordar que Bolivia tiene frontera con cinco países y 16 pasos fronterizos habilitados, y que debido a su situación geográfica, siempre estuvo más ligada a los puertos del Pacífico. Como se observa en el cuadro 17, es innegable la importancia del factor geográfico ya que Arica, Iquique y Antofagasta son los puertos marítimos más cercanos y disponible para su acceso y uso (Ilo sería el segundo más cercano pero no cuenta con la infraestructura necesaria para los volúmenes de la mercadería boliviana en tránsito, si bien se dijo que al triplicarse la carga boliviana, Arica tiene dificultades para satisfacer la demanda boliviana por falta de inversión del operador portuario privado). Considerando los puertos posibles, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, ningún puerto marítimo internacional está ubicado a menor distancia de los nueve departamentos de Bolivia que Arica (Porto Velho, a 765 kilómetros de Cobija, es un puerto fluvial).

Cuadro 17
Distancia entre las 9 capitales de departamento y determinados puertos sudamericanos

Departamento	Distancia (Km.)								
	Arica	Iquique	Antof.	Matarani	Ilo	Rosario	B. Aires	Santos	Paranagua
La Paz	448	726	1,173	813	473	2,569	2,949	3,414	3,762
Cochabamba	747	715	1,142	1,216	876	2,489	2,721	2,976	3,359
Santa Cruz	1,132	1,215	1,643	1,716	1,376	2,064	2,397	2,475	2,860
Oruro	616	487	929	1,063	712	2,330	2,509	3,181	3,585
Potosí	873	822	895	1,387	1,047	1,995	2,474	3,209	3,633
Sucre	996	988	1,070	1,533	1,213	2,123	2,649	3,050	3,567
Tarija	1,174	1,206	1,279	1,771	1,431	1,721	2,101	3,555	3,979
Trinidad	1,056	1,334	1,781	1,421	1,081	2,756	3,136	3,105	3,529
Cobija	765 Km al puerto fluvial de Porto Velho sobre el Río Madeira en Brasil								

Fuente: Fundación Milenio (2012).

Exportaciones

De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) se encontró que si bien Bolivia tiene 16 pasos fronterizos

habilitados, las rutas que utiliza la carga en tránsito son sólo siete y la concentración es muy elevada en dos de ellas. La principal ruta de las exportaciones, en el año 2015, fue el circuito Tambo Quemado-Arica con 46% del total de exportaciones del país, seguido de Ollagüe-Antofagasta con 34% y Puerto Suárez-Corumbá con 11%. Desde el año 2000, se observa que el circuito de Tambo Quemado fue el de mayor afluencia para la exportación.

Cuadro 18
Principales circuitos de las exportaciones bolivianas en tránsito,
en porcentaje de acuerdo a valor

País Frontera	Circuito	2000	2007	2015
CHI	Tambo Quemado-Arica-Charaña	49%	73%	46%
CHI	Ollagüe-Uyuni-Antofagasta	22%	1%	35%
BRA	Puerto Suárez-Corumbá	19%	14%	11%
PER	Desaguadero	2%	11%	7%
ARG	Yacuíba-Pocitos	1%	0%	1%
CHI	Iquique-Pisiga	0%	1%	1%

Fuente: INE, Elaboración propia.

En complemento a lo anterior, se realizó una desagregación de los datos de los nueve departamentos del país. El cuadro 17 desagrega las principales rutas de las exportaciones bolivianas extra-regionales por departamento, y permite concluir que el circuito logístico Tambo Quemado-Arica es la principal vía de conexión al mundo para siete de los nueve departamentos. En la mayoría de los casos la dependencia supera el 70%. En el caso de Santa Cruz, si bien Arica es la principal ruta de tránsito para sus exportaciones, no tiene un margen tan amplio como en los otros casos. Sólo Tarija sale de esta dinámica y su conexión al mundo la realiza por los dos pasos fronterizos que tiene con Argentina. Ahora bien, es preciso mencionar que en términos absolutos estos valores no son significativos por no alcanzar ni el 1% de las exportaciones totales de Bolivia para el año 2015.

Cuadro 19
Principales circuitos de las exportaciones bolivianas en tránsito, por departamento,
en porcentaje de acuerdo a valor (año 2015)

(a)		(b)		(c)	
Santa Cruz	%	La Paz	%	Cochabamba	%
Arica-Tambo Quemado	43%	Arica-Tambo Quemado	87%	Arica-Tambo Quemado	88%
Corumbá-Puerto Suárez	35%	Desaguadero	12%	Pocitos-Yacuiba	5%
Desaguadero	19%	Pisiga-Iquique	1%	Desaguadero	4%
Pocitos-Yacuiba	2%	Antofagasta-Ollagüe	1%	Pisiga-Iquique	3%
Pisiga-Iquique	1%				
(d)		(e)		(f)	
Tarija	%	Chuquisaca	%	Oruro	%
Pocitos-Yacuiba	41%	Arica-Tambo Quemado	70%	Arica-Tambo Quemado	80%
Oran-Bermejo	33%	Antofagasta-Ollagüe	28%	Antofagasta-Ollagüe	19%
Arica-Tambo Quemado	21%	Pocitos-Yacuiba	2%	Pisiga-Iquique	1%
Pisiga-Iquique	5%				
(g)		(h)		(i)	
Potosí	%	Pando	%	Beni	%
Antofagasta-Ollagüe	77%	Arica-Tambo Quemado	97%	Arica-Tambo Quemado	100%
Puerto Quijarro	22%	Amazonas-Cobija	3%		
Pisiga-Iquique	1%				

Fuente: INE, Elaboración propia.

Importaciones

En el caso de las importaciones, evidenciamos que de los 16 pasos fronterizos habilitados, solamente ocho son utilizados para el comercio en tránsito, con la particularidad que los tres últimos presentan valores poco significativos (ver cuadro 20). Se puede afirmar que Bolivia realiza sus compras del mundo (extra-regionales) a través de cinco pasos fronterizos, con una concentración de 65% del valor total de las importaciones por el circuito Arica-Tambo Quemado, según datos correspondientes

a la gestión 2015. Un dato interesante es que, a diferencia de las exportaciones, Iquique-Pisiga constituye en el segundo circuito logístico con el 18%, mientras que Antofagasta no tiene mayor relevancia.

Cuadro 20
Principales circuitos por donde circulan las importaciones bolivianas en tránsito, en porcentaje de acuerdo a valor (año 2015)

País Frontera	Ruta	2000	2007	2015
CHI	Tambo Quemado-Arica	80%	69%	65%
CHI	Iquique-Pisiga	7%	11%	18%
BRA	Puerto Suárez-Corumbá	6%	5%	8%
ARG	Yacuiba-Pocitos	4%	5%	6%
PER	Desaguadero	2%	4%	2%
CHI	Ollagüe-Antofagasta	0.30%	6%	0.60%
ARG	Bermejo-Oran	0.20%	0.90%	0.50%
ARG	Villazón-La Quiaca	0.10%	0.10%	0.10%

Fuente: INE, Elaboración propia.

Analizando el tránsito de productos por departamento de destino, se corrobora, al igual que con las exportaciones, que el circuito Arica-Tambo Quemado es el principal, siendo el primero para cuatro departamentos y el segundo para otros cuatro. En segundo lugar, con una participación mucho menor, se ubica el circuito de Pisiga-Iquique. El único departamento que escapa a esta altísima dependencia del circuito Arica-Tambo Quemado es Tarija, siendo su principal ruta de entrada Pocitos-Yacuiba. Sin embargo, la participación del circuito de Desaguadero es muy pequeña, alcanzando a representar el 2,1% de las importaciones totales de Bolivia en ese año.

Cuadro 21
Principales circuitos por donde circulan las importaciones bolivianas en tránsito,
por departamento, en porcentaje de acuerdo a valor (año 2015)

(a)		(b)		(c)	
Santa Cruz	%	La Paz	%	Cochabamba	%
Arica-Tambo Quemado	56%	Arica-Tambo Quemado	74%	Arica-Tambo Quemado	52%
Corumbá-Puerto Suárez	20%	Pisiga-Iquique	21%	Desaguadero	39%
Pisiga-Iquique	15%	Desaguadero	5%	Pisiga-Iquique	9%
Pocitos-Yacuiba	8%				
(d)		(e)		(f)	
Tarija	%	Potosí	%	Oruro	%
Pocitos-Yacuiba	75%	Antofagasta-Ollagüe	54%	Arica-Tambo Quemado	47%
Pisiga-Iquique	9%	Arica-Tambo Quemado	27%	Desaguadero	40%
Orán-Bermejo	7%	Pisiga-Iquique	14%	Pisiga-Iquique	13%
Arica-Tambo Quemado	6%	La Quiaca-Villazón	5%		
Desaguadero	2%				
(g)		(h)		(i)	
Beni	%	Chuquisaca	%	Pando	%
Amazonas	79%	Pisiga-Iquique	65%	Amazonas	78%
Arica-Tambo Quemado	21%	Arica-Tambo Quemado	35%	Arica-Tambo Quemado	22%

Fuente: INE, Elaboración propia.

2. Descripción de los circuitos logísticos

Partiendo de que no sólo la dependencia de Bolivia del océano Pacífico es elevada, sino que presenta una alta concentración de su comercio en unos cuantos puertos, tal como se describió en la sección precedente, en esta parte se analizará a detalle los circuitos logísticos de Arica y de Antofagasta. El análisis se centra en estos circuitos debido a la importancia en el tránsito comercial, pero además a que el Estado boliviano, en aplicación del régimen de libre tránsito que emana del Tratado de 1904, tiene presencia en los puertos y se beneficia de varias prerrogativas que están destinadas a facilitar el tránsito.

La información presentada en esta sección se basa principalmente en dos diferentes fuentes. La primera referida al trabajo de campo realizado en abril de 2016 en los dos circuitos de tránsito mencionados, a través del viaje por vía terrestre que incluyó la visita *in situ* de los diferentes hitos que componen dichos circuitos. La segunda se refiere a entrevistas a actores claves de la cadena logística del comercio exterior boliviano, tanto en la ciudad de La Paz como en los destinos objeto del estudio, es decir puertos, carreteras y pasos fronterizos.

Los entrevistados fueron:

- Representantes y actores del transporte pesado internacional (dirigentes de las Cámaras de Transporte, dueños de empresas de transporte y choferes de los camiones).
- Exportadores e importadores (personal de las empresas así como también las cámaras que las aglutinan).
- Funcionarios públicos de instituciones que están involucradas en la facilitación del comercio (aduanas, depósitos y puertos).

Posteriormente, los datos recolectados fueron corroborados con cifras oficiales de la Aduana Nacional de Bolivia y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. Respecto a la información proveniente de la Aduana, se cuenta con datos desagregados para cada una de las etapas del circuito logístico. Es decir, se cuenta con información proveniente del sistema informático de esta institución, que fue extraída del documento de transporte MIC/DTA.⁶¹ También se obtuvo información del Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de los problemas que experimenta el transporte boliviano en tránsito por Chile como resultado del trabajo de varios meses, en los cuales se recolectó y procesó la información a partir de entrevistas a actores privados. Finalmente, se entrevistó

61 El Manifiesto de Carga - Documento de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) es el documento de transporte que utiliza la Aduana Nacional de Bolivia y que contiene toda la información referida tanto de la mercancía, como del transporte de la misma.

a Benjamín Blanco, Embajador boliviano ante la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

Las exportaciones por Arica

Cualquier unidad de transporte que inicie su tránsito hacia el puerto de Arica pasa en una primera instancia por la Aduana Nacional de Bolivia en el sector de Tambo Quemado, donde se presentan los documentos necesarios y se valida su paso a través del registro del Manifiesto Internacional de Carga (MIC/DTA). Es importante mencionar que la unidad de transporte realiza la presentación de los documentos necesarios ante la instancia nacional con tres documentos básicos: factura comercial, lista de empaque y declaración única de exportación. Sin embargo, dependiendo del tipo de carga, la documentación requerida puede incrementar. En este punto, de acuerdo a datos relevados para este estudio, la Aduana Nacional se demora de 2 a 4 horas en promedio para autorizar el paso del camión. En los meses en que se presenta una mayor cantidad de carga (de octubre a enero), los tiempos aumentan en un intervalo de 6 a 8 horas.

El segundo punto es el puesto fronterizo de Chungará, que se encuentra a 12 km de Tambo Quemado. Este es el primer puesto de control fronterizo de Chile y es donde se realiza el llenado de formularios tanto para el Departamento de Extranjería y Migración como para el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). En este punto la fila de camiones en promedio alcanza a 80 unidades que deben aguardar su turno respectivo para que el personal de Carabineros de Chile realice la inspección. Según declaraciones de los choferes bolivianos, los tiempos de espera pueden variar entre 2 y 30 horas, los mismos que dependerán del flujo de comercio y de la existencia o no de conflictos sociales en el lugar. La revisión del camión por parte del funcionario aduanero demora tan sólo de 30 minutos a 1 hora. Es importante resaltar el hecho que en este punto no se encuentra un control fronterizo integrado, lo cual limita a los choferes, ya que la frontera se abre únicamente de 8:00 a 20:00 hrs. Además, en esta fase se realiza el sorteo por

parte de la Aduana de Chile para determinar si un camión estará sujeto a un aforo físico en puerto.⁶²

Una vez que el camión sale de Chungará, el hecho más llamativo es la condición de la ruta 11-CH (carretera internacional que vincula Chile con Bolivia), ya que durante los primeros 25 km el camino se encuentra sumamente deteriorado y la unidad de transporte debe ir esquivando los múltiples huecos y fisuras que existen hasta el sitio llamado Chucullo.

Continuando el tránsito se llega al sector de Planta Quiborax, donde en la actualidad se están realizando trabajos de reparación a la carreta. Esto implica el cierre del paso de forma diaria, desde la 13:00 hasta las 16:00 hrs. Como resultado, se genera una nueva traba que causa una nueva fila de camiones, aumentando la demora en un promedio de 6 horas.

Antes de arribar al puerto de Arica, la unidad de transporte debe realizar su tercera parada de forma obligatoria en el Antepuerto de Lluta, que se encuentra a 11 km de la ciudad. En este lugar, el transportista debe planificar el horario de ingreso al puerto de Arica, mismo que está sujeto a la disponibilidad de recursos de la operadora de la Terminal Puerto Arica (TPA).⁶³ Este procedimiento fue instaurado como paliativo de las largas colas de camiones que se formaban en el ingreso al puerto en espera de su ingreso para el descarguío. Se evidenció que en promedio los camiones deben esperar entre 1 y 2 días (equivalentes a 3 y 6 turnos) para tener autorización de ingreso y realizar el descargo de la mercadería contenerizada. En el caso de la carga a granel, la demora alcanza de 3 a 5 días, ya que el puerto en la actualidad no cuenta con los espacios suficientes para atender este tipo de envío. A pesar de que el puerto de Arica se clasifica como multipropósito, la infraestructura actual no es suficiente para el manejo adecuado de gráneles y se utilizan para este fin los patios de los contenedores.

62 Aforo físico de la carga significa que las mercancías son sometidas a una revisión física del contenido por parte de las autoridades aduaneras de cada país.

63 Los criterios para lo anterior se encuentran en el manual de operaciones de cada puerto.

Cuando el transporte ya tiene la autorización para encaminarse al puerto, el representante legal⁶⁴ del transportista realiza el trámite para el ingreso, cuyo costo varía entre \$us 50 y 80.⁶⁵ Una vez que la unidad de transporte ingresa al puerto, las faenas de descarguío se encuentran sujetas a la programación y tarifas de la empresa privada. La tarifa por el embarque del contenedor oscila entre \$us 85 y 150 de tarifa plana, y si la carga fuese suelta (que debe ser ingresada en un contenedor para su embarque) el precio promedio sería de \$us 12,20 por tonelada. La mercancía puede ser aforada en puerto, lo que significa un desembolso extra de \$us 400 a 800, costo que debe ser asumido por el exportador.

Por último, es importante mencionar que existen gastos recurrentes que se multiplican conforme pasan los días. Dichos gastos se relacionan con los viáticos asignados a los choferes por las empresas de transporte, los que rondan los \$us 20 a 30 por día. En segunda instancia se tienen los gastos de parqueo, dado que deben utilizarse garajes privados porque el puerto no cuenta con la capacidad para atender la gran afluencia de camiones que llegan al lugar. Estos pagos oscilan entre \$us 6 y 10 diarios.

Las importaciones por Arica

El análisis del circuito de las importaciones se inicia en el puerto de Arica. Una vez que la carga arriba, la unidad de transporte solicita el despacho de la misma. En esta fase, se realiza el pago ante los operadores logísticos de \$us 50 a 80. A este monto se debe sumar el pago realizado a los representantes de transporte en el puerto, quienes tienen una participación significativa, por su función de

64 Artículo 9 del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATTI).

65 Como se vio en el Capítulo 3, el tránsito de carga boliviana a través de Chile está normado por el régimen de libre tránsito del Tratado de 1904. Sin embargo, debido a una aplicación equivocada del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATTI), las unidades de transporte actualmente tienen que contar con representantes consistentes en pequeñas empresas chilenas que realizan los trámites documentales ante puerto y agentes navieros para que el camión pueda ingresar a realizar el descarguío. Esto tiene un costo de entre \$us 50 y 80 por transacción.

intermediarios entre los importadores y las empresas de transporte. Dicho monto llega a \$us 200 (por comisión), complementario al flete terrestre. El tiempo que los camiones esperan hasta que el operador portuario realice el carguío de la mercancía demanda entre 1 a 2 días posteriores a la solicitud de planificación portuaria realizada. Esto se debe principalmente a la limitada cantidad de maquinaria y recursos con los que cuenta el operador portuario.

Es importante resaltar el hecho de que las tarifas portuarias se encuentran reguladas por el Estado boliviano (por la Administración de Servicios Portuarios - Bolivia, ASP-B) y la tarifa por carga contenerizada alcanza de \$us 115 a 140 por contenedor, mientras que la tarifa para la carga a granel es de \$us 11 por t. Igualmente, es importante la participación de los denominados operadores logísticos o *forwarders*, cuyas realización de cobros por trámites documentales o manipuleo de la carga en puerto (Terminal Handling Charge) encarecen los costos del comercio, ya que según las entrevistas realizadas a empresas que operan con éstos, los cobros pueden superar al flete marítimo.

Otro punto a destacar es que a pesar de que en Bolivia se encuentra vigente el Decreto Supremo 29819, que establece que los contenedores deben ser devueltos por los importadores a la compañía naviera en destino (es decir, en territorio boliviano), estas empresas exigen que la devolución del contenedor sea hecha en el puerto de arribo, es decir, en territorio chileno. Todas las empresas de transporte entrevistadas afirmaron que hasta el presente, el lugar de la devolución de contenedores es escogido por la empresa naviera, lo que resulta totalmente aleatorio para el empresario boliviano. El efecto directo es un aumento de los costos de transporte terrestre, dado que, a diferencia de lo que sucede en Chile, el transporte pesado internacional tiene que considerar que su tarifa debe incluir el viaje desde Arica hasta La Paz y también el viaje de retorno con el contenedor vacío. A pesar de que existen empresas privadas que operan contenedores en territorio boliviano (CONSER y ALPASUR) y que se vinculan con las líneas navieras, las mismas no efectivizan la devolución de contenedores y tienen un cupo limitado de recepción. El motivo

para lo anterior, de acuerdo a la información recolectada, es que las empresas navieras necesitan el contenedor con premura para seguir con sus operaciones diarias; la devolución en un tercer país (en este caso Bolivia) les representa dejar de percibir ingresos. Entonces, desde un punto de vista meramente económico, es obvio que las navieras se benefician si los contenedores son regresados a puerto para darles un mayor uso y disposición. Únicamente cuando la carga de exportación está garantizada, estas empresas autorizan la devolución en alguna terminal de contenedores en Bolivia.

Para concluir, una vez despachada la carga de puerto, la unidad de transporte tropieza con los mismos obstáculos que se describió en el caso de las exportaciones tanto en territorio chileno como en territorio boliviano. Es decir, debe circular por la carretera que tiene todos los inconvenientes que hemos descrito, así como realizar trámites en la aduana chilena y la aduana boliviana.

Exportaciones por Antofagasta

El puerto de Antofagasta es el segundo más importante para las exportaciones totales bolivianas y el primero para los minerales. La conexión se realiza a través del tramo terrestre Abaroa-Ollagüe. Es importante mencionar que a diferencia del caso de Arica, el ferrocarril que vincula el tramo boliviano con el chileno se encuentra en funcionamiento y es la principal vía que utilizan los exportadores bolivianos para el transporte. Este punto es central en el análisis, dado que por Antofagasta se exportan principalmente minerales (carga masiva), el hecho de contar con ferrocarril permitió tener una logística eficiente.

Sin embargo, este nivel de eficiencia fue afectado a partir de 1998, año en que Chile estableció que las operaciones de recepción de minerales ya no podían ser realizadas en el puerto y fueron trasladadas a un recinto extra-portuario (Portezuelo), ubicado a 35 km de distancia del puerto. Esta acción fue planteada por el Estado chileno y negociada con el Estado boliviano sólo para exportaciones de plomo, pero luego se amplió de forma unilateral también al zinc y a la plata.

Actualmente, el tiempo de tránsito desde Oruro o Potosí hasta el puerto de Antofagasta es de 3 días por vía carretera, y de 7 a 8 por vía férrea. A pesar de contar con la vía férrea, la carga llega directamente al recinto extra-portuario, donde se descarga y almacena, para posteriormente ser despachada a puerto por medio de camiones. Como resulta obvio, el aumento de un eslabón en la cadena incrementó significativamente los costos para los exportadores bolivianos.

En la actualidad, el flete del ferrocarril es de aproximadamente \$us 31 por t. en el tramo boliviano y un monto casi igual en el tramo chileno, es decir que se hace un total de \$us 62 por t desde Bolivia hasta Antofagasta. Si la carga llegase directamente a puerto solamente se pagaría \$us 1 por t adicional por las faenas portuarias. Sin embargo, la inclusión del recinto extra-portuario incrementó el costo en un promedio de \$us 25 por t para el zinc y \$us 40 por t para el plomo y la plata, montos que comprenden el pago de faenas en el recinto y el costo de transporte carretero desde Portezuelo hasta el puerto de Antofagasta...

En el puerto, existen dos elementos a considerar: la privatización del puerto que significó el manejo exclusivo de una sola empresa de todo el muelle (N° 2) y la limitada capacidad del puerto para recibir minerales. El principal efecto de la privatización realizada en 2004 fue el aumento gradual en el costo de las tarifas portuarias. En 2004 la tarifa de uso de muelle y transferencia de la carga a granel era de \$us 1,85 por t y en 2016 aumentó a \$us 7.16 por t. A pesar de los constantes reclamos del Estado boliviano (debido a que este puerto se encuentra bajo el régimen del Tratado de 1904), los incrementos en las tarifas son constantes y no consensuados con la parte boliviana.

Respecto a la capacidad del puerto, como se mencionó, el mineral es almacenado en el recinto extra-portuario y se despacha al puerto previo al arribo de la nave. Si bien el recinto tiene una capacidad de almacenamiento de 100.000 t en 4,2 ha, la capacidad del almacén del puerto es limitada. En el pasado, el galpón boliviano (denominado “Terminal de Embarque de Gráneles Minerales”, TEGM) podía almacenar hasta 12.000 t de mineral. Sin embargo,

debido a que el operador portuario incumplió la normativa ambiental, hoy en día sólo se puede almacenar hasta 9.000 t. Esto dificulta la logística ya que las naves que atracan en puerto tienen una capacidad de carga de 11.000 a 15.000 t. Debido a esto, se obliga a las naves a salir del muelle para que esperen a que el tonelaje restante sea enviado desde Portezuelo al sector de carguío del puerto de Antofagasta. Esta operación puede demorar entre 2 y 6 turnos, lo que significa una espera de hasta 3 días para la nave. Estas maniobras involucran costos que son transferidos al exportador boliviano, el monto promedio es de \$us 7.250 por día.

3. Los problemas que experimenta la carga boliviana en tránsito

Marco referencial

Habiendo entendido la realidad que enfrenta la carga boliviana en tránsito a través de los dos principales circuitos logísticos (Arica y Antofagasta), se analizarán los problemas identificados en el marco referencial que incorpora la particularidad de los países sin litoral (PSL). Para ello, se decidió utilizar el modelo de Faye *et al.* (2004),⁶⁶ que sostiene que la mayor adversidad de la mediterraneidad viene de la dependencia con el país o los países de tránsito, situación que se asemeja mucho a la condición de Bolivia, como se lo ha demostrado hasta aquí. Para este análisis los autores incorporan variables no sólo económicas sino también políticas.

El modelo específico considera cuatro mecanismos por los cuales los PSL enfrentan restricciones estructurales para acceder a los mercados globales. En primer lugar está la relación política con el país de tránsito y hace referencia a que la cooperación entre ambos en materias de tránsito y facilitación al comercio, claramente estará influenciada por una buena o mala relación política. Bajo este postulado los autores sostienen que “si un PSL y su País

66 Faye *et al.* (2004). The challenges facing landlocked developing countries. *Journal of Human Development*, 5(1), 31-68.

de Tránsito (PT) están en conflicto, ya sea militar o diplomático, el PT puede fácilmente bloquear las fronteras o adoptar medidas regulatorias que impidan el comercio. Aún cuando no haya un conflicto directo, los PSL son extremadamente vulnerables a los caprichos políticos de sus vecinos”.⁶⁷

En segundo lugar, el modelo incluye la vulnerabilidad a los conflictos sociales en el país de tránsito, situación que encarece los costos. Dependiendo de la naturaleza y motivo del conflicto, el tránsito de los PSL puede verse obstaculizado por días e incluso semanas, lo que no sólo aumenta el costo, sino también la imprevisibilidad para los negocios. Si bien los PSL son diversos y algunos transitan países que incluso se encuentran en guerra civil armada, existen países que se encuentran en paz pero que tienen otro tipo de conflictos que impiden el tránsito normal de mercancías desde y hacia el mar.

El tercer mecanismo es la dependencia de la infraestructura del país de tránsito. Previamente se evidenció la importancia de esta variable como determinante de los costos de transporte. Este diagnóstico es tajante al afirmar que “los PSL son completamente dependientes de la infraestructura del país vecino para transportar sus bienes”.⁶⁸ Considera además que lo anterior tendrá un mayor impacto para los PSL que principalmente exportan *commodities* con poco valor respecto al costo de transporte, como es el caso de Bolivia.

El cuarto y último mecanismo de dependencia hace referencia a la alta carga administrativa que sufren los flujos de comercio en tránsito debido al cumplimiento con las exigencias del país de destino y las del país de tránsito. Los autores resaltan que estas barreras administrativas imponen un aumento en los costos, no sólo por cobros directos (como tasas y pagos de servicios), sino por aumento en las certificaciones y licencias sobre temas específicos, que no sólo aumentan los costos, sino también los tiempos.

El Banco Mundial afirma que, “la mayor fuente de los costos no son sólo las limitaciones físicas, sino una gran variedad de actividades pagadas y severas fallas en la implementación de los sistemas de tránsito, que perjudican el surgimiento de servicios

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

de logística rentables”.⁶⁹ La Comisión Económica y Social para el Asia y Pacífico (ESCAP) profundiza lo anterior y afirma que la gran importancia de las barreras burocráticas que enfrentan los PSL al cruzar por el país de tránsito, se basan en el hecho de que no son sólo aduaneras: “Las restricciones regulatorias y procedimentales son a menudo tan críticas como las deficiencias en infraestructura porque las importaciones de los PSL en desarrollo tienen que cruzar múltiples fronteras”.⁷⁰

En adición, en este punto se emplearán los criterios de una variedad de estudios teóricos y empíricos que identifican dichas restricciones al comercio y, más importante aún, el efecto sobre los costos de transporte. Sin duda, la institución que más profundizó el tema fue el Banco Mundial, cuyos estudios buscan determinar las trabas que enfrentan los países para comerciar con el mundo, pero con la particularidad que aglutina las operaciones dentro del concepto de cadena de suministro, cuya logística “abarca el transporte de carga, almacenamiento, paso de fronteras, sistemas de pago, y cada vez muchas otras funciones externalizadas por productores y comerciantes a un servicio dedicado los proveedores”.⁷¹

A continuación analizamos las cuatro variables para el caso boliviano.

La relación política con el país de tránsito

Existe consenso en la academia y los organismos internacionales en que la relación política con los países de tránsito puede aminorar o amplificar los efectos adversos que enfrentan los PSL.⁷² Es más, el

69 Arvis, J. *et al.* *Connecting to Compete 2007: Trade Logistics in the Global Economy*. The World Bank, 2007.

70 UN-OHRLLS (2013:1). The development economics of landlockedness: Understanding the development costs of being landlocked.

71 Arvis, J. *et al.* *op. cit.*

72 Sólo como ejemplo se puede mencionar al Programa de Acción de Almaty, cuyo primer punto establece la necesidad de revisar los marcos regulatorios de los países de tránsito y buscar establecer corredores de transporte.

modelo utilizado por Faye *et al.* (2004, determina que la relación política del PSL y el país de tránsito es la primera variable a analizar para determinar los efectos de la mediterraneidad, teniendo en cuenta que la misma determinará cómo será el diálogo entre ambos.

Para el presente caso, no es exagerado afirmar que la relación política entre Bolivia y Chile ha sido conflictiva desde la fundación de ambas repúblicas hasta el día de hoy. En este punto resulta útil un resumen histórico del relacionamiento entre ambos para poder entender lo anterior.

Luego de pocos años de que Bolivia y Chile nacieran como repúblicas independientes, ya se tuvo el conflicto como una constante en la relación entre ambos Estados. Recordemos que en 1836, cuando se conformó la Confederación Perú-Boliviana, Chile le declaró la guerra porque consideró la alianza como una amenaza para su soberanía. Luego de dos grandes batallas, el ejército de la Confederación fue derrotado y luego se disolvió.

Los años posteriores se caracterizaron nuevamente por el conflicto, pero esta vez por las riquezas que se encontraban en el territorio costero boliviano. Durante casi cuatro décadas, la relación entre ambos países se basó en intentos de arreglo diplomático para evitar iniciar un conflicto armado, debido a que ciudadanos chilenos se instalaban en el territorio boliviano y explotaban guano y posteriormente salitre. Finalmente en 1879, Chile invadió Antofagasta y dio inicio a la Guerra del Pacífico (también llamada Guerra del Guano y el Salitre) en contra de Bolivia y Perú.

Luego de la Guerra del Pacífico y desde que se instituyó el régimen del libre tránsito (Tratado de 1904), las relaciones se caracterizaron casi siempre por el distanciamiento y la enemistad. De hecho, desde entonces, los vínculos diplomáticos entre ambos países se rompieron en distintas oportunidades y el libre tránsito ha sido interrumpido en varias ocasiones. Los periodos más tensos se vivieron precisamente cuando se rompieron las relaciones diplomáticas en 1920, 1962 y 1978, además del período actual.

La primera ruptura de relaciones diplomáticas se produjo en julio de 1920, cuando el Partido Republicano se hizo del poder en Bolivia, mediante un golpe de Estado. Ante esa situación, el Gobierno chileno (que se había entendido muy bien con los liberales que hasta ese entonces habían gobernado y que no tenía buenas relaciones con los republicanos, ya que éstos propugnaban la reivindicación de los territorios perdidos) decidió no reconocer a la nueva administración boliviana y decretó la movilización parcial de sus Fuerzas Armadas hacia la frontera. En efecto, mediante el Decreto Supremo G.7 N° 1659 del 14 de julio de 1920, el gobierno de Juan Luis Sanfuentes dispuso la movilización de cerca de 30 mil hombres,⁷³ con la clara intención de disuadir no sólo a Bolivia, sino también al Perú, país con el cual Chile no tenía relaciones diplomáticas desde 1910, ni consulares desde 1918.⁷⁴

Las tensiones bajaron cuando cambió el gobierno de La Moneda. La nueva administración de Arturo Alessandri (1920-1924) accedió a reconocer al gobierno republicano de Bautista Saavedra y las posibilidades de que se inicie una guerra se disiparon.

Más tarde, en 1962, cuando el presidente de Chile, Jorge Alessandri, ordenó abrir las esclusas de la represa que desvía el cauce del río Lauca hacia el Valle de Azapa, Bolivia decidió romper relaciones diplomáticas,⁷⁵ y se inició así otro periodo de serias tensiones, en el cual los cancilleres de ambos países, protagonizaron un intercambio de serias acusaciones y recriminaciones, tanto o más agresivo que el actual.

Otro desencuentro mayor se dio en 1978, cuando se hizo evidente que no era posible avanzar en las negociaciones sobre el tema marítimo boliviano que se habían iniciado en 1975 en la localidad fronteriza de Charaña. En esa ocasión, Chile se rehusó

73 Arancibia, R. *La Movilización de 1920*. Ril Editores. Santiago, 2007. Padilla, Mario. *Mar para Bolivia*. Edisilc.a. Caracas, 1991.

74 Arancibia, R. *op. cit.*

75 Escobari Cusicanqui, Jorge. *Historia diplomática de Bolivia*. Juventud. La Paz, 2000. Carrasco Delgado, Sergio. *Historia de las relaciones chileno-bolivianas*. Editorial Universitaria, Santiago, 1991.

a negociar la contrapropuesta que había hecho Perú,⁷⁶ a raíz de lo cual Bolivia volvió a interrumpir las relaciones diplomáticas con Chile y se inició, una vez más, un periodo de enfrentamiento.⁷⁷ En este período, Bolivia obtuvo una importante victoria diplomática, cuando, con el único rechazo de Chile, 21 países de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobaron una Resolución que exhorta a los gobiernos de La Paz y Santiago a ingresar en una negociación que pueda hacer posible darle a Bolivia una conexión soberana con el océano Pacífico.⁷⁸

Si bien todos esos periodos fueron alternados con lapsos de acercamientos y negociaciones, lo cierto es que la relación entre Bolivia y su principal país de tránsito es de las más conflictivas que existen. Luego de dos guerras en el siglo XIX y varios momentos de tensión y rompimiento de relaciones en el siglo XX, en la actualidad se ha vuelto a ingresar a una etapa de confrontación en la que una vez más las relaciones se han tensionado seriamente.

Convulsión social en el país de tránsito

En Chile, al igual que en varios países de la región, el avance de las privatizaciones –uno de los pilares del modelo neoliberal– vino acompañado de protesta social, debido a la negativa de determinados grupos de aceptar el empeoramiento de sus condiciones de vida.⁷⁹ Como afirman Ruiz y Boccardo,⁸⁰ a partir del primer gobierno de Bachelet (2007) se inicia un ciclo en que las políticas neoliberales llevaron el descontento, la frustración y el conflicto más allá de los límites manejables por el gobierno.

76 Montenegro, Walter (1987:12) *Oportunidades perdidas. Bolivia y el mar*. Los Amigos del Libro. La Paz-Cochabamba.

77 Carrasco Delgado, Sergio. *Historia de las relaciones chileno-bolivianas*. Editorial Universitaria, Santiago, 1991.

78 Fernández Saavedra, Gustavo. *Ensayos sobre política exterior*. Plural editores-Friedrich Ebert Stiftung-FES, La Paz, 2014.

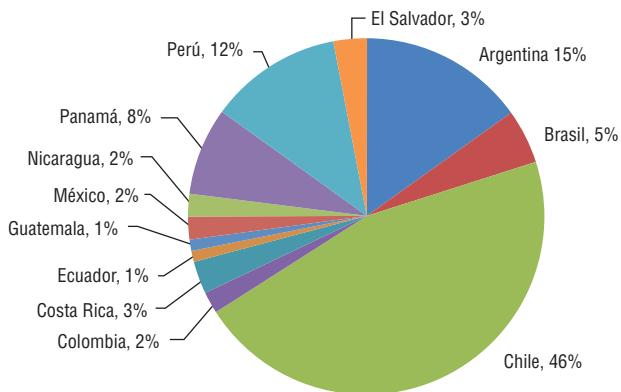
79 Taddei, E. *Crisis económica, protesta social y 'neoliberalismo armado' en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires, 2002.

80 Ruíz, C. y Boccardo, G. *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. Santiago de Chile. Nodo XXI/El Desconcierto, 2014.

La privatización de los puertos en Chile es quizá el ejemplo más emblemático de lo anterior. Desde el inicio del proceso hasta el día de hoy, los paros y huelgas de los trabajadores son constantes, debido a que se dio una modificación del régimen laboral que pretendió dar mayores incentivos de inversión a las empresas privadas. En 1981 se eliminó el monopolio laboral de los trabajadores portuarios y se inició un proceso de despido masivo. En 1998 muchos trabajadores se vieron obligados a jubilarse anticipadamente o acogerse al plan de retiro voluntario que desencadenó la Ley N° 19547.

Según un informe de la CEPAL (2014), los terminales chilenos concentraron el 46% de los días de huelga del sector portuario a nivel regional, registrando un total de 143 jornadas “y cuyo motivo principal fue, entre otros, demandas salariales o mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores portuarios”.⁸¹ Como muestra el gráfico 4, si bien son varios países los que tuvieron huelgas y paros que afectaron las operaciones normales en los puertos, resalta el caso chileno porque significa casi la mitad del total, es decir, más de 3 veces la cantidad de paros en Argentina o Perú.

Gráfico 5
Días de huelgas portuarias en América Latina y el Caribe: 2010-2014
(en porcentaje sobre el total de días de huelga)



Fuente: CEPAL (2014).

81 Sánchez, J. et al. *Transporte marítimo y puertos. Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL, 2015.

En la investigación realizada para este trabajo, basada en las publicaciones de la prensa chilena sobre paros y huelgas portuarias, se encontró que los puertos de Arica, Iquique y Antofagasta, entre 2013 y 2015, estuvieron cerrados en promedio 16, 28 y 26 días al año, respectivamente. Ello hace un promedio general de 23 días al año en los tres puertos. En adición a lo anterior, se tiene a los paros y huelgas de los trabajadores de la Aduana de Chile, que en los últimos cuatro años fueron incrementando en su intensidad y llegaron a constituirse en un serio problema para los flujos de comercio exterior. Los motivos de las protestas son variados y la intensidad del conflicto dependió de las demandas específicas. Pero, en resumen, se puede afirmar que se deben a la búsqueda de mejoras en las condiciones laborales. De acuerdo a medios de prensa consultados de Chile y de Bolivia, los trabajadores de la Aduana de Chile suspendieron actividades cuatro veces en 2014 y cinco en 2015. Sólo como ejemplo, el paro de mayo de 2015, que duró 9 días, afectó a más de 2.000 camiones bolivianos que quedaron varados.⁸² De acuerdo a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, en los últimos cuatro años existieron en Chile 28 días de paro al año, en promedio.

El efecto importante para Bolivia es que la protesta produce la suspensión de actividades en puertos y fronteras, paralizando así los flujos de exportación e importación. Es preciso resaltar que estos paros se dieron en todo el territorio chileno pero, debido a lo expuesto en los capítulos anteriores, afectaron significativamente al comercio exterior boliviano. De acuerdo a los reportes de las cámaras de transporte pesado internacional, cada vez que los funcionarios aduaneros chilenos paralizaron actividades, cerca de 2.000 camiones bolivianos quedaron varados, imposibilitados de dejar o recoger carga.

En vista del marco normativo bilateral que se analizó en el capítulo 4, se evidencia que los paros y huelgas, tanto de trabajadores portuarios como aduaneros, constituye una transgresión a

82 <http://www.paginasiete.bo/economia/2015/5/28/aduaneros-chilenos-levantan-paro-frontera-tras-nueve-dias-58122.html>, consultada 18/08/16

los compromisos que asumió Chile, ya que reconoció en favor de Bolivia, “y a perpetuidad, el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico”.⁸³ También representa un incumplimiento a la Convención sobre Tránsito de 1937, mediante la cual, como hemos visto, el gobierno chileno se comprometió a garantizar el más amplio y libre tránsito de personas y cargas que crucen por su territorio de o para Bolivia, “en todo tiempo sin excepción alguna”.⁸⁴

Los reclamos en Bolivia ante cada uno de estos paros fueron enérgicos, aunque no lograron suspender las medidas de perjuicio al tránsito. En mayo de 2015, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia emitió un comunicado en el cual exigía a Chile, “el inmediato resarcimiento económico de los daños causados a Bolivia como producto de los reiterados incumplimientos del país austral a sus compromisos y al derecho internacional”.⁸⁵ El canciller boliviano en conferencia de prensa hizo hincapié en que “los camioneros están a temperaturas bajo cero, esperando poder cruzar la frontera hace ya seis días, tienen riesgo de pérdida de productos perecederos, como alimentos y otros. Igual de seria es la situación humanitaria de miles de transportistas bolivianos que no tienen acceso a servicios básicos, alimentación en frontera. La falta de hospedaje, abrigo o alimento es una clara violación a los derechos humanos de esas personas”.⁸⁶

Debido a la falta de solución y la prolongación del paro, se llegó incluso al extremo de que en mayo de 2015, grupos de transportistas de carga internacional protestaran en las puertas del Consulado de Chile en la ciudad de La Paz, exigiendo el restablecimiento de las operaciones.

En conclusión, con base en los hechos descritos, podemos confirmar el modelo de Faye *et al.* (2004) que establece que los

83 Tratado de Paz y Amistad de 1904, artículo VI.

84 Convención sobre Tránsito de 1937, artículo I.

85 <http://www.paginasiete.bo/economia/2015/5/27/bolivia-pide-chile-asumir-perdidas-paro-aduanero-57962.html>, consultada 18/08/16.

86 https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=357&pla=3&id_articulo=173057, consultada el 18/08/16.

conflictos desarrollados en un país de tránsito escapan del control y potestad del PSL afectado, dejándolo en una situación de vulnerabilidad y alta dependencia.

Idoneidad y condición de la infraestructura

En el primer capítulo se evidenció la importancia que tiene la infraestructura para el crecimiento y desarrollo de los países y mucho más para que los PSL puedan mitigar los efectos de la mediterraneidad. Por tanto, la infraestructura es para Bolivia una variable importantísima para poder conectarse al mundo a través de los puertos de Arica y Antofagasta. En este caso bajo este concepto no solamente nos referimos a la infraestructura portuaria, sino también la relacionada a carreteras, vías férreas, centros de almacenamiento, es decir toda aquella que viabiliza el tránsito de la carga entre el país de origen y la salida portuaria.

Complementariamente, de acuerdo a lo establecido en varios tratados bilaterales, Chile se comprometió a garantizar el más amplio y libre tránsito de Bolivia a perpetuidad. Este punto es de especial importancia ya que para poder cumplir con lo establecido en los tratados, el Estado chileno debería encargarse de la provisión de infraestructura adecuada, que permita a la carga en tránsito tener operaciones de comercio exterior eficientes. Como se detalló en la sección anterior, esto no sucede y las mayores trabas a la carga en tránsito son las deficiencias en infraestructura en los circuitos logísticos de Arica y Antofagasta. A continuación, se describirá las falencias que se encuentran y que constituyen serias trabas para el comercio en tránsito.

Estado y mantenimiento de las carreteras

La principal carretera que tiene Bolivia para conectarse al mundo es la que une su eje troncal (Santa Cruz, Cochabamba, La Paz) con Arica. En Bolivia esta carretera se encuentra asfaltada en su totalidad y cruza desde la frontera con Brasil (Puerto Quijarro) hasta la frontera con Chile (Tambo Quemado). De acuerdo a datos

de las cámaras de transporte, el flujo diario de camiones es de 400 a 600 unidades, dependiendo de la temporada.

El problema es que la parte chilena de esta carretera se encuentra en mal estado. Actualmente, presenta partes de difícil acceso dada la falta de pavimento, presencia de huecos, fisuras y deterioro de la capa asfáltica. Esto implica un retraso significativo del transporte, ya que hablamos de camiones que llevan carga con un peso de hasta 26 t. En este sentido, todos los entrevistados concluyeron que esta carretera ya no puede llamarse “completamente pavimentada”. Lo que es más, afirmaron que los perjuicios serían menores si el camino sería de tierra, ya que las condiciones actuales implican mayor pérdida de tiempo y deterioro al camión.⁸⁷

Como se mencionó anteriormente, si bien actualmente existe una parte que está bajo mantenimiento, llama la atención el descuido de aproximadamente 25 km colindantes al puesto fronterizo de Chungará. Según los estándares chilenos de diseño, la vía debería llegar a cumplir con el más alto nivel de diseño en cuanto a su ancho, calidad de la carpeta, condiciones para la velocidad y otras características (estándar A1). Sin embargo, las condiciones varían según el tramo entre estándares de A2 y A3, lo que significa que la estructura de pavimentos es para tránsito liviano y no así para una carretera internacional de vinculación binacional.

Acceso y sostenibilidad del ferrocarril Arica-La Paz

El ferrocarril es uno de los medios más eficientes en cuanto a competitividad logística se refiere. Si bien no es flexible como el transporte carretero, su gran ventaja son los costos menores. Para el tránsito del comercio boliviano por territorio y puertos chilenos, el ferrocarril es de especial interés, dado que es utilizado para el transporte de casi la totalidad de la minería, sin olvidar que se tienen compromisos bilaterales desde el inicio del régimen de libre tránsito.

87 Esto es algo que no sólo fue mencionado por todas las empresas de transporte entrevistadas, sino que además se verificó en la visita *in situ* que se realizó en abril de 2016.

Es un hecho muy conocido que el Tratado de 1904 selló para Bolivia la pérdida de todo su territorio costero y a la vez incluyó varios compromisos de Chile, entre ellos otorgar el más amplio y libre tránsito, así como construir una parte del ferrocarril Arica-La Paz. Esta llamativa transacción fue concebida con el único e inequívoco propósito de atenuar los efectos del enclaustramiento a través de la dotación de un medio que permita a Bolivia acceder al océano Pacífico. Sin embargo, la normativa bilateral no se queda ahí, porque en 1905 se firmó la Convención para la Construcción y Explotación del Ferrocarril Arica-La Paz que dispone manifiestamente en su Artículo 12 la obligatoriedad para Chile de “asegurar a perpetuidad el libre tráfico del ferrocarril”.

Con el paso de los años, el ferrocarril Arica-La Paz fue cobrando mayor importancia para la economía boliviana. Durante la Segunda Guerra Mundial, el ferrocarril sirvió para exportar grandes cantidades de goma y estaño a los Estados Unidos, donde fueron utilizados como materia prima para construir máquinas de guerra que luego fueron utilizadas en Europa y en el Pacífico oriental. En esa época, de acuerdo a Pérez (1999),⁸⁸ el ferrocarril llegó a contar con más de 1.700 funcionarios en todos sus niveles y con 20 convoyes de hasta 20 unidades. Los vagones de pasajeros se dividían en los de primera y segunda clase, y tenían coche dormitorio y comedor. Ambos servicios, de carga y de pasajeros, contaban con salidas diarias que partían a las 08:00 hrs de Arica y llegaban a las 18:00 a La Paz.

Posteriormente, durante varias décadas, el ferrocarril funcionó aceptablemente y con pocas interrupciones bajo la administración del Estado chileno en el tramo Arica-Visviri, y del Estado boliviano en la sección Charaña-Viacha. No obstante, en 1996, cuando el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada aplicó el plan de capitalización (privatización), las líneas férreas de Bolivia pasaron a depender de compañías privadas y la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) quedó disminuida a una entidad residual. Por ese

88 Pérez, P. *Tránsito comercial irrestricto por puertos del Pacífico Arica y Antofagasta, otorgado a Bolivia*. Impresiones Digitales, Arica. 1999.

motivo, la administración del ramal occidental del país, que incluye el tramo de Viacha-Charaña, fue adjudicado a la empresa chilena Cruz Blanca. Dicha empresa, controlada por el Grupo Luksic, se constituyó en Bolivia con el nombre de Empresa Ferroviaria Andina S.A. y desde entonces está encargada del funcionamiento del ferrocarril construido en aplicación del Tratado de 1904.

A diferencia de lo ocurrido en Chile, la vía se mantuvo en funcionamiento en Bolivia. De hecho, a partir de 2010, los rieles del tramo Charaña-Viacha comenzaron a ser utilizados para el transporte de pasajeros a través de un ferrobús o buscarril, que si bien demuestra que la línea está habilitada, tiene un servicio muy irregular y deficiente.

En cuanto al tramo chileno, Arica-Visviri, cabe mencionar que en 1997 la vía también fue entregada en concesión a una empresa privada, la chilena Administradora del Ferrocarril de Arica a La Paz S.A. (AFCALP), con lo cual, el total de la línea férrea quedó en manos de empresas privadas chilenas. Se creyó que sus operaciones no sólo estarían garantizadas a perpetuidad como establecen los acuerdos, sino que mejorarían su eficiencia.

La controversia sobre este punto entre Chile y Bolivia data de principios de este milenio, cuando en 2001 una fuerte tormenta destruyó los rieles que sobrepasaban al río Lluta y el servicio, inicialmente interrumpido por algunos meses, nunca más pudo ser restituido con normalidad. Los destrozos generados en la vía ocasionaron grandes pérdidas para la AFCALP, que no pudo recomponer sus finanzas ni con la reposición del servicio dos años después. El tren hizo muy pocos viajes entre 2004 y 2005, hasta que, finalmente, en noviembre de 2005 la empresa tuvo que declarar su quiebra. Desde entonces, el ferrocarril Arica-La Paz, que era la principal conexión de bajo costo de Bolivia con el puerto por el cual circula la mayor cantidad de sus mercancías, ya no funciona.

Privatización de los puertos

En 1997, Chile aprobó la Ley 19542 de Modernización del Sector Portuario Estatal, profundizando las reformas liberales. Esta

norma buscó un cambio en el modelo aplicado hasta ese entonces. Se redujo el papel del Estado, dejándolo sólo como un fiscalizador de la actividad portuaria y se responsabilizó a las empresas privadas no sólo de la administración operativa, sino también de la provisión de infraestructura. A decir de las propias autoridades que promovieron esta reforma, el motivo principal fue que los puertos estaban quedando obsoletos e inadecuados, debido a que el Estado no tenía los recursos para las grandes inversiones en infraestructura.

Para el caso de Arica, en 2004 luego de una problemática licitación,⁸⁹ el Estado chileno adjudicó la concesión de las operaciones al consorcio Terminal Puerto Arica (TPA). Esta empresa se adjudicó la explotación y desarrollo de la terminal marítima por un periodo inicial de 20 años, pero en 2007 se amplió a 30 años.

En el caso del puerto de Antofagasta, en 2003 el consorcio Antofagasta Terminal Internacional (ATI) se adjudicó la administración y explotación de la Terminal 2 del puerto por un periodo de 30 años. La principal diferencia entre las concesión de Arica y Antofagasta es la exclusividad de TPA para la realización de operaciones portuarias en este lugar, constituyéndose en un monopolio de la actividad portuaria. En el caso de Antofagasta, el puerto consta del sector concesionado a la ATI y de la Terminal Multiperada (Frente de Atraque N° 1), administrada por la Empresa Portuaria Antofagasta (EPA).

La privatización significó un cambio de las reglas con que se manejaba la carga boliviana durante 100 años. Como se explicó en el Capítulo 2, existió un cambio en el régimen de provisión

89 El proceso se inició a finales de 2003, pero no se logró la adjudicación debido a la campaña en contra por parte del Estado boliviano. Durante 2004 se efectuaron varias reuniones de alto nivel entre cancillerías de ambos países. El principal argumento de Bolivia es que la privatización significaría una clara contravención al Tratado de 1904. El argumento de Chile fue que en el contrato con las empresas privadas se establecería la obligación de cumplir con los tratados internacionales. Finalmente, en octubre de 2004 se consolidó la privatización y el Estado chileno firmó un contrato de concesión con el consorcio TPA.

de infraestructura que el Estado boliviano alega es contrario a la normativa bilateral vigente.⁹⁰ Dadas las características de la privatización, son las empresas privadas concesionarias de los puertos las encargadas de invertir en la infraestructura –de acuerdo a lo establecido en cada contrato específico–,⁹¹ pero debido al aumento en las tarifas, fueron los usuarios quienes terminaron financiando dicha inversión. Esto sucede hasta la actualidad.

La provisión de infraestructura se ha tornado cada vez más problemática por el crecimiento exponencial de Bolivia entre los años 2000 y 2014, que vino acompañado de un igual aumento del comercio exterior.⁹² Aunque las carreteras y vías férreas son importantes, la infraestructura portuaria constituye actualmente la mayor traba para la eficiencia y competitividad logística de la carga boliviana en tránsito, tal y como veremos posteriormente. El gran problema que presentan los puertos de Arica y Antofagasta es que no tienen la capacidad para realizar un manejo eficiente de la carga boliviana y esto repercute en un aumento considerable en los tiempos y costos, como se lo explicó en la sección 3.

Ante esta situación, ambos puertos han aplicado varias medidas que buscan reducir el congestionamiento, pero que sólo constituyen medidas paliativas. Los efectos de lo anterior son específicos para cada puerto y por eso se analizarán por separado.

Puerto de Arica

En 10 años casi se triplicó el flujo de carga boliviana (de 1.137.252 t en 2005 a 3.068.322 t en 2015).⁹³ Este incremento no ha ido acompañado de inversiones que permitan un movimiento de

90 Documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia.

91 Contrato de Concesión Empresa Portuaria Arica a Consorcio Portuario Arica S.A. año 2004 Repertorio N° 2.293 República de Chile.

92 De acuerdo a datos oficiales, las exportaciones bolivianas crecieron en un 935% desde 2000 hasta el 2014, pasando de \$us 1.246 millones a \$us 12.899 millones. En el mismo período, las importaciones crecieron en un 428%, pasando de \$us 2.020 millones a 10.674 millones.

93 Agramont Daniel. (31 de julio de 2016). “El problema portuario boliviano”. Periódico La Razón.

carga eficiente. Las falencias fueron reconocidas por los mismos funcionarios de la empresa TPA y la estatal EPA.⁹⁴ Ante la falta de espacios disponibles en el puerto, una de las acciones del operador privado monopolístico fue el rechazar unilateralmente el manipuleo de contenedores con carga boliviana en tránsito, aduciendo la supuesta dificultad de movilizar este tipo de carga y determinando su traslado hacia un recinto extraportuario (empresa privada Hansen), lo cual significa costos adicionales para el importador como ser: 1) El traslado de su carga del puerto de Arica al recinto extraportuario Hansen por \$us 150; 2) La tarifa que Hansen establece por el manipuleo de la carga, la misma que varía de \$us 800 a 1.500 por contenedor; y 3) La demora en la salida de la carga por aproximadamente cuatro días.

Del mismo modo, es importante mencionar que la postergación de las faenas portuarias para la carga boliviana es cada vez más recurrente y tiene un efecto negativo muy significativo en los tiempos para el despacho de la carga en tránsito.⁹⁵ Estas operaciones son programadas de forma diaria en las reuniones de planificación entre funcionarios de la ASP-B y EPA. Sin embargo, el operador portuario incumple dicha programación y ordena los despachos de acuerdo a los recursos disponibles, lo que significa una demora en la operativa logística de importación y exportación que alcanza de 2 a 4 turnos adicionales (equivalente a un promedio de 24 horas).

Otra decisión unilateral asumida por el operador portuario es la restricción impuesta en la atención de un cupo máximo de cuarenta contenedores por turno (en 24 horas se realizan 3 turnos), siendo que en la gestión 2014 se operaba hasta ochenta contenedores al mismo tiempo.⁹⁶ Dicha disminución se vincula

94 <http://www.aspb.gob.bo/index.php/2016/01/28/puerto-de-arica-admite-que-bolivia-rebaso-su-capacidad/> consultada 16/09/2015 y http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Bolivia-Arica-capacidad-exportadores-especiales_0_2223377696.html consultada 31/08/2016

95 Información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia.

96 Información proporcionada por la Administración de Servicios Portuarios - Bolivia (ASP-B).

especialmente con el espacio limitado con el que cuenta el recinto portuario y la insuficiente maquinaria con la que se cuenta para la manipulación de carga contenerizada. Las falencias mencionadas se presentan principalmente de septiembre a diciembre de cada año, cuando existe una sobredemanda de servicios de la carga de importación hacia Bolivia, ocasionando demoras reflejadas en el análisis del circuito logístico.

Respecto a la carga a granel, lo que más llama la atención son las condiciones de almacenamiento aplicadas por el operador portuario. No existe la infraestructura requerida para el almacenaje de gránulos limpios (principalmente soya), la cual se acopia y almacena en ambientes carentes de techado y está sujeta a los efectos del medio ambiente.

Cuadro 22
Principales limitaciones operativas actuales de la empresa TPA y sus implicancias para la carga boliviana en tránsito por el puerto de Arica

Limitaciones	Implicancias
Falta de espacios disponibles en puerto para almacenamiento de carga a granel limpia.	Contaminación de la carga a granel, así como generación de merma en las operaciones.
Negación a realizar operaciones de desconsolidación de la carga boliviana en tránsito.	Generación de mayores costos ya que la misma debe ser trasladada a un recinto extraportuario.
Postergación en las operaciones portuarias planificadas.	Retrasos en los tiempos de despacho.
Insuficiente maquinaria y personal capacitado.	Retrasos en los tiempos de despacho y generación de mayores costos.
Preferencia en la atención de naves o carga de exportación.	Retrasos en los tiempos de despacho.

Fuente: Elaboración propia.

Puerto de Antofagasta

En el caso específico del puerto de Antofagasta, al contrario de lo que ocurre en Arica, la empresa ATI no acuerda tarifas para los servicios prestados con el agente aduanero acreditado por Bolivia (ASP-B), sino que lo define unilateralmente, debiendo el Estado

boliviano someterse a las decisiones del operador chileno. Adicionalmente, la ATI impone exigencias de pagos anticipados y boletas de garantía para prestar los servicios.

En el aspecto operativo, el Manual de Servicios del Frente de Atraque N° 2, concesionado a ATI, establece condiciones que van en desmedro de las condiciones de la carga boliviana. Por ejemplo, el artículo 31 de dicho manual le da prioridad a naves que embarquen 14.000 t por día y que tengan la totalidad de su carga almacenada en puerto. Sin embargo, la cinta transportada asignada a Bolivia sólo permite embarques de un máximo de 10.000 t por día, por tanto la prioridad siempre será para las naves de procedencia chilena que transporten mayor carga, las cuales pueden acceder a almacenes idóneos y una capacidad de transporte de más de 14.000 t por día.

Respecto a las condiciones de almacenamiento, como se mencionó, el mineral boliviano es obligado a ser acopiado en el recinto extra portuario de Portezuelo, debido a normas ambientales. Sin embargo, en la actualidad existe un almacén dentro de puerto que recibe mineral de empresas chilenas, lo cual denota un tratamiento desigual, discriminatorio y prohibido bajo las normas del sistema multilateral de comercio. Esto además contradice abiertamente la propia normativa chilena en la materia. A estos problemas se suma el criterio de prioridad (establecido en el Manual de Servicios) en la atención de clientes embarcadores que presenten contrato con ATI, requisito que no aplica a la carga boliviana.

En cuanto a la capacidad de recepción, en 2014 en Portezuelo se tenía una capacidad máxima de atención de 30 vagones al día cargados de mineral boliviano llegado por vía férrea, pero recientemente esto fue disminuyendo hasta a 12 vagones al día. Existió un promedio de 80 vagones impedidos de poder salir de territorio boliviano,⁹⁷ lo cual se traduce en un colapso de cargamento que significa cientos de toneladas de mineral boliviano retrasadas. Esta situación puede empeorar aún más, dado el anuncio de las autoridades acerca del cierre del galpón que utiliza Bolivia para el almacenamiento, obligando a que el mineral se traslade del recinto

97 Información del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia.

Portezuelo al puerto en contenedores cerrados. En ese caso, las empresas bolivianas deberán asumir en el corto plazo costos adicionales por el uso de *spreaders* (elevadores para contenedores giratorios de volteo con ruedas), mientras que la carga chilena continuará utilizando cintas para transportar la carga a granel, lo cual es mucho más beneficioso en términos de precios.

Burocracia

Como se mencionó en la descripción de los circuitos logísticos, los retrasos que sufre la carga boliviana se deben en gran medida a la burocracia resultante de la aplicación de normas internas del Estado chileno, a las cuales se rige toda mercancía que pasa por su territorio, sin hacer distinción de un régimen especial para la carga en tránsito. Estas normas de distinta índole son aplicadas tanto en la aduana de la frontera como en el puerto.

Si bien estas normas internas tienen el mismo efecto sobre los costos del comercio en tránsito que los controles netamente aduaneros (los cuales involucran la participación directa de funcionarios de la Aduana de Bolivia o de Chile), su importancia es significativa sobre el total de requisitos que la carga boliviana tiene que cumplir, siendo éstos de índole regulatorio y aplicados por el Estado chileno sin ningún diálogo con el Estado boliviano.

Tráfico y vialidad

Los camiones bolivianos, para transitar hacia los puertos de Arica o Antofagasta, deben someterse a la normativa interna chilena referida a la Ley de Tránsito N° 18290 y al Decreto de Viabilidad N° 4491. En el caso de la primera, es importante mencionar que regula principalmente aspectos de las condiciones técnicas de la carga, medidas de seguridad, distintivos de las unidades de transporte, de las revisiones de los vehículos, de sus condiciones de seguridad, de la homologación, del estacionamiento, etc. En este sentido, es importante mencionar que una vez que las unidades de transporte bolivianos cruzan a territorio chileno, deben cumplir dichos

requerimientos. Esto se realiza a partir del punto de control de Changará en tránsito hacia Arica, o de Ollagüe hacia Antofagasta.

Los camiones son sometidos a la fiscalización por parte de las autoridades de viabilidad chilenas que realizan inspecciones. Por otro lado, en el caso de las importaciones, los controles se dan una vez que el camión ingresa a puerto y se realiza el carguío. La segunda norma se refiere a pesos y dimensiones. Los camiones bolivianos deben adecuarse a las disposiciones específicas.

Lo importante del punto anterior es resaltar que no se está afirmando que sea malo el hecho de que Chile tenga una normativa de tráfico y vialidad tan estricta, sino que no hubo nunca un diálogo con Bolivia que permita a Chile aplicar sus normas regulatorias de manera soberana y que a la vez implique el menor perjuicio para la conexión boliviana al mundo. Se evidencia que el gran problema es que se trata de dos países con realidades diferentes y que aplican distintos tipos de normas regulatorias para el comercio.

Haciendo eco de las últimas noticias originadas en Arica (julio de 2016), a través de una resolución municipal, se procedió al cierre de los garajes que utilizaba el transporte boliviano en esta ciudad bajo el argumento de incumplimiento a la normativa de seguridad y construcción. Esto sin duda afectó a las unidades de transporte, ya que una vez entregada su carga de exportación, deben esperar varios días para poder ingresar nuevamente a puerto para recoger carga de importación. Los efectos inmediatos fueron multas emitidas por la gendarmería chilena contra los transportistas bolivianos. Las sanciones oscilaron entre los \$us 200 y 500, según el tipo de infracción, además del traslado de sus vehículos a 11 km de la ciudad, a un garaje temporal que no reunía las condiciones mínimas ni para el transportista ni para el camión.

Sanidad y fitosanidad

En lo referido a la carga de origen vegetal y animal, el Estado chileno, a través del Servicio Agropecuario y Ganadero de Chile (SAG) emitió dos resoluciones (N° 1143 y N° 1551) en las que se establece que toda carga en tránsito por su territorio debe contar

con el Certificado Fitosanitario o Zootécnico. Para tal efecto estableció la obligatoriedad de aforar la carga (cierto número) e incluso destruirla si lo ve conveniente. A pesar de que este procedimiento es una gran barrera para los flujos de comercio exterior de cualquier país, los efectos son más perjudiciales cuando se trata de carga en tránsito. En exportaciones, las autoridades chilenas rompen con el precintado de origen, lo que puede significar incluso la pérdida de los mercados de exportación. En el caso de las importaciones de carga de esta naturaleza, para las faenas portuarias en las cuales se requiere la apertura del contenedor, exigen su fumigación. Existe sólo una empresa autorizada en el puerto para realizar este servicio; su tarifa oscila entre \$us 800 y 1.000 por fumigación. El importador debe hacer el pago de forma anticipada. Todo esto retrasa en un promedio de dos días la salida del contenedor del puerto. Para complicar más aún la situación, el personal del SAG sólo trabaja de 10:00 a 18:00 hrs y no incluye fines de semana ni feriados.

En lo referido al puerto de Antofagasta, cabe aclarar que la carga boliviana sólo representa el 10% de la carga movilizada. A diferencia de los minerales chilenos, los bolivianos no contienen arsénico,⁹⁸ que es la causa principal de la contaminación de la ciudad de Antofagasta. Sin embargo, debido a que las regulaciones ambientales del Estado chileno no hacen esta diferenciación, la misma debe ser transportada a través de un procedimiento especial (a través de vagones encarpados y usando Portezuelo), todo lo cual aumenta los costos de transporte significativamente.

Operadores logísticos

Un tema recurrente en las entrevistas con los distintos actores de la cadena fue el de los operadores logísticos (*forwarders*). La información recabada nos mostró que existe una gran participación de operadores logísticos en territorio chileno con empresas representantes en Bolivia. Estos servicios no se encuentran regulados bajo ningún tipo de normativa, excepto la contenida en la

98 Comunicado Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, 22 de julio de 2016.

Ley de Aduanas N° 1990 (que sólo los menciona en un sentido de inscripción). Su vinculación con la carga se da a través de contactos realizados en su integridad en otros países.

Si bien para exportadores e importadores puede ser útil contratar a estos agentes para que se encarguen de realizar una o varias operaciones de la cadena logística, el problema se presenta cuando comienzan a exigir pagos adicionales aprovechando la falta de regulación en Bolivia y Chile. A veces se tratan de cobros injustificados por servicios que no se realizan. El único servicio que se encontró que efectivamente proporcionan es la emisión del documento de propiedad (*Bill of Lading*). En muchos casos, debido a que estos operadores logísticos tienen en su poder los documentos de la carga, sus dueños son obligados a pagar elevadas sumas para obtener dicho documento de propiedad (llamado BL-Hijo). Las sumas que estos *forwarders* exigen sobrepasan los pagos que se realizan para el movimiento físico dentro del puerto e incluyen ítems como por ejemplo “comunicación” (en referencia a los emails o llamadas que recibe el dueño de la carga) o “desconsolidación documental” (término inexistente, ya que “desconsolidación” designa la faena portuaria de extraer la carga del contenedor).

Otro problema identificado son las normas aplicadas por las empresas navieras (propietarias de los barcos y los contenedores) a la carga boliviana, con un impacto sobre los costos de transporte terrestre. Nos referimos a las normas para el manejo de contenedores. La utilización del transporte marítimo implica la tarifa de la naviera por el préstamo restringido del contenedor para la subida de la carga al barco. En este caso, la naviera no sólo cobra por las garantías (\$us 700 en promedio), sino también por la obligatoriedad de devolver el contenedor en el puerto donde se despachó la carga. Es obvio que para un PSL esto resulta por demás oneroso, aumentando al doble los costos de transporte debido a que la cotización del camión incluye el retorno con el contenedor vacío. Como se mencionó en la sección anterior, existe normativa aprobada por el Estado boliviano⁹⁹ que en la práctica no se cumple

99 Decreto Supremo N° 29819.

debido a que no se tiene soberanía en los puertos. El motivo es simple: el Estado boliviano tiene una norma que no puede hacer cumplir a empresas navieras establecidas en Chile.

Finalmente, en relación a los recintos extra-portuarios que se utilizan cada vez más, Chile no permite que el transporte boliviano traslade la carga boliviana de ultramar a estos recintos (Hansen o Portezuelo) amparado en la aplicación del Artículo 7 (prohibición de realizar transporte local) del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT), sin considerar que dicho artículo se refiere únicamente a la carga *bilateral* y no a la carga *en tránsito*. Se evidenció que existe un acervo normativo para la carga boliviana en tránsito y que al amparo del Artículo 15 del ATIT, no debería confundirse con la carga bilateral.

Aduaneras

De forma constante la Aduana de Chile afora la carga boliviana de exportación antes de que la misma sea embarcada en el puerto de Arica, rompiendo en muchos casos el precinto de origen. Dicha operación se inicia en la aduana de frontera, cuando la unidad de transporte realiza su paso por este control. Esta institución realiza unilateralmente un sorteo y decide si la carga procederá a ser abierta y revisada físicamente en el puerto. Dicha operación tiene un costo de \$us 400 a 800 que obviamente debe ser cubierto por el exportador.

Si bien esto es parte de una política soberana aplicada en Chile (lucha contra el narcotráfico), el Estado boliviano alega que quebranta la normativa de libre tránsito vigente. El reclamo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia consiste en que, de acuerdo a la Convención de Tránsito de 1937, toda la carga boliviana en tránsito (exportaciones e importaciones) se encuentran bajo control y jurisdicción del Estado boliviano. No sólo eso, Bolivia basa su reclamo en la Declaración de Arica de 1953 que expresa que:

Toda clase de carga, sin excepción alguna, en tránsito por territorio chileno, de o para Bolivia, se halla sujeta a la jurisdicción y competencia de las autoridades aduaneras bolivianas. (...) Por lo

tanto, las cuestiones de cualquier naturaleza suscritas con relación a esa carga, sólo pueden ser conocidas y resueltas por las autoridades bolivianas sin que las autoridades administrativas, aduaneras y judiciales de la República de Chile, tengan o ejerzan jurisdicción o competencia alguna sobre ella.

4. Los costos y tiempos de demora del tránsito

Hasta este punto se hizo referencia a los efectos negativos de la mediterraneidad sobre el desarrollo económico y el potencial de comercio de los países. Se planteó, además, que ello se explicaría en parte por la mayor magnitud de los costos de transporte que los países mediterráneos deben enfrentar. Estos costos son resultado de las mayores distancias que deben recorrer los productos, de la infraestructura propia, de la infraestructura de los PT, de la potencial existencia de retrasos o problemas de coordinación en las fronteras entre los PSL y PT y/o, por último, de la existencia de imposiciones regulatorias por los PT.

En ese sentido, se resolvió que para identificar las trabas que el comercio de un PSL debía enfrentar, sería óptimo identificar los costos de transporte en al menos cuatro momentos de la cadena logística: en el caso de las exportaciones, entre el lugar de origen de producción y la aduana nacional; entre la aduana nacional y la aduana del país de tránsito; entre la aduana del país de tránsito y el puerto del país de tránsito; y entre el puerto del país de tránsito y el destino del producto.¹⁰⁰ Por ello, en esta sección se presentan estimaciones de los costos de transporte en dos de las etapas mencionadas previamente: en el caso de las exportaciones, desde la aduana nacional de frontera hasta el puerto del país de tránsito y, en el caso de las importaciones, desde el puerto de tránsito hasta la aduana nacional de frontera. Esta elección se debe exclusivamente al

100 En el caso de las importaciones se debería tener información de los costos entre el puerto del país de origen y la aduana del país de tránsito; entre la aduana del país de tránsito y la aduana propia; entre la aduana nacional y el lugar de consumo del producto.

objeto del presente estudio: las implicancias y los desafíos generados por la necesidad de tránsito del comercio boliviano. No se busca de ninguna manera minimizar la importancia que puedan tener las otras dos etapas de la cadena. Es más, considerando el trabajo efectuado para cinco productos diferentes en el Perú¹⁰¹ (Banco Mundial, 2016), se recomienda la necesidad de investigaciones que identifiquen los costos de transporte que deben enfrentar las exportaciones o las importaciones bolivianas al interior del país.

La identificación de estos costos tampoco debe ser entendida como costos que serían totalmente evitables en el caso de que Bolivia gozase de plena soberanía en dichos territorios. En ese caso hipotético, Bolivia también estaría obligada a construir infraestructura propicia para el comercio y contar con el capital humano, el *know-how* y la paz social necesarias que aseguren la eficiencia de los intercambios comerciales. Así, estos costos deben ser leídos como generados por la necesidad del comercio boliviano de transitar por otros países y que, por ende, podrían ser minimizados a través de la negociación con los países vecinos.

Dado que el comercio extra-regional boliviano transita preponderantemente por puertos chilenos, a continuación se muestran las estimaciones de los costos del tránsito por ese país para acceder al mundo. En otras palabras, se determinan los costos en que incurren los flujos de comercio extra-regionales como resultado de atravesar el territorio y puertos de Chile. Entonces, lo que llamamos *costos del tránsito* incluyen todos los pagos que deben realizar tanto exportadores como importadores en este eslabón adicional de la cadena logística. Como se mostró anteriormente, estos costos logísticos incluyen muchas más operaciones que tan sólo el transporte.¹⁰²

El análisis se centrará en los principales circuitos logísticos que utiliza el comercio boliviano y que además se encuentran al amparo

101 Banco Mundial. *Doing Business 2016: Measuring regulatory quality and efficiency. Regional Profile. Landlocked Economies*. 2016.

102 Al respecto, el Banco Mundial (2016) afirma que las mayores barreras que encuentran las operaciones logísticas de comercio exterior son “los excesivos requisitos de documentos y procedimientos aduaneros, las operaciones portuarias ineficientes y una infraestructura inadecuada”.

de los tratados bilaterales vigentes: Arica (exportaciones e importaciones) y Antofagasta (exportaciones). Con el objetivo de lograr mayor nitidez, el análisis de tiempos y costos se realizó para dos temporadas diferentes: baja y alta. La temporalidad baja se refiere al flujo del comercio boliviano entre enero y agosto; mientras que la temporalidad alta empieza en septiembre y dura hasta diciembre. La principal diferencia entre ambas se da por el flujo de importaciones de carga contenerizada en el último cuatrimestre del año, lo cual es determinante en las variables de costos y tiempos, tal y como se demostrará a continuación. Es importante aclarar que los cuadros trabajados para importación y exportación se hicieron bajo el supuesto de un tránsito normal de una unidad de transporte con un peso neto de 25 t que puede ser carga contenerizada a granel.

Costos y tiempos de tránsito para las exportaciones a través del puerto de Arica

A partir de la información recolectada y los datos desagregados de la Aduana Nacional de Bolivia, se determinaron distintos hitos en la estructura del tránsito de exportación por el puerto de Arica. Las actividades se pueden resumir en los siguientes tres componentes principales, de los que se hizo un porcentaje sobre los costos de transporte totales:

- 1) Flete terrestre: 59% a 61% en los costos
- 2) Costos por el servicio portuario (en el puerto de Arica):
 - a. 10 % a 25% para gráneles
 - b. 7% a 11% para carga contenerizada
- 3) Costo del aforo físico de la carga (que se aplica sólo a algunos): 23% del total.

El cuadro 23 resume todas las actividades necesarias para realizar una exportación por este circuito. Como se ve, se incluyeron costos y tiempos promedio para cada una de las operaciones en base a los datos recabados en el estudio de campo y corroborados con datos del MIC/DTA de la Aduana Nacional. También se incluyó en

cada caso una columna con el peso porcentual de cada operación, sobre el total de los costos y tiempos.

En total, los costos por unidad de transporte entre \$us 1.580 y \$us 2.630 para temporada baja; y entre \$us 1.780 y \$us 2.830 para temporada alta.¹⁰³ La gran conclusión es que la diferencia entre temporada alta y baja no es un incremento en los pagos –como se ve, el aumento es aproximadamente de \$us 200– sino más bien en los tiempos, ya que éstos demoran de 47-53 días a 73-91. En otras palabras, podemos afirmar que, comparados con temporada baja, en temporada alta los costos son en promedio 10% más altos, mientras que los tiempos suben en un 63%.

En adición, analizando a detalle este cuadro encontramos dónde están los puntos que más tiempo requieren para los transportistas bolivianos:

- 1) Tiempo de espera en el punto fronterizo de Chungará (entre 4% y 26% del total, dependiendo de cuánta congestión existe),
- 2) Tiempo de espera para ingresar al puerto de Arica a partir de su llegada al antepuerto, que puede variar de 1 a 3 días, constituyéndose en el principal obstáculo en términos de tiempo con una incidencia alrededor el 50% del total.

Se encontró que a pesar de tratarse de una distancia pequeña (400 km desde Tambo Quemado), el tránsito hacia Arica puede tomar entre 47 y 91 horas, dependiendo de la temporada, de la congestión del circuito y también de la voluntad de facilitación de las instituciones involucradas.¹⁰⁴ Como se ve, la mayor parte de estos tiempos no se debe a actividades de transporte o trasbordo, como es la creencia general, sino a la espera para pasar la frontera y la espera para poder ingresar a puerto.

103 Como se explicó, la amplitud del rango en cada una de las temporadas se debe a factores que escapan al control de la empresa de transporte, como por ejemplo más días de demora en frontera o pagos adicionales que realiza.

104 En el paso fronterizo, la totalidad de los choferes bolivianos entrevistados aseguraron que dependiendo de la voluntad de facilitación de los funcionarios de las diferentes instituciones estatales chilenas, se puede ahorrar hasta la mitad del tiempo.

Cuadro 23
Costo de transporte de tránsito en el circuito logístico Tambo Quemado-Arica
para las exportaciones, (en \$us y horas)

Hitos Circuito Logístico	Temporada Baja				Temporada Alta			
	Tiempos (hrs.)	Peso Porcentual	Costos Promedio (\$us.)	Peso Porcentual	Tiempos (hrs.)	Peso Porcentual	Costos Promedio (\$us.)	Peso Porcentual
Adminis- tradora de Contene- dores			70	5%			70	5%
Aduana Bolivia Tambo Quemado	2-4	4%-8%	900	61%-59%	6-12	6%-9%	1100	61%-59%
Tambo Quemado - Chungara	1	2%			1	1%		
Aduana Chile Chungará	2-6	4%-12%			24-36	24%-26%		
Chungará - Chucuyo	2	4%			2	2%-1%		
Chucuyo - Planta Quiborax	2	4%			2	2%-1%		
Planta Quiborax	3	7%-6%			4	4%-3%		
Planta Quiborax - Antepuerto	4	9%-8%			5	5%-4%		
Antepuerto - puerto de Arica	24	52%-46%			48-72	49%-51%		
Represen- tantes					60	4%		
Puerto de Arica (Carga conteneri- zada)			110-170	7%-11%			110-170	7%-11%
Puerto de Arica (Carga granel)			152-452	10%-25%			152-452	10%-25%
Aforo físico	6	13%-12%	337	23%-22%	6	6%-4%	337	23%-22%
TOTAL	47-53		1580-2630		73-91		1780-2830	

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia y encuestas propias. Elaboración propia.

Costos y tiempos de tránsito para las importaciones a través del puerto de Arica

Si realizamos un ejercicio similar para el caso de las importaciones, vemos que existen dos principales elementos que componen en casi el 70% el total de los costos: el flete terrestre y el costo de devolución del contenedor, el cual se realiza una vez que la unidad contenerizada ingresa a territorio boliviano. En efecto, como se mencionó, posterior a la desaduanización de la carga en Bolivia, el importador (y su transportista) debe devolver el contenedor hasta el puerto. Así, si tan sólo se cumpliera el contenido del Decreto Supremo N° 29819 se reducirían los costos de importación en un 31%, lo cual sin duda aumentaría la competitividad del circuito logístico.

En el análisis de tiempos vemos que las operaciones dentro del puerto de Arica, así como la devolución del contenedor, son los dos factores que mayor impacto tienen. El primero representa entre el 31% y 51% del tiempo total, y el segundo entre 26% y 38% (ver cuadro 24).

Costos y tiempos de tránsito para las a través del puerto de Antofagasta

Respecto al caso a la carga en tránsito que pasa por el puerto de Antofagasta, se considera necesario sólo abordar el caso de las exportaciones, ya que las importaciones de carga boliviana a través de este puerto son mínimas (menos del 2%). Sin embargo, a diferencia de Arica, al existir conexión multimodal, debemos diferenciar entre transporte terrestre y férreo.

El recinto extra-portuario de Portezuelo es un factor preponderante a tomar en cuenta ya que como vemos en la cuadro 25, los tiempos de demora en la operativa de recepción y despacho de los concentrados de minerales varían entre 24 y 48 horas. Esto se explica por la limitación que existe en el manipuleo de los vagones procedentes del territorio boliviano, siendo esta falencia responsable del 24% y 33% de los tiempos totales.

Cuadro 24
Costo y tiempo de demora de Tambo Quemado-Arica para las importaciones bolivianas en tránsito, costos (\$us.) y tiempos (horas)

Hitos Circuito Logístico	Temporada Baja				Temporada Alta			
	Tiempos (hrs.)	Peso Porcentual	Costos Promedio (\$us.)	Peso Porcentual	Tiempos (hrs.)	Peso Porcentual	Costos Promedio (\$us.)	Peso Porcentual
Puerto de Arica	24 - 48	37%-51%	140 - 260	7%-12%	48 - 72	41-40%	140-260	7-12%
Representantes			60	3%			60	3%
Forwarders			240 - 380	12%-17%			240 - 380	12-17%
Puerto de Arica - Planta Quiborax	4	6%-4%	900	46%-41%	5	4%-3%	900	46-41%
Planta Quiborax	3	5%-3%			4	3%-2%		
Planta Quiborax Chucullo	2	3%-2%			2	2%-1%		
Chucullo-Chungará	2	3%-2%			2	2%-1%		
Aduana Chilena Chungará	2-6	3%-6%			24-36	21%-20%		
Chungará - Tambo Quemado	1	2%-1%			1	1%		
Aduana Bolivia Tambo Quemado	2-4	3%-4%			6-12	5%-7%		
Devolución del Contenedor	24	38%-26%			600	31%-27%		
TOTAL	64-94		1940-2200		142-184		1940-2200	

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia y encuestas propias. Elaboración propia.

De igual forma, la segunda variable que debe ser considerada, es la relacionada a la operativa dentro del puerto de Antofagasta. La principal barrera que existe es el limitado espacio de almacenamiento que hace que no se pueda recibir todo el mineral necesario para embarcar en naves que tienen una capacidad de 12.000

toneladas como mínimo. Porcentualmente, tiene un efecto de un 33% a 43% en el costo de tiempo.

Al momento de realizar un análisis de los costos monetarios, observamos que los de transporte férreo son menores a los terrestres. Sin embargo, en términos porcentuales no existe gran diferencia cuando se considera la totalidad de la cadena logística.

Cuadro 25
Etapas del circuito logístico Tambo Abaroa-Antofagasta, para las exportaciones bolivianas en tránsito, costos (\$us.) y tiempos (horas)

Hitos Circuito Logístico	Temporada Baja				Temporada Alta			
	Tiempos (hrs.)	Peso Porcentual	Costos Promedio (\$us.)	Peso Porcentual	Tiempos (hrs.)	Peso Porcentual	Costos Promedio (\$us.)	Peso Porcentual
Abaroa - Portezuelo	24-48	33%-28%	50	40%-33%	48-72	49%-37%	31	26%-22%
Operativa Portezuelo	24-48	33%-28%	31-40	25%-26%	24-48	24%-25%	31-40	26%-28%
Tránsito Portezuelo - puerto de Antofagasta	1	1%	25-40	20%-26%	2	2%-1%	31	26%-22%
Operativa puerto de Antofagasta	24-72	33%-43%	18-22	15%-14%	24-72	24%-37%	25-40	21%-28%
TOTAL	49-97		124-152		74-122		118-142	

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia y encuestas propias. Elaboración propia.

5. Conclusiones

A pesar de que Bolivia tiene fronteras con cinco países y 16 pasos fronterizos habilitados, se corroboró que la carga boliviana extra-regional transita principalmente por tres circuitos logísticos. Los datos muestran que hasta el día de hoy, Arica sigue siendo el puerto natural de Bolivia con 46% del total de exportaciones y 65% de las importaciones. Lo que es más, desagregando por regiones, Arica es el puerto más utilizado para casi todos los departamentos del país. Le sigue en importancia Antofagasta, pero con la particularidad

de que es utilizado únicamente para exportaciones (35% del total) y por los departamentos que exportan minerales. Finalmente, Iquique es significativo sólo para las importaciones (18% del total) y es utilizado básicamente por los departamentos del eje troncal.

Utilizando una metodología específica de análisis político y económico, se determinaron los principales problemas que experimenta la carga en tránsito por estos circuitos y que hacen que los costos de transporte para que Bolivia se conecte al mundo sean elevados. Por un lado, se resaltó la existencia de restricciones políticas: 1) el constante conflicto entre el Estado boliviano y el chileno, y 2) el constante conflicto interno en Chile en sectores que afectan directamente al comercio boliviano como son los puertos y las aduanas. Por otro lado, en temas de la competitividad logística, se identificaron dos elementos: 1) la falta de infraestructura adecuada en Chile y, 2) la excesiva burocracia requerida. Respecto a la infraestructura, el mayor congestionamiento se produce en los puertos, elemento que se habría agravado a partir del proceso de privatización y las dificultades para servir al creciente comercio boliviano. Respecto a la burocracia, a pesar de la creencia general de que se trata únicamente trámites aduaneros, se encontró que los temas regulatorios pueden constituir barreras más significativas.

Pasando a las restricciones específicas que enfrenta la carga boliviana, mediante un estudio de campo se logró determinar que en el tránsito de mercancía boliviana desde y hacia el mundo, a través de territorio y puertos chilenos, el principal efecto que se tiene es un aumento en los tiempos. Si bien los costos monetarios también son mayores, los tiempos aumentan de manera más pronunciada. Por ejemplo, para la distancia Tambo Quemado-Arica, si se tratara de una operación para un país con acceso al mar, ésta no debería sobrepasar las 12 horas. Sin embargo, debido a que se debe cruzar un país de tránsito, las exportaciones demoran hasta 53 horas en temporada baja y 91 en temporada alta, mientras que para las importaciones estos datos alcanzan 94 y 184 horas respectivamente. El caso de las exportaciones por Antofagasta es bastante similar, alcanzando tiempos de demora de hasta 97 horas en temporada baja y 122 en temporada alta.

Para comprender la magnitud de lo anterior, podemos citar a un estudio del Banco Mundial del año 2006¹⁰⁵ que encuentra que cada día adicional que demora el transporte internacional, reduce los flujos de comercio del país en 1%. Así, no resulta extraño que Limao y Venables (1999)¹⁰⁶ hayan encontrado que los PSL comercian 60% menos que un país de similares características y que sí tiene acceso soberano al mar.

Profundizando el análisis y desagregando los tiempos del circuito logístico Tambo Quemado-Arica, se evidencia que la principal barrera a los flujos de comercio exterior boliviano es el puerto. A pesar de que el transporte terrestre recorre este tramo en 11 horas, la espera en puerto alcanza hasta 24 horas en temporada baja y hasta 72 horas en temporada alta.

105 Djankov *et al.* (2006). Trading on Time. Banco Mundial.

106 Limao y Venables (1999). Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs. Banco Mundial.

CAPÍTULO 4

Régimen de libre tránsito boliviano y élites económicas en Chile

Bolivia siempre ha concurrido a las costas del Pacífico sur para comerciar con el mundo. En un principio, desde 1825 y hasta el inicio de la Guerra del Pacífico (1879), lo hacía de manera soberana por el departamento del Litoral (actual región chilena de Antofagasta) y por las provincias peruanas del sur (actuales regiones chilenas de Tarapacá y Arica-Parinacota). Terminada la guerra y firmado el Tratado de Paz de 1904, mediante el cual se trazó la nueva frontera boliviano-chilena, Bolivia se convirtió en un País Sin Litoral (PSL). La nueva delimitación hizo que Bolivia deba conectarse al mundo a través de Chile, que pasó a ser dueño del territorio y de los puertos que más usaban los comerciantes bolivianos. Tal como se evidenció, la dependencia de tránsito por este territorio es muy alta hasta el día de hoy: en promedio, el 82% del comercio extra-regional boliviano pasa por puertos chilenos.

Los estudios sobre mediterraneidad y sus efectos establecen la imperiosa necesidad que tienen los PSL de negociar y firmar acuerdos y tratados bilaterales para definir y acordar las facilidades y ventajas que el país de tránsito les puede y debe otorgar¹⁰⁷ para lograr una mayor previsibilidad en su comunicación con el mundo.

107 Tuerk, H. y Hafner, G. *Law of the sea, the library of essays in international law*. The Crowell Press, 2001. Upety, K. *The transit regime for landlocked states*. The World Bank, 2006.

Teniendo lo anterior en cuenta, en este capítulo veremos que existe un importante acervo normativo entre Bolivia y su principal país de tránsito, Chile, que conforma el régimen de libre tránsito boliviano por territorio y puertos chilenos. Este régimen tuvo su inicio con el Tratado de 1904 y fue complementado con el paso de los años en actos especiales, mediante los cuales ambos países reglamentaron y ampliaron las facilidades y derechos que tienen las personas y cargas bolivianas para acceder al mar a través de Chile. Como se verá, en la actualidad el funcionamiento diario de este régimen especial de tránsito se ve afectado por el avance del proceso chileno de privatización y que tiene como principales actores a grandes grupos empresariales y que son propiedad de unas pocas familias.

En base a lo anterior, también se analizará cómo están conformadas y estructuradas las élites económicas chilenas, entendidas como los grupos de poder que dominan buena parte de la vida económica y política de Chile. Se hará especial énfasis en su relación con Bolivia y en su influencia sobre la aplicación del libre tránsito descrito.

1. El comercio boliviano en tránsito por territorio y puertos chilenos

La historia del libre tránsito (1884-1953)

A partir de 1884, cuando se acordó la tregua entre Chile y Bolivia, y hasta 1904, cuando finalmente se suscribió la paz entre ambos países, el comercio boliviano se vio obligado a transitar por el territorio ocupado por las armas chilenas (Tacna inclusive) y a pagar altas tarifas de paso en el puerto de Arica por concepto de aranceles, indemnizaciones de guerra y la deuda remanente por un empréstito que el gobierno boliviano había contraído en 1867. En efecto, el Pacto de Tregua de 1884 dispuso el pago de esas tarifas en el puerto de Arica y prohibió el establecimiento de aduanas bolivianas en territorio chileno hasta que los pagos por indemnizaciones y deudas hayan sido completados, en cumplimiento al Artículo 6 del Pacto de Tregua de 1884.

Todas esas disposiciones, que en Bolivia se denominaron “el dogal aduanero”, dificultaron el desarrollo de la economía y motivaron el desvío de varios productos de exportación, especialmente de minerales, a los puertos del Atlántico.¹⁰⁸ Esa difícil situación para el comercio boliviano se mantuvo durante 20 años hasta 1904, cuando ambos países acordaron reemplazar el régimen comercial impuesto en el Pacto de Tregua por un derecho de libre tránsito amplio y perpetuo. En efecto, el 20 de octubre de 1904 se suscribió el Tratado de Paz y Amistad que supuso la eliminación de dichas tarifas en Arica y le permitió a Bolivia recuperar su independencia aduanera. Esto se complementó además con la construcción del ferrocarril Arica-La Paz, que sirvió durante casi todo el siglo XX para el intercambio comercial boliviano con el mundo.¹⁰⁹

El nuevo régimen estipulado en el Tratado de 1904 y sus acuerdos complementarios además de otorgarle a Bolivia el más amplio y perpetuo derecho de libre tránsito a personas y mercancías bolivianas en territorio y puertos chilenos,¹¹⁰ le concedió: exención impositiva, gratuidad de almacenaje de hasta un año para importaciones y hasta 60 días para exportaciones,¹¹¹ permiso para construir agencias aduaneras en los puertos de Arica y

108 Querejazu, Roberto. *Guano, salitre, sangre. Historia de la Guerra del Pacífico*. Los amigos del libro, La Paz, Cochabamba, 1979.

109 El Artículo 3 del Tratado de 1904 señala: “Con el fin de estrechar las relaciones políticas y comerciales de ambas Repúblicas, las Altas Partes Contratantes convienen en unir el puerto de Arica con el Alto de La Paz por un ferrocarril cuya construcción contratará a su costa el Gobierno de Chile, dentro del plazo de un año, contado desde la ratificación del presente Tratado. La propiedad de la sección boliviana de este ferrocarril se traspasará a Bolivia a la expiración del plazo de quince años, contado desde el día en que esté totalmente terminado”.

110 La Convención sobre Tránsito de 16 de agosto de 1937 aclara que “el libre tránsito comprende toda clase de carga y en todo tiempo sin excepción alguna” (Artículo 1).

111 La gratuidad para el almacenaje de cargas de importación se encuentra establecida en el artículo 12 de la Convención de Tráfico Comercial de 1912 y la gratuidad para almacenaje de cargas de exportación se encuentra incluida en el Artículo 2 del Acta de Viña del Mar de 1996.

Antofagasta,¹¹² y jurisdicción absoluta sobre la carga en tránsito desde y hacia territorio boliviano.¹¹³

Sin embargo, la aplicación de dichas facilidades en territorio y puertos chilenos ha sido motivo de constantes protestas por parte de Bolivia, que ha denunciado varios incumplimientos a lo convenido por parte de Chile. Los casos más recordados son los de 1928, 1933 y 1952, que ocasionaron serias tensiones entre ambos gobiernos y que merecieron aclaraciones posteriores de Chile respecto a cómo entiende ese país el “libre tránsito” en su territorio y puertos.

En 1928 y 1933, el gobierno de Chile interrumpió el paso de armamentos que Bolivia necesitaba para defender su soberanía en el Chaco Boreal, donde desde 1932, después de varios años de tensa disputa con el Paraguay, estalló una guerra que se prolongó hasta 1935.¹¹⁴

En esa ocasión, Chile alegó que el derecho de libre tránsito boliviano no incluía armamentos y que, como país neutral en el conflicto boliviano-paraguayo, no podía permitir el paso de material bélico por su territorio para ninguno de los dos beligerantes.¹¹⁵ El cargamento tuvo que ser desviado por puertos peruanos, con el consiguiente perjuicio que eso suponía en vidas, tiempo y dinero.¹¹⁶

Pero luego, producto de los reclamos que hizo Bolivia, Chile aceptó aclarar por escrito cuál era el verdadero alcance del libre tránsito boliviano en su territorio y puertos en un acuerdo que se firmó el 16 de agosto de 1937.¹¹⁷ Ese día, los representantes de

112 Artículo 7 del Tratado de Paz y Amistad de 1904.

113 Artículo 4/d de la Convención sobre Tránsito de 1937 y Artículo 1 de la Declaración de 1953.

114 Barros Van Buren, Mario. *La historia diplomática de Chile (1541-1938)*. Ariel, Barcelona, 1970.

115 Guzmán Escobari, Andrés. *Un mar de promesas incumplidas. La historia del problema marítimo boliviano (1879-2015)*. Plural editores, La Paz, 2015.

116 Escobari Cusicanqui, Jorge. *Historia Diplomática de Bolivia*. Plural editores, 6ta edición, La Paz, 2013.

117 Ostria Gutiérrez, Alberto. *Una obra y un destino. La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*. Segunda edición (corregida y aumentada), Buenos Aires, 1953.

ambos países suscribieron la Convención sobre Tránsito que a la letra dispone:

El gobierno de Chile en conformidad al artículo 6° del Tratado de paz y amistad de 1904, reconoce y garantiza el más amplio y libre tránsito a través de su territorio y puertos mayores para las personas y cargas que crucen su territorio de o para Bolivia. Dentro de las estipulaciones chileno-bolivianas vigentes, el libre tránsito comprende toda clase de cargas y en todo tiempo, sin excepción alguna (Artículo 1. Convención sobre Tránsito, 16/08/1937).

A finales de 1952, las autoridades judiciales de Chile ordenaron la detención en Arica de un cargamento de herramientas y vituallas destinado a las minas recién nacionalizadas en Bolivia, bajo el argumento de que el Estado boliviano no era el propietario de esa carga, sino los señores Adrián Patiño, Mauricio Hochschild y Carlos Aramayo, más conocidos como los “barones del estaño”, que habían sido los dueños de las minas hasta agosto de 1952, cuando la administración de Víctor Paz Estenssoro dispuso su nacionalización. Por ese motivo, los “barones del estaño”, en un claro intento por sabotear el proceso de nacionalización, solicitaron a las autoridades chilenas desviar esa carga a otro destino. Empero, después de algunas semanas, el impase fue solucionado con el despacho de la carga a su destino original vía aérea; ya que, una vez resuelto el tema con las autoridades judiciales de Chile, los encargados del tren Arica-La Paz, también se rehusaron a trasladar la mercancía por temor a las represalias que podrían adoptar los poderosos “barones del estaño”.¹¹⁸

En esa ocasión, al igual que en 1937, las protestas del gobierno boliviano hicieron que Chile acceda a clarificar lo que se entendería por libre tránsito mediante la Declaración de Arica, suscrita en 1953, que textualmente señala:

Toda clase de carga, sin excepción alguna, en tránsito por territorio chileno, de o para Bolivia, se halla sujeta a la jurisdicción y competencia

118 Olavarría Bravo, Arturo. *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas*. Editorial Nacimiento, Santiago, 1962.

exclusivas de las autoridades aduaneras bolivianas, representadas por los respectivos agentes aduaneros acreditados por el Gobierno de Bolivia, desde el momento en que las autoridades chilenas entreguen la carga a los agentes aduaneros bolivianos. Esta entrega, de acuerdo con la letra y con el espíritu del Convenio [de 1937], debe ser hecha en el momento mismo en que la carga arribe a puerto chileno sin que pueda ser interferida por autoridad alguna. Cualquiera que sea el recinto en el que se deposite la carga, se considera también recinto aduanero boliviano (Artículo 1. Declaración de Arica, 25/01/1953).

La preparación de la privatización de los puertos chilenos

En lo que se refiere a la administración y operación de los puertos, el gobierno chileno adoptó una serie de medidas para modernizarlos y mejorar sus procedimientos a partir de los años 60, creando una serie de empresas autónomas del Estado, entre las cuales destacaba la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI). Ésta se regía por el Decreto con Fuerza de Ley 290 de 1960, y sus labores consistían en explotar, administrar y conservar los 10 puertos comerciales de uso público que poseía el Estado, actuar como Autoridad Portuaria Nacional, realizar en forma exclusiva la transferencia, porteo, recepción y almacenaje de cargas, y fijar las tarifas de éstas mediante Decretos Supremos.¹¹⁹

En los años posteriores surgieron problemas en la implementación e interpretación de los acuerdos suscritos entre La Paz y Santiago, puesto que, según las autoridades bolivianas, el régimen monopólico chileno que disponía la creación de EMPORCHI no era compatible con el libre tránsito establecido en el Tratado de 1904 y sus acuerdos complementarios. Por este motivo, a mediados de los años 70 del siglo pasado, ambos países, con ayuda de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), definieron por escrito cuáles serían los pasos y responsabilidades de cada parte en el proceso de importación de las mercancías en tránsito a Bolivia, en lo que se llamó: Sistema Integrado de Tránsito - SIT.¹²⁰

119 Ministerio de Obras Públicas de Chile 2005.

120 Administración de Servicios Portuarios - Bolivia. *Plan estratégico empresarial 2016-2020*, La Paz, 2016.

Con esa consigna, el SIT,¹²¹ a través de su Manual Operativo, estableció una serie de mecanismos para reducir el tiempo de tránsito, daños y mermas; promover el aprovechamiento óptimo de las facilidades portuarias; aprovechar la capacidad de almacenaje; establecer las responsabilidades del navío, puerto y modos de transporte por pérdidas y mermas para reducir los costos de seguro; asegurar que la carga ingresada a los puertos elegidos por Bolivia salga efectivamente a su destino; y propender al cumplimiento de acuerdos bilaterales relacionados a la protección ambiental, sanitarios, calidad de vida de las comunidades involucradas, etc.¹²²

Si bien el SIT contribuyó a ordenar las faenas portuarias y aumentar la eficiencia de los procedimientos de importación en el puerto de Arica, sus disposiciones no alcanzaron a otras terminales portuarias que también sirven al comercio boliviano (básicamente Iquique y Antofagasta), ni tampoco incluyó a los procesos de exportación. Esto se sumó al hecho de que el mayor problema –el monopolio que ejercía EMPORCHI en los puertos– no se había resuelto. Recién a partir 1981, con la aprobación de las leyes 18.011, 18.032 y 18.042, el Estado chileno terminó con ese monopolio e implementó un sistema multi-operado que permitía el libre acceso de cualquier empresa privada a la movilización íntegra de las cargas desde el barco a los lugares de acopio. Es así que los servicios de estiba, desestiba, transferencia de carga desde el buque al muelle, porteo y almacenaje podían ser realizados por varios operadores privados, los cuales tenían la libertad de seleccionar a sus trabajadores y organizar libremente la totalidad de sus faenas, a excepción del almacenaje. Ello se tradujo en servicios más eficientes y de menores precios que, a su vez, propició la libre competencia.¹²³

121 El documento original de 1979 se puede encontrar en la página web de la CEPAL http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13561/S7920411_es.pdf?sequence=1&isAllowed=

122 Administración de Servicios Portuarios - Bolivia. *Op. cit.*

123 En efecto, este nuevo sistema aumentó la eficiencia. Por primera vez se habilitaron tres turnos diarios, con el personal adecuado y con mayor tecnología, lo que permitió disminuir el tiempo de estadía y la pérdida de

En ese sistema, el Estado chileno mantenía la propiedad de la infraestructura portuaria y la administración de los puertos; EMPORCHI era la encargada exclusiva de la gestión de los frentes de atraque y del acceso de los operadores portuarios a la prestación de servicios; los privados eran los encargados de las faenas portuarias que utilizaba el comercio marítimo boliviano. En este punto es importante destacar que la contratación de los servicios portuarios se hacía bajo legislación boliviana.

No obstante, si bien el sistema multi-operado significó una disminución de las quejas de los usuarios bolivianos, según el Ministerio de Obras Públicas de Chile (2005: 9), no fue capaz de enfrentar el sostenido crecimiento del comercio exterior, ni de atraer las inversiones necesarias para mejorar la infraestructura. Por lo cual, en 1997, y en consonancia con las recetas neoliberales que sugerían privatizar todos los ámbitos de administración estatal, el gobierno de Chile promulgó la ley 19.542 de Modernización del Sector Portuario Estatal que significó el descarte del sistema multi-operado y, en la práctica, también del SIT. En efecto, esta nueva disposición eliminó a EMPORCHI, creó 10 empresas portuarias estatales y abrió la posibilidad para que los privados puedan operar e invertir en los frentes de atraque. De acuerdo al proyecto de ley que presentó el entonces presidente Eduardo Frei al Congreso chileno y al informe que elaboró la Comisión de Obras Públicas,¹²⁴ estas disposiciones se introdujeron con el fin de mejorar la infraestructura portuaria y ampliar su capacidad. Lo cual, como se verá más adelante, no se consiguió en los puertos que utiliza el comercio marítimo boliviano.

De acuerdo a esta ley, que no fue consensuada con Bolivia contraviniendo lo establecido en el Tratado de 1904, el Estado chileno (a través de las empresas portuarias estatales) se limitaría

cargas; por tanto, significó una reducción de los costes. Tal como lo destaca el informe de la Dirección de Obras Públicas de Chile, el sistema multi-operado generó aumentos considerables en la productividad y mejoró la utilización de la infraestructura.

124 Congreso Nacional de Chile. *Historia de la ley Nº 19.542. Moderniza el sector portuario estatal*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago, 1997.

a fiscalizar a la empresa (o empresas) concesionaria del puerto que además pasó a tener la facultad de: fijar tarifas por los servicios de almacenamiento y por el uso de bienes que se exploten, coordinar la operación de los agentes y servicios públicos que intervengan en el interior de los recintos portuarios y garantizar a través de las tarifas una cierta rentabilidad.

Cuadro 26
Legislación y entes encargados de los puertos chilenos

Categoría	1960	1981	1997
Ley	DFL 290	18.011, 18.032 y 18.042	19.542
Administración de los puertos	EMPORCHI	EMPORCHI	10 empresas estatales
Operación de los puertos	EMPORCHI	EMPORCHI	Privados
Prestación de servicios	EMPORCHI	Privados*	Privados*
Fijación de tarifas	EMPORCHI	Privados	Privados
Encargado de invertir	El Estado	El Estado	Privados
Sistema	Monopólico	Multi-operado	Multi-operado y monopólico

*Excepto almacenaje.

Fuente: elaboración propia en base a la información de las leyes chilenas.

Por otra parte, si bien el proyecto de ley que presentó el presidente Frei y los informes que realizaron las comisiones de Obras Públicas y de Hacienda del Congreso chileno proponían mantener la provisión de los servicios portuarios en un sistema multi-operado y no volver al monopolio que había tenido EMPORCHI hasta comienzos de los 80,¹²⁵ la nueva ley propició que el monopolio se mantenga en los puertos que utiliza Bolivia porque dejó abierta la posibilidad de aplicar el sistema mono-operado cuándo: 1) exista otro muelle de atraque capaz de atender la misma nave; 2) el directorio cuente con un informe positivo de la Comisión Preventiva Central; o 3) el concesionario se encuentre relacionado con otros concesionarios en el puerto estatal. En razón de estas

125 Congreso Nacional de Chile. *Historia de la ley N° 19.542. Moderniza el sector portuario estatal*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago, 1997.

disposiciones, el puerto de Arica y parte de los puertos de Iquique y Antofagasta pasaron a un sistema mono-operado, es decir a un régimen monopólico, con todos los perjuicios que ello entraña.

Así, en julio de 2000, el frente de atraque N° 2 del puerto de Iquique pasó a depender de la empresa privada Iquique Terminal Internacional S.A. (ITI); en 2003, el terminal 2 del puerto de Antofagasta fue concesionado a la privada Antofagasta Terminal Internacional S.A. (ATI); y finalmente, en 2004, el único frente de atraque chileno del puerto de Arica,¹²⁶ se entregó a la compañía Terminal Portuaria de Arica (TPA). Las tres concesiones por plazo de 30 años.

Todo este proceso no estuvo exento de las protestas de Bolivia, que desde el anuncio de la Ley 12.542 en 1997, hizo conocer su reserva por las medidas unilaterales que estaba aplicando Chile para concesionar sus puertos a personas jurídicas con fines de lucro, como queda registrado en hemeroteca.¹²⁷ Tales empresas, en los hechos, se convirtieron en las sucesoras del Estado chileno en lo que se refiere a su obligación de garantizar el libre tránsito de Bolivia por sus puertos. El problema, según explicaron las autoridades bolivianas de ese momento, era que el gobierno chileno no podía modificar el régimen de libre tránsito sin consultar a Bolivia, porque el Tratado de 1904 establece claramente que la reglamentación de dicho régimen debe ser acordada por ambos gobiernos en actos especiales, según el Artículo 6, del Tratado de Paz y Amistad.

A pesar de que Santiago no consideró los reclamos que hizo La Paz, ahora se sabe que durante las deliberaciones que se hicieron en el Congreso chileno para aprobar la referida ley y en las recomendaciones que hizo la Comisión de Hacienda, hubo

126 Recordemos que en la actualidad, de acuerdo a lo firmado en el Tratado de 1929 entre Chile y Perú, este último tiene un frente de atraque en este puerto, con total jurisdicción y soberanía.

127 Emol. *Bolivia protesta por privatización de puertos chilenos*. Santiago, 13/01/2004; Emol. *Bolivia evalúa acudir a la OMC ante decisión de privatizar Arica*. Santiago, 6/08/2004. La Nación, 11/02/2004. BBCmundo.com. *Un mar picado entre Chile y Bolivia*. Monterrey, 13/01/2004.

sendas advertencias sobre las consecuencias que podría tener una modificación de las condiciones en los puertos que utiliza el comercio boliviano.¹²⁸ No obstante, al final se impuso la posición de aquellos diputados y senadores que, alegando razones de soberanía, sugerían privatizar los puertos que sirven al comercio boliviano sin contemplar las advertencias que habían hecho los que creían que la nueva ley podría vulnerar los acuerdos suscritos con Bolivia. Entre los que defendían la postura de avanzar sin considerar los derechos bolivianos, destaca la opinión del senador Juan Patricio Hamilton que en unas de sus intervenciones se permitió preguntar: “¿Para qué quieren puerto si no tienen mar?”¹²⁹

La privatización de los puertos y el libre tránsito en la actualidad

A pesar de que el proceso de privatización de los puertos chilenos se inició con el fin de garantizar las inversiones necesarias para cubrir la demanda, en la práctica el nuevo sistema no ha sido capaz de satisfacer las necesidades del crecimiento comercial boliviano y, muy por el contrario, ha repercutido en ciertas vulneraciones por parte de Chile a lo convenido bilateralmente, a pesar de que los contratos suscritos entre las empresas concesionarias y el Estado chileno incluyeron una cláusula que les obliga a respetar lo convenido con Bolivia.¹³⁰

128 En el informe de la Comisión de Hacienda, por ejemplo, se advierte: “El Tratado de Paz y Amistad del año 1904 reconoce a favor de Bolivia el libre derecho de tránsito comercial por el territorio y puertos del Pacífico. En tal razón, se opera bajo las normas del sistema integrado de tránsito, que permite un tratamiento especial a las importaciones bolivianas a través de los puertos de Arica y Antofagasta” (Congreso Nacional de Chile, 1997: 69).

129 *Ibidem*.

130 Con la empresa que opera el puerto de Arica, Terminal Portuario de Arica (TPA), el Estado chileno suscribió un contrato que a la letra señala: “el Concesionario tendrá las siguientes obligaciones: a) Adoptar todas las medidas necesarias para no afectar el derecho de libre tránsito comercial que asiste a la Carga Boliviana que se transfiere a través del Frente de Atrake Concesionado; b) Permitir el normal desarrollo y desempeño de la Aduana de Bolivia y del Agente Aduanero designado por el Gobierno de Bolivia, en funciones de fiscalización sobre la Carga Boliviana en libre

Cabe considerar que el crecimiento demográfico y económico de Bolivia del último tiempo aumentó la necesidad de intercambiar con el mundo de tal manera que los volúmenes de la carga boliviana por vía marítima han rebasado con creces la capacidad instalada que tiene Chile en sus puertos.¹³¹ A diferencia de lo que sucedía en el pasado, con la privatización el Estado chileno ya no es el responsable de invertir en los puertos, sino que esa responsabilidad la transfirió a empresas privadas. Si bien es cierto que las políticas respecto al control, operación y administración de las terminales portuarias son potestad soberana de cada Estado, los puertos de Arica y Antofagasta no debieron haberse incluido en el proceso de privatización, mucho menos sin el consentimiento de Bolivia, porque en ellos el Estado chileno debe garantizar el libre tránsito de las personas y cargas bolivianas a perpetuidad y debe adoptar la reglamentación correspondiente de común acuerdo con Bolivia, en actos especiales, de acuerdo al Artículo 6, Tratado de Paz y Amistad. Los efectos específicos de esta privatización, serán analizados en el capítulo cuarto.

El escenario es aún peor si se considera que el Estado chileno ha entregado la operación de todos los puertos a unas pocas empresas que ahora tienen el control de todas las actividades portuarias. De hecho, esas pocas empresas son parte de los grupos empresariales de Chile que, a su vez, conforman una élite económica que cuenta con un considerable poder económico y político. Al respecto, el historiador chileno Máximo Quiñal, al referirse al régimen de libre tránsito boliviano, afirma: “hoy los puertos chilenos están en manos de privados y operan bajo mecanismos

tránsito; c) Acatar todos los procedimientos administrativos operacionales actualmente aplicables respecto de las mercancías en tránsito bolivianas, sea que estos se encuentren contenidos en el Manual Operativo del Sistema Integrado de Tránsito del puerto de Arica o que hayan sido incorporados a las operaciones portuarias en razón de los usos comerciales y operativos vigentes” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2015: 13).

131 En 10 años casi se triplicó el flujo de carga boliviana (de 1.137.252 t en 2005 a 3.068.322 t en 2015) y esto no ha venido acompañado de inversiones que permitan un movimiento eficiente en los puertos chilenos.

neoliberales instalados durante la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet (1973-1990). Desde ese momento emergió un Estado subsidiario, que delegó funciones en los grupos económicos y pasó de una matriz Estado-céntrica a una mercado-céntrica”.

Este es un punto clave para entender la actualidad del tránsito boliviano por Chile que será explorado con mayor detenimiento y profundidad en la siguiente sección. El análisis de los grupos de poder en Chile es por tanto, un elemento esencial para comprender cómo se toman decisiones de política exterior en ese país y cómo se está implementado el derecho de libre tránsito de Bolivia por territorio y puertos chilenos.

Conclusiones

La firma del Tratado de 1904 asegura el más amplio y perpetuo derecho de libre tránsito para personas y mercancías bolivianas en territorio y puertos chilenos. El cumplimiento de dicho Tratado ha sido objeto de diversas controversias entre el Estado chileno y el Estado boliviano a lo largo del tiempo. Como resultado se han firmado diversos acuerdos complementarios que han permitido engrasar el cuerpo legal relacionado con el libre tránsito. No obstante, a pesar de la amplia reglamentación, existe mucha controversia en la aplicación de lo acordado y que fue profundizado en el capítulo 3.

Por otra parte, los cambios de política económica impulsados en Chile –desde la década de 1970 y en el caso del libre tránsito sobre todo en la década de 1990– han generado un nuevo escenario de controversia. La particularidad de esta nueva pugna radica en que ya no sólo entran en juego y en el debate los intereses estatales, sino también los privados, especialmente de ciertos grupos que detentan el poder económico.

2. Las élites de Chile y el sector portuario

Desde la instalación del modelo neoliberal en Chile (1973), la concentración del mercado y la riqueza en un reducido número

de familias empresariales ha tendido a incrementarse y, con ello, a aumentar los niveles de desigualdad.¹³² El presente apartado analiza dicho proceso mediante el análisis de las elites económicas y su capacidad para controlar diversos sectores de la economía, como también su potencial para ejercer influencia sobre la acción estatal, haciendo especial énfasis en el sector portuario chileno, ya que éste es clave para el comercio exterior boliviano y para el cumplimiento del libre tránsito de personas y productos bolivianos. La investigación muestra que tres de los grupos empresariales chilenos que mayor poder han acumulado en las últimas décadas (Luksic, Urenda y Von Appen) se hallan presentes en la administración de los tres puertos más importantes para el comercio exterior boliviano.

Las élites económicas en Chile

Los pioneros de la teoría de las élites, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Roberto Michel, coinciden en señalar que en todas las sociedades existen dos grupos de personas: la élite que gobierna (minoría calificada) y las masas que son gobernadas (mayoría desorganizada).¹³³ El predominio de la minoría organizada se fundamentaría en la posesión de cualidades intelectuales, morales, económicas y militares. Estos autores identifican tres tipos de élites: la económica, la política y la cultural; aunque por lo general en la ciencias sociales se ha concedido mayor atención al análisis de las élites políticas y económicas.

Las élites económicas son esa minoría que percibe un alto porcentaje del ingreso nacional y que controla una significativa proporción de la propiedad de las empresas productivas, financieras y comerciales de un país. En adelante, y en el caso particular

132 Para un análisis de la evolución de la desigualdad en Chile desde mediados del siglo XIX, ver Rodríguez Weber (2015). El impacto del golpe de Augusto Pinochet en la desigualdad puede ser también analizado en Sánchez-Ancochea (2016).

133 Bolívar Meza, Rosendo; "La teoría de las élites en Pareto, Mosca y Michels". Iztapalapa 52, Año 23, enero-junio de 2002.

chileno, usaremos de manera indistinta los términos “grupos económicos” o “familias empresariales” para referirnos a aquellas élites con poder económico que controlan un conglomerado de empresas, cuya propiedad recae de manera directa o indirecta en una misma familia.

Las élites políticas son fácilmente identificables porque ocupan posiciones de poder visible en las instituciones estatales. Sin embargo, en Chile, las familias empresariales tienen la capacidad de influir en las decisiones políticas esenciales gracias a los recursos simbólicos de poder concentrados bajo su propiedad, por lo que se podría decir que, indirectamente, también pueden formar parte de la élite política.

Un miembro de la élite es aquel actor que tiene un alto número de “conexiones” que se yuxtaponen al nivel familiar, como ser conexiones en el ámbito de la educación, la política y la religión, que les facilita establecer una red de contactos e influencia en distintas esferas.¹³⁴

El primer estudio de las élites en Chile lo hizo el expresidente Ricardo Lagos Escobar, que elaboró en 1960 su tesis *La concentración del poder económico*, para obtener su título de abogado en la Universidad de Chile. En su investigación Lagos asegura que “la única y verdadera solución era la abolición de la propiedad privada de los medios de producción”, a tiempo de identificar a once grupos económicos que controlaban las finanzas, la agricultura y el comercio. Posteriormente otros investigadores complementaron y ampliaron los estudios de riqueza, élites y grupos empresariales en Chile. Fernando Dahse, con su libro *El mapa de la extrema riqueza: los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales* en 1979, da cuenta de importantes cambios en la propiedad, pero no en la concentración de la riqueza. Dahse señala que la estatización de bancos y empresas durante el gobierno de Salvador Allende, la posterior devolución durante el régimen militar y la primera

134 Ossandon, José. Hacia una cartografía de la élite corporativa en Chile. En: Eugenio Tironi, José Ossandon, *Adaptación: la empresa chilena después de Friedman*, Universidad Diego Portales, p. 29-54, Santiago de Chile, 2013.

ola de privatizaciones entre 1974-1978 en la dictadura, afectó la composición de los grupos económicos.

Posteriormente surgieron otros aportes centrales tales como los de Gustavo Marín y Patricio Rozas, con *1988: El “mapa de la extrema riqueza” 10 años después* (1989); Hugo Fazio, con *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile* (1997); y más recientemente Daniel Matamala, con *“Poderoso Caballero, el peso del dinero en la política chilena”* (2015), que comparte los resultados de una investigación periodística sobre concentración de la riqueza en Chile y sus efectos nocivos en la democracia. Este libro detalla cuánto y cómo influye el poder económico en la política chilena y toma como ejemplo los casos Penta y de la Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), entre otros que han generado conmoción en la opinión pública chilena. Otras investigaciones a destacar le corresponden a Ernesto Carmona Ulloa, con su investigación *Los dueños de Chile* (2002) y a Andrés Solimano con *Capitalismo a la chilena. Y la prosperidad de las élites* (2012), entre otras varias investigaciones de su autoría.

Estos académicos distinguen tres tipos de grupos económicos: tradicional, *tecnoburocrático* y emergente. Los tradicionales abarcarían a aquellas élites que heredaron fortunas desde el siglo XIX (por ejemplo, los grupos Matte y Edwards) y aquellos que hicieron su fortuna desde antes de la implementación del modelo liberal de 1973, pero que más tarde se beneficiarían de las privatizaciones (por ejemplo, los grupos Angelini, Luksic o Cruzat-Larraín). Los *tecnoburocráticos* destacan por ser grupos nuevos, cuyo poder descansa en la formación académica en universidades extranjeras (los denominados Chicago Boys), y que a partir de 1975 pasaron a ser funcionarios públicos del régimen militar y luego adquirieron, con créditos bancarios excepcionales, las empresas del Estado que privatizaron. Finalmente, se considera élites *emergentes* a aquellas familias que hicieron su fortuna a partir de la implementación del modelo liberal de 1973 como resultado del proceso de privatización que benefició a un grupo de familias con redes políticas en el gobierno militar y a otros empresarios nacionales y extranjeros, como ser Paulmann, Yarur, Said, Von Appen, Solari, Cuneo, Del Río, Saieh, Ponce Lerou, Urenda, entre otros (Ver cuadro 27).

Cuadro 27
Principales grupos empresariales en Chile, 1880-2015

Nº	1880	1950	1960	1970	2015
1	Edwards - Ross	Alessandri-Matte	Edwards	Cruzat	Luksic
2	Lambert	Salinas y Fabres	Matte	Larraín	Angelini
3	Goyenechea de Cousiño	Edwards	Vial-Larraín - Claro	Claro	Matte
4	Brown	Brown	Menéndez Préndez	Vial	Paulmann
5	Matte	García Vela	Angelini	Matte	Piñera
6	Irrarrázaval	Pollack	Said Kattan	Angelini	Solari y Cuneo
7	Subercaseaux	Cosatán	Yarur	Edwards	Del Río
8		Yarur	Hirmas	Luksic	Cueto
9		Said	Sumar	Yarur	Yarur
10		Hirmas	Furman Levy	Hochschild	Said
11			Briones	Said	Von Appen
12			Pollack	Briones	Saieh
13			Marín	Puig	Fernández León
14			Vial-Larraín - Claro	Sumar	Hurtado Vicuña
15			Luksic	Ábalos y Gonzáles	Vial
16			Ibáñez	Mustakis	Bofill
17			Soza	Schiess	Délano y Lavín
18					Sáenz
19					Marín
20		Guillisati			

Fuente: Elaboración propia en base a: Echezárraga, Jon Martínez (2015) "Grandes familias empresarias en Chile. Sus características y aportes al país (1830-2012)". En: Fernández Pérez, Paloma & Lluch Andrea, *Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo*, Madrid, Fundación BBVA.

Las élites económicas chilenas utilizan su poder simbólico (control de los medios de comunicación, centros de pensamiento y directorios entrelazados) y de facto (propietarios del capital) para mantener sus privilegios. Estos elementos son analizados a continuación.

Control de los medios de comunicación

La vinculación entre el poder económico y los medios de comunicación es evidente en Chile. A fin de influenciar en la visión país mediante el enfoque que los medios de comunicación transmiten, las familias empresariales han realizado importantes inversiones para mantener el control de los medios masivos de comunicación. La propiedad de la prensa, radio, televisión y revistas especializadas coinciden con la propiedad de los principales grupos económicos.¹³⁵

Los miembros del Directorio de los conglomerados comunicacionales forman parte a la vez de otros directorios empresariales y son quienes deciden la parrilla programática de los canales de televisión, la línea editorial de los principales medios de comunicación escrito y el precio por la publicidad corporativa.

Los grupos económicos que poseen más medios de comunicación son Edwards (Grupo El Mercurio), Saieh (Grupo Copesa) y Solari (Grupo Bethia). No obstante, los Luksic son propietarios del Canal 13, Angelini tiene presencia en la Junta Directiva del Grupo El Mercurio, Piñera es propietario de Chilevisión, y el Grupo Claro mantiene acciones en El Diario, Editorial Zigzag, Diario Financiero y Revista Capital.¹³⁶

El Grupo El Mercurio –de propiedad de Agustín Edwards Eastman– es el conglomerado que encabeza la industria de medios de comunicación con un total de 56 medios en formatos impresos, digitales y radiales repartidos a lo largo de Chile. El Grupo Copesa –liderado por Álvaro Saieh y Alberto Kassis– tiene 37 medios en diferentes plataformas bajo su control. Así,

135 Mönckeberg, María Olivia. *Los magnates de la prensa*. Editorial Debate, Random House Mondadori. Fondo Nacional del Libro y la Lectura en Creación Literaria, Santiago de Chile, 2009.

136 Mayorga Rojel, Alberto Javier; Del Valle Rojas, Carlos; Nitrihual Valdebenito, Luis Alejandro. “Concentración de la propiedad de los medios de comunicación en Chile. La compleja relación entre oligopolio y democracia”, *Revista Digital Anagramas*, Volumen 9, N° 17, pp. 131-148. Medellín, Colombia, 2010.

Se estima que este duopolio El Mercurio-Copesa concentran el 90% de los diarios y los lectores del país; el mercado radial es oligopólico: cuatro consorcios (Prisa, Dial, Compañía Chilena de Comunicaciones y Familia Bezanilla) concentran el 70% del mercado (...), y cuatro canales de televisión abierta (TVN, Mega, Chilevisión y Canal 13) se reparten el 95% de la audiencia nacional y de la torta publicitaria.¹³⁷

Participación en centros de pensamiento

Las élites del poder que dominan el mundo corporativo tienen también una influencia notable en los centros de pensamiento, o *think-tank*, con el objetivo de fortalecer la imagen de la empresa privada en la opinión pública y extender los valores del sector privado en el debate de ideas. Así por ejemplo, el Centro de Estudios Públicos (CEP) es una fundación privada, sin fines de lucro, de carácter académico, dedicada a los temas públicos, y considerada como uno de los centros de pensamiento más influyentes de la región, según el Foreign Policy Research Institute de Pensilvania.

En el Consejo Directivo aparecen: Roberto Angelini, Jean Paul Luksic, y apellidos conocidos como Matte, Von Appen, Edwards, Yarur, Larraín y Said.

Similar situación ocurre con Libertad y Desarrollo (Grupo Matte); Instituto Libertad y Fundación Paz Ciudadana (Grupo Edwards); Fundación Kast (Matte); Fundación Pinochet (Grupo Von Appen), entre otros. Es previsible que estos centros de pensamiento tengan participación en el debate constitucional al que Chile se apresta a ingresar.

A fines de 2011, al calor de las protestas del movimiento estudiantil, el Grupo Luksic encomendó al economista Klaus Schmidt-Hebbel la conformación de un grupo *Para repensar Chile*. Con ello, se dio origen al Grupo *Res Pública*, constituido por intelectuales con participación protagónica en el actual debate sobre las reformas institucionales en Chile.

137 Poderopedia “¿Quiénes son los grandes grupos controladores de medios en Chile?” [en línea]. 10 de septiembre de 2015, [fecha de consulta: 03 de abril de 2016]. Disponible en: <<http://apps.poderopedia.org/mapademedios/analisis/4/>>.

De igual modo, los propietarios de los grupos empresariales han incursionado en la creación, dirección y financiamiento de universidades privadas que les son funcionales a los objetivos que persiguen.¹³⁸ Así, por ejemplo, el presidente del Consejo Directivo de la Universidad Finis Terrae es Matte; el consejero de la Universidad jesuita Alberto Hurtado, Said; el consejero y accionista de la Universidad Andrés Bello, Saieh; un importante benefactor de la Universidad Los Andes, Fernández León; el accionista mayoritario de la Universidad Santo Tomás, Hurtado Vicuña; Andraca preside la Junta Directiva de la Universidad Diego Portales; Delano y Lavín son fundador y miembro de la Junta Directiva de la Universidad del Desarrollo, respectivamente; la lista continúa.¹³⁹

Por su parte, pareciera que el engranaje que articula el mundo de los negocios con el mundo político, se realiza a través de una serie de publicaciones especializadas también financiadas por la empresa privada.

Los circuitos culturales del capitalismo se han expandido fuertemente en Chile en las últimas décadas, ganando creciente influencia. Una red de universidades pronegocios, centros de estudios liberales (CEP, Libertad y Desarrollo, Libertad; gremios y puntos de encuentro empresariales), la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), el Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE) y la prensa económica han reforzado una mirada común en materia económica. Los discursos sobre el liderazgo, el emprendimiento y la innovación, el nuevo espíritu del capitalismo abundan en estos espacios empresariales, promoviendo una visión naturalizada del mercado, en la que este último aparece como una realidad dada.¹⁴⁰

138 El incremento en el número de universidades privadas está también relacionado con cambios de política económica. En efecto, gracias a la Ley General de Universidades de 1981 se permitió crear universidades más allá del Consejo de Rectores, órgano que agrupa a las universidades tradicionales (estatales y privadas).

139 Mönckeberg, María Olivia. *La privatización de las universidades. Una historia de dinero, poder e influencias*. Copa Rota. Santiago de Chile, 2005.

140 Undurraga, Tomás. *Rearticulación de grupos económicos y renovación ideológica del empresariado en Chile 1980-2010*, Working Papers, Instituto de

Directorios entrelazados

El análisis de la red de directores de las empresas más grandes en Chile revela una alta capacidad de alineación de intereses. Una revisión de la base de datos de la Superintendencia de Valores y Seguros (www.svs.cl) y de los informes anuales de las empresas, evidencia sin mucha dificultad que varios de los miembros de los consejos de administración de algunas empresas ocupan simultáneamente cargos en el directorio de otras.

A través de los directorios entrelazados, en el mercado chileno los “competidores” se conocen entre sí y generan acuerdos implícitos y explícitos para fijar precios, dividir mercados, fusionar empresas o aplicar prácticas empresariales desleales en perjuicio del consumidor.¹⁴¹

Lo anterior permite explicar la tendencia endogámica de reclutamiento de directores que forma parte de una práctica común:

Las grandes empresas reclutan directores que pertenecen a otras grandes empresas. Éstas prefieren actuar sobre seguro en lo que se refiere a sus consejos de administración, arriesgan poco con miembros que no posean el capital social preferido por la red: contactos y experiencia en su propio círculo”.¹⁴²

En suma, el conjunto de contactos personales de los directivos empresariales es su “capital social” y su poder radica en su capacidad para desarrollar estrategias de vinculación social y ejercicio de influencia en el desempeño de sus funciones.

Investigaciones en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales (ICSO-UDP), 2011.

141 Cárdenas, Julián (2016) “Enredando a las élites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil”, Freie Universität Berlin, Working Paper, Revista América Latina Hoy.

142 Cárdenas, Julián, y Guzmán-Concha César. Las redes de directores de las grandes empresas de Chile. 2015 [En línea, consulta: 25 de mayo de 2015]. Disponible en: <http://ciparchile.cl/2015/12/03/las-redes-de-directores-de-las-grandes-empresas-de-chile/>.

El poder de las élites

Si bien las desigualdades son un problema común en Latinoamérica, éstas son particularmente acentuadas en Chile.¹⁴³ Como se mencionó previamente, en 1960 el expresidente socialista Ricardo Lagos publicó el libro *La concentración del poder económico en Chile*, en el que identificó once grupos económicos que controlaban las finanzas, la agricultura y el comercio. Más de medio siglo después, existe evidencia de que el poder de las élites sobre el mercado, el Estado y la sociedad sigue siendo considerable.

A la concentración del poder económico y de la riqueza hay que agregar que estas familias empresariales participan en el financiamiento de las campañas políticas para hacer valer sus intereses en las instituciones y en la política. Además, no es raro encontrar que autoridades gubernamentales de áreas vinculadas a las finanzas, comercio exterior, economía, política exterior y agencias de regulación de empresas y mercado, hayan ocupado cargos directivos en alguna de las empresas de los grupos económicos.

Élites y mercado

La economía de Chile es resultado de la aplicación del modelo neoliberal implementado desde 1973 por el régimen militar de Augusto Pinochet y consolidado en democracia por la “Concertación de Partidos por la Democracia” (1990-2010) y por gobiernos de centro-derecha (2010-2014).

Para diferentes investigadores, el fuerte énfasis que pone la Constitución Política de Chile de 1980 en la protección a la propiedad privada e inversiones y el marco regulatorio deficiente en material de libre competencia¹⁴⁴ configuraron las condiciones

143 CEPAL. “Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe Boletín FAL”, Edición N° 337 - Número 1/2015, Santiago de Chile, 2015. [En línea, consulta: 25 de julio de 2016]. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37847/1/S1500075_es.pdf>.

144 Por Ley N° 19.911/2003, el expresidente Ricardo Lagos creó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que elimina las penas de cárcel por

institucionales ideales para la concentración económica desmesurada de los grupos económicos hasta prácticamente constituirse en *Los dueños de Chile*.¹⁴⁵ Así, se plantea que la libre competencia que pregona el liberalismo no existe plenamente en Chile, sino un mercado dominado por un grupo de familias empresariales que obtienen sus ganancias por medio de la concentración oligopólica, las condiciones privilegiadas –en términos tributarios, laborales y de inversión– y la colusión empresarial que destruye el supuesto liberal de la “libre competencia”.¹⁴⁶

Por tanto, se plantea que los monopolios y oligopolios son la regla en la economía chilena:

El 95% de la industria farmacéutica está en manos de tres cadenas; 64% de la previsión de salud controlada por tres empresas y cinco acaparan el 94%; cinco clínicas concentran el 82% de los días cama vendidos por la industria; 58% de los leasing son entregados por tres bancos; 84% de los fondos de pensiones son controlados por tres AFP; una aerolínea acapara el 79% del tráfico aéreo nacional y dos el 96%; dos aerolíneas representan el 49% del tráfico aéreo internacional; el 56% del cabotaje nacional lo tienen tres empresas; tres empresas controlan el 99% de la telefonía móvil, una el 57% de la telefonía fija y dos el 75%; la internet fija es acaparada en un 83% por dos empresas, y la inalámbrica en un 100% por tres empresas; el 54% de la televisión por cable es distribuida por una empresa y el 85% por tres; tres cadenas representan el 81% de las ventas de supermercados; tres cadenas tienen el 83% de las ventas de las tiendas por departamento; tres empresas acaparan el 67% de las ventas de lácteos; el 90% de la producción de pollos es controlada por tres empresas; dos empresas tienen el 82% de las ventas de pastas; el 98% de las ventas de pisco es acaparado por dos pisqueras; dos grupos económicos acaparan el 94% de la

colusión empresarial y las remplazó por multas.

145 Título del libro de Ernesto Carmona Ulloa, Ediciones La Huella, Santiago de Chile, 2002.

146 Cárdenas, Julián. “Enredando a las élites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil”, Freie Universität Berlin, Working Paper, Revista América Latina Hoy, 2016.

producción forestal; el 72% de los hogares recibe electricidad de tres distribuidoras, electricidad que es generada en un 79% por dos grupos y el 95% por tres; el 64% de los combustibles es distribuido por una empresa y el 79% por dos; el 100% del gas es distribuido por tres empresas, y el 78% de la publicidad estatal en medios escritos se la adjudican dos grupos de medios.¹⁴⁷

En la revisión anterior, sobresalen sectores de la economía que se encuentran igualmente concentrados en otros países (banca y comunicaciones), sin embargo, el caso de Chile podría ser excepcional dada la alta concentración privada de algunos sectores no usualmente monopólicos, (salud y educación). En ese contexto, la necesidad de una regulación estatal eficiente es imprescindible; de lo contrario, se configuran las condiciones para prácticas empresariales anticompetitivas que van en perjuicio de los ciudadanos y que en último término producen un incremento de la desigualdad económica (OXFAM, 2014).¹⁴⁸

Élites y gobierno

Daron Acemoglu y James Robinson,¹⁴⁹ en su ensayo “Persistence of Power, Elites and Institutions”, concluyen que las élites

147 Información adicional sobre la concentración del mercado se puede encontrar en Sánchez-Ancochea Sánchez-Ancochea & Shadlen, K. (2016), y Briones E. Ramón, Bosselin C. Hernán. y Briones M. Cristian. (2011) “Modelo Económico-Social y Competencia en los Mercados. Chile: Un caso de Oligopolio y Asistencialismo” [en línea, consulta: 27 de abril de 2016]. Disponible en: <<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=18676&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>>. En: Ghio Suárez, Gonzalo (2015). “Capitalismo Frente al Mercado: Explorando la Perspectiva de Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein en el Chile de Hoy”, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. [En línea, consulta: 27 de abril de 2016]. Disponible en: http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2023/_ICLTS2015_Mesa23_Ghio.pdf.

148 OXFAM. Gobernar para las élites, Secuestro democrático y desigualdad económica. Informe de Oxfam, 20 de enero de 2014, p. 21.

149 Acemoglu, Daron & Robinson, James (2008). “Persistence on power, elites and institutions”. *American Economic Review*. 98-1, pp. 267-293.

siempre apuestan por la invariabilidad de las instituciones políticas y económicas a través de la conquista del poder político (*jure*) o del poder económico (*facto*) que actúa irritando al poder político.

La profunda concentración económica en Chile generó un incentivo perverso para que los grupos económicos influyan en el proceso político a través de la cooptación de las instituciones del Ejecutivo, las leyes del Legislativo y los dictámenes judiciales. Al respecto, la influencia empresarial en la política chilena excede un evento puntual. Hoy se tiene evidencia directa e indiscutible de la vulnerabilidad de la política frente a los intereses empresariales.¹⁵⁰ Estas revelaciones contradicen la imagen de transparencia y probidad que Chile había construido y que anualmente era refrendada por rankings internacionales de transparencia. “El cuento de la autonomía legislativa o de los tomadores de decisión del Ejecutivo respecto de los grupos económicos no resiste análisis”.¹⁵¹

Por otra parte, en Chile se ha instalado el debate en torno al financiamiento de los grupos económicos, a través de sus empresas matrices y filiales, a organizaciones políticas durante periodos de campañas políticas, lo cual incluía la exoneración de franquicias

150 En el último año, Chile se ha visto sacudido por el conocimiento público de múltiples casos de irregularidades –casos de Penta, Soquimich (SQM), Caval, entre otros– que revelan la abierta injerencia del dinero en la política chilena. El caso Penta y SQM están referidos a un supuesto fraude al Fisco de Chile por parte de esas empresas mediante la utilización de boletas de honorarios que habrían permitido el financiamiento irregular de campañas electorales. Actualmente ambos casos están en plena investigación. El Caso Caval está referido a un supuesto tráfico de influencias ejercido por Sebastián Dávalos, hijo de la presidenta Michelle Bachelet, quien a través de un crédito bancario otorgado por el Banco de Chile y aprobado poco después de que su madre ganara la elección presidencial, compró un terreno en Machalí, en la VI Región, cuyo suelo era de uso agrícola y que a través de un entramado de influencia sobre la Municipalidad se pretendía modificar la calificación de los terrenos de uso rural a urbano, lo que elevaría su plusvalía, beneficiando así a la Sociedad Exportadora y de Gestión Caval Limitada, de propiedad de su mujer, Natalia Compagnon.

151 Fuentes, S. Claudio. (1 de febrero de 2016). “El gobierno plutocrático en la sombra”. Periódico El Mostrador.

tributarias a las que tienen derecho por ley.¹⁵² En otras palabras, la participación política que realizan los grupos económicos a través del financiamiento de las campañas permite a los empresarios influir en la selección de los candidatos presidenciales y parlamentarios, lo que a futuro se traduce en vectores de influencia directa con quienes toman las decisiones en la gestión pública.

El financiamiento empresarial a las campañas políticas ha facilitado que los empresarios impongan a sus funcionarios en puestos clave de gobierno, “al punto que podría decirse que ha sido más fácil entrar a cargos de influencia desde fuera de la política”.¹⁵³

La institucionalidad política chilena funciona en términos formales; pero lo que se presenta como un orden económico natural y legal es en realidad el resultado de normas diseñadas en favor de las élites, transmitidas a través de diversos mecanismos como la exención tributaria, subvenciones y el pago de multas en vez de la cárcel por delitos vinculados a las actividades que van en perjuicio de la ciudadanía. “Esta ‘transmisión de privilegios’ afecta a elementos que de otro modo deberían generar igualdad de oportunidades y protección para todos los miembros de la sociedad”.¹⁵⁴

152 La Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral que rige desde el 5 de agosto de 2003 permite descontar de los impuestos los aportes realizados a organizaciones políticas, garantizando su secreto. En teoría, esta reserva debía impedir que los candidatos beneficiados pudieran ser presionados por sus donantes. Los últimos escándalos relacionados con el financiamiento de la política han demostrado que esa garantía resultó ser insuficiente: los candidatos saben qué empresas y cuánto dinero les donaron. En: Matamala, Daniel. “La lista completa: la verdad sobre las 1.123 empresas que financian la política en Chile”. CIPER. [en línea]. 23 de abril de 2015, [fecha de consulta: 18 de abril de 2016]. Disponible en: <<http://ciperchile.cl/2015/04/23/la-lista-completa-la-verdad-sobre-las-1-123-empresas-que-financian-la-politica-en-chile/>>.

153 Caviedes Hamuy, Sebastian (2014). “Caracterización económica y política Grupo Luksic” Fundación NODO XXI. Working Paper. [En línea, consulta: 04 de junio de 2016]. Disponible en: <<http://gabrielboric.cl/documentos/archivos/Caracterizaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20y%20pol%C3%ADtica%20Grupo%20Luksic.pdf>>.

154 OXFAM (2014). Gobernar para las élites Secuestro democrático y desigualdad económica. Informe de Oxfam (20 de enero de 2014), p. 21.

Élites y sociedad

Algo que determina la desigualdad de ingresos es la concentración del capital financiero, industrial y comercial en un reducido grupo de actores económicos en los sectores claves de la economía.

Según varios informes sobre desigualdad,¹⁵⁵ América Latina es el continente con la peor distribución y concentración de la riqueza en el mundo, a pesar de las mejoras alcanzadas en la última década.

Chile tienen una particularidad: por una parte, diferentes informes lo ubican entre los países con mayor libertad económica y con un bajo riesgo-país, pero por otra parte, los niveles de desigualdad se encuentran entre los más altos del mundo.¹⁵⁶ La mayor asignatura pendiente de Chile es mejorar su distribución económica y poner límites a la concentración de la riqueza. Por ejemplo, Según BCG, en Chile

sólo 45 hogares gozan de una riqueza financiera que supera los 100 millones de dólares. Estos poseen activos totales por US\$ 36 mil millones. Es decir, esta fracción de familias, que corresponde a poco menos del 0,001% de la población total, tiene a su haber el 10% de todos los activos financieros chilenos.¹⁵⁷

155 Son varias las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que se han dedicado a elaborar estudios sobre la desigualdad en América Latina. Por ejemplo, se destacan los realizados por el Banco Mundial: *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* (2003); *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el *Informe de Riqueza Global*, elaborado por The Boston Consulting Group (BCG), *Desigualdad e inclusión social en América Latina* (2011) de la Organización de Estados Americanos (OEA), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (2015) de la CEPAL. *Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano* (2011), del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP.); entre otros.

156 OCDE (2014). *Evaluación del Régimen de Control de Concentraciones en Chile*. Informe del Secretariado de la OCDE.

157 Matamala, Daniel. "Los dueños del Chile". CIPER. [en línea]. [fecha de consulta: 01 de junio de 2016]. Disponible en: <<http://ciperchile.cl/2015/12/09/los-duenos-de-chile/>>.

Las élites económicas en el sector portuario

El control del mercado en Chile por parte de los grupos económicos, no se ha limitado a los sectores estratégicos: banca, inversiones, tecnologías de la comunicación y centros de pensamiento, sino que ha incluido el sector portuario y negocios relacionados, como el naviero y el marítimo.

A continuación se describe el origen y la importancia económica de algunos de los principales grupos económicos chilenos asociados al negocio portuario del norte de Chile, sector fundamental para el comercio exterior boliviano.

Grupo Luksic¹⁵⁸

La principal fuente de riqueza del Grupo Luksic proviene de su presencia en la minería del cobre, cuya alta rentabilidad le permitió constituirse como la familia empresarial más próspera económicamente y posiblemente de mayor influencia política en Chile.¹⁵⁹ Andrónico Luksic Abaroa, hijo de padre croata y madre boliviana, murió en agosto de 2005 y su viuda (Iris Fontbona González) y su familia, heredaron su fortuna.

No obstante su dominio en el sector minero, el Grupo Luksic ha diversificado su estructura patrimonial en sectores como la banca, bebidas, industria, naviero, energético, transporte, comunicación, sanitario, inmobiliario y hotelero; controlados a través de tres grandes matrices: Quíñenco, Antofagasta PLC y Adriatic Luxury Hotels, cada una de las cuales se halla a cargo de los hermanos Luksic.

158 Cavedes Hamuy, Sebastian (2014). “Caracterización económica y política Grupo Luksic”. Fundación NODO XXI. Working Paper. [En línea, consulta: 04 de junio de 2016]. Disponible en: <<http://gabrielboric.cl/documentos/archivos/Caracterizaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20y%20pol%C3%ADtica%20Grupo%20Luksic.pdf>>.

159 Cavedes Hamuy, Sebastián (2015). “La verdadera influencia empresarial del grupo Luksic”. *Cuadernos de Coyuntura* N° 7 Año 3, (abril). Santiago de Chile.

Recuadro N° 1

Cada año la revista norteamericana Forbes entrega el listado de las fortunas superiores a los 1.000 millones de dólares. En la versión 2016, de las 1.810 personas que aparecen en el ranking, 8 grandes fortunas pertenecen a familias o empresarios chilenos que controlan una parte muy importante de la riqueza productiva y financiera de Chile.

Las mayores fortunas de Chile según Revista Forbes

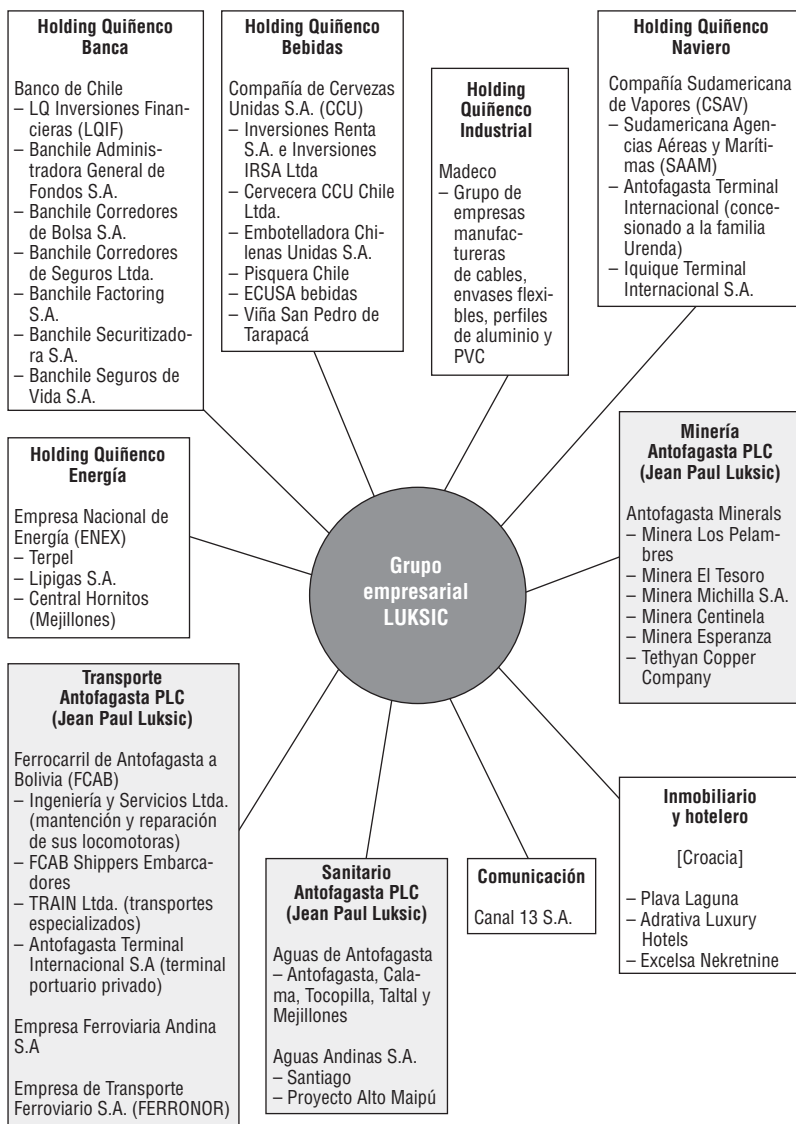
Puesto en el Ranking 2016	Nombre	Fortuna en US\$
101	Iris Fontbona	10.100 millones
421	Horst Paulmann	3.700 millones
688	Sebastián Piñera	2.500 millones
771	Familia Matte	2.300 millones
810	Álvaro Saieh	2.200 millones
1275	Julio Ponce	1.400 millones
1476	Roberto Angelini	1.200 millones
1694	Luis Enrique Yarur	1.000 millones

Fuente: Elaboración propia en base a la Revista Forbes 2016.

A pesar de que ningún chileno aparece en el TOP 100, la viuda de Andrónico Luksic Abaroa, Iris Fontbona, aparece en el puesto 101 y sigue siendo la persona más acaudalada de Chile, con una fortuna estimada en \$us 10.100 millones; le sigue el alemán nacionalizado chileno Horst Paulmann y el expresidente chileno (2010-2014) Sebastián Piñera.

El grupo Luksic, a través de su filial Sudamericana Agencia Aérea y Marítima (SAAM), participa en las concesiones portuarias de San Antonio en Valparaíso, San Vicente en Talcahuano, Arica, Iquique y Antofagasta. SAAM es una empresa líder en Latinoamérica en la prestación de servicios integrados a compañías navieras y a exportadores e importadores, en todas las etapas de la movilización de carga. Controla además el Ferrocarril Arica-La Paz (FCALP) que dejó de operar en 2005. Desde 1980, el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FCAB) es propiedad de Antofagasta PLC, una filial del grupo.

Cuadro 28



Fuente: Elaboración propia en base a las memorias institucionales de las empresas referidas, sitio web de la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (www.svs.cl), documentos académicos y artículos de prensa.

En adición, la familia Luksic supo construir amplias redes entre el mundo privado y la política. Importantes personalidades de la política son o fueron parte de los directorios de las empresas del Grupo Luksic. Por ejemplo, Vivianne Blanlot –exdirectora de la Comisión Nacional de Medio Ambiente entre 1995 y 1997 y exministra de Defensa de 2006 a 2007– es una de las directoras de Antofagasta Minerals. Pablo Orozco –actual gerente de Comunicaciones en Antofagasta Minerals y ex jefe de prensa del Presidente Ricardo Lagos– fue gerente de Comunicaciones de Codelco (2006-2014). Rodrigo Hinzpeter, de Renovación Nacional (RN), fue exministro de Interior (2010-2012), extitular de Defensa (2012-2014) y actualmente es gerente legal de Quiñenco desde 2014. Mauricio Lob, exdirector de la Secretaría de Comunicaciones del gobierno de Piñera entre 2010 y 2013, y subsecretario general de gobierno entre 2013 y 2014, fue nombrado gerente de Asuntos Públicos de Quiñenco en abril de 2014.¹⁶⁰

Por último, este grupo estuvo acusado en el último año de realizar aportes a candidaturas políticas de izquierda y derecha a través de Quiñenco.

Grupo Urenda¹⁶¹

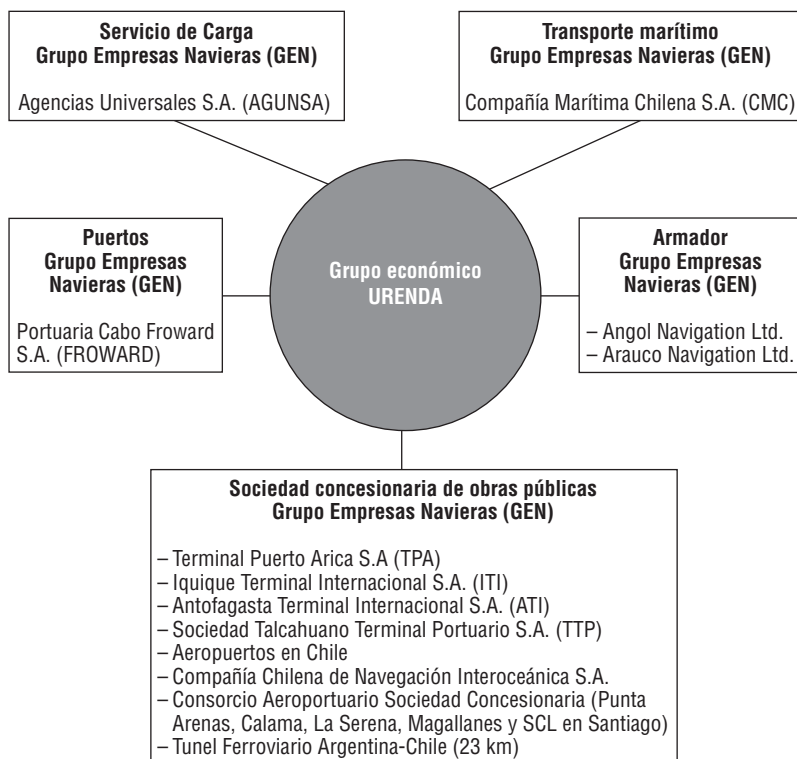
El grupo económico Urenda es propietario del Grupo Empresas Navieras S.A. (GEN) que, de acuerdo a su sitio web institucional, está en el negocio del transporte marítimo a nivel global, realizando las siguientes operaciones: agente de naves, servicios a las cargas, representaciones de operadores de transporte tanto marítimo como aéreo, inversiones en infraestructura portuaria y aérea, equipos terrestres y a flote, transporte terrestre, almacenaje y distribución de productos y, en general, en todo lo relacionado con el transporte y servicios a las cargas, tanto de importación como de exportación.

160 Ver Araya, Valentina. “La telaraña política que se teje en torno a los Luksic”. Periódico El Mostrador, 28 de abril de 2016.

161 Contenido elaborado en base a la información disponible en sitios web institucional de filiales y matrices del grupo económico.

GEN es una sociedad de inversiones que controla sus filiales directas: Agencias Universales S.A. (AGUNSA), Compañía Marítima Chilena S.A. (CMC) y Portuaria Cabo Froward S.A. (FROWARD). Durante 2004, GEN adquirió un 35% de Antofagasta Terminal Internacional S.A. y fundó junto a otros la Sociedad Terminal Puerto Arica S.A., con lo cual ingresó en el negocio de las terminales portuarias concesionadas. Ampliando estas operaciones en 2011, el Grupo Urenda adquirió un 15% de Iquique Terminal Internacional S.A. y el 99% de Talcahuano Terminal Portuario S.A.

Cuadro 29



Fuente: Elaboración propia en base a memorias institucionales de las empresas referidas, sitio web de la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (www.svs.cl), documentos académicos y artículos de prensa.

Es interesante que el Grupo Urenda pasara de ser una empresa dedicada sólo al transporte de carga en contenedores a ser una naviera y luego concesionaria aeroportuaria. Por ejemplo, tiene la concesión de los aeropuertos de Santiago, Calama, La Serena y Punta Arenas, y pretende expandirse hacia las terminales aéreas de Concepción, Puerto Montt e Iquique.¹⁶²

Grupo Von Appen

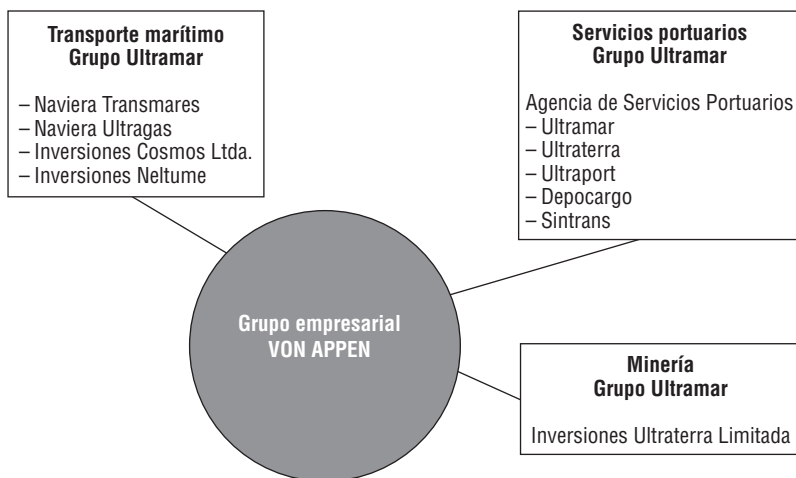
Los Von Appen son uno de los principales operadores portuarios de Chile. No sólo controlan el segundo puerto más importante de Chile (Terminal Pacífico Sur en Valparaíso), sino que además, en sociedad con Belfi Ltda., los Von Appen ganaron la licitación de la construcción y operación del Complejo Portuario de Angamos en Mejillones, propiedad de CODELCO.

Su empresa principal, el holding Ultramar, participa como operador privado en los puertos de Arica, Iquique, Tocopilla, Angamos, Antofagasta, San Antonio, Coronel y Talcahuano, entre otros. Las empresas de Ultramar trabajan en los sectores naviero (Transmares y Ultragas) y portuario (Ultramar, Ultraterra, Ultraport, Depocargo y Sintrans), no sólo en Chile, sino también en Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil, Panamá, Colombia, Ecuador y Perú.

En adición a lo anterior, también es representante de las aerolíneas Lufthansa, SwissAirlines, Hahn Air, Qatar Airways y Air Europa en Chile.

162 “El rearme del grupo Urenda”. Periódico La Tercera, 13 de septiembre de 2015. Disponible en el sitio web: <<http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/09/655-647069-9-el-rearme-del-grupo-urenda.shtml>>.

Cuadro 30



Fuente: Elaboración propia en base a memorias institucionales de las empresas referidas, sitio web de la Seguros Superintendencia de Valores y de Chile (www.svs.cl), documentos académicos y artículos de prensa.

Las elites económicas chilenas y el libre tránsito boliviano

Como se describió en la sección anterior, desde la privatización de los puertos chilenos, el Estado chileno se retiró de la prestación de los servicios portuarios y entregó en concesión la operación y administración del puerto a empresas privadas. Esta privatización se realizó para los mayores 14 puertos del país, incluidos Arica y Antofagasta, cuyo proceso fue extremadamente conflictivo dado el constante reclamo del Estado boliviano, lo que hizo que una primera fase de la licitación sea declarada desierta.

Si analizamos la composición accionaria de las empresas que operan los puertos por donde más circula la carga boliviana, encontramos lo siguiente:

- Arica: En 2004 se adjudicó el único frente de atraque del puerto de Arica al consorcio Terminal Puerto de Arica S.A. (TPA). Los dueños de dicho consorcio son: Inversiones Nel-

- tum (Grupo Von Appen) con 35% de las acciones, Empresas Navieras S.A. (Grupo Urenda) con 25%, SAAM Puertos S.A. (Grupo Luksic) con 15%, Inversiones Belfil Ltda con 5% y por último el Grupo Romero peruano con 20%.
- En cuanto al puerto de Iquique, Iquique Terminal Internacional S.A. (ITI) es la empresa concesionaria del frente de atraque N° 2. Opera desde el 1 de julio de 2000 bajo la modalidad de mono-operador. El consorcio está conformado por el Grupo Luksic, propietario del 85% a través de SAAM Puertos S.A., y el Grupo de Empresas Navieras S.A. (GEN) de José Manuel Urenda, con el 15% de las acciones restantes.
 - En el caso de Antofagasta Terminal Internacional S.A. (ATI), el Grupo Urenda es propietario del 35% de las acciones, el Grupo Luksic tiene 35% a través de SAAM Puertos¹⁶³ y Ferrocarril Antofagasta a Bolivia 30%.

Cuadro 31
Concesionarios adjudicados en los puertos de Arica, Iquique y Antofagasta

Grupo empresarial	Matriz/Filial	Terminal Puerto Arica S.A. (TPA)	Iquique Terminal Internacional S.A. (ITI)	Antofagasta Terminal Internacional S.A. (ATI)
Von Appen	Inversiones Neltum Ltda.	35%		
Urenda	Grupo de Empresas Navieras S.A. (GEN)	25%	15%	35%
Luksic	SAAM Puertos	15%	85%	35%
	Ferrocarril Antofagasta Bolivia (FCAB)			30%
Grupo Romero (Perú)	Ransa Comercial	20%		
Inversiones Belfil Ltda.		5%		

Fuente: Elaboración propia en base a memorias institucionales 2015 de TPA, ITI y ATI.

163 El Grupo Luksic, a través de Quiñenco S.A. y sus filiales Inversiones Río Bravo S.A. e Inmobiliaria Norte Verde S.A., es la entidad controladora de SM SAAM con 7,33%, 33,25% y 1,86%, respectivamente, totalizando 42,44%. (Memoria Anual Quiñenco, 2014).

Por otra parte, los directorios entrelazados (*interlocking*) se repiten en el sector portuario chileno. Varios directores y controladores de una terminal portuaria participan en el directorio de otros puertos.¹⁶⁴ Ello inhibe la libre competencia en el sector y facilita la colusión de precios;¹⁶⁵ poniendo en entredicho el libre tránsito en favor de Bolivia, al que Chile está jurídicamente obligado por el Artículo 6 del Tratado de 1904.¹⁶⁶

Nótese también que los grupos económicos chilenos, tienen inversiones en terminales portuarias, logísticas y remolcadoras en diferentes países de América Latina y el mundo, entre los que destaca el Perú. Por ejemplo, SAAM del Grupo Luksic opera hoy en sociedad con el grupo Romero del Perú en los puertos de Paita, Chicama, Salaverry, Chimbote, Callao, Pisco, Matarani e Ilo. El

164 Por ejemplo –sólo considerando los puertos de Arica, Iquique y Antofagasta– Yurik Díaz Reyes es presidente de ATI, director titular en ITI y director suplente en TPA; Juan Esteban Bilbao García es director titular de ATI y TPA y director suplente en ITI; Macario Valdés Raczynski y Francisco Gutiérrez Phillipies son directores titulares en ATI e ITI; entre otros.

165 En 2005, la Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX) presentó una denuncia ante la Fiscalía Nacional Económica (FNE) que fue recibida por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En ella pidieron que se investigue a seis empresas portuarias: Ultramar Agencia Marítima (Von Appen), Agencias Universales (Urenda) y Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas (Luksic). Se las denunciaba por “concertación de precios, abuso de posición dominante, precios abusivos y discriminación arbitraria”. En junio del año siguiente, el ente antimonopolio multó a dichas firmas, dictamen que luego fue revertido por la Corte Suprema. El requerimiento de la FNE afirmaba que “no resulta difícil apreciar la existencia de un reducido número de oferentes”. Asimismo, “si se revisa el número de agencias de navés que representan compañías navieras que operan en el país, se limita aún más este mercado”. [En: “El impenetrable club de los dueños del negocio marítimo de Chile”, Editorial del portal electrónico Perú Marítimo. 18 de noviembre de 2014. En línea, consulta: 04 de julio de 2016]. Disponible en: <<http://perumaritimo.pe/editoriales/el-impenetrable-club-de-los-duenos-del-negocio-maritimo-de-chile>>

166 “Más de US\$ 8,000 millones han invertido capitales chilenos en Perú desde el inicio del diferendo”, 21 de enero del 2014. [En línea, consulta: 04 de junio de 2016]. Disponible en: <<http://gestion.pe/economia/mas-us-8000-millones-han-invertido-capitales-chilenos-peru-desde-inicio-diferendo-2086775>>]

holding marítimo de Urenda (a través de Agunsa), de la familia Von Appen (a través de Ultramar), presta servicios en la cadena logística portuaria y de carga.

¿La captura de la política exterior chilena?

Se evidenció el aumento constante del poder económico de las élites chilenas y su gran participación en los puertos que más utiliza Bolivia para acceder al mundo. Considerando estos elementos, a continuación se busca analizar la forma en la cual esta consolidación de poderosos intereses privados afecta las relaciones entre Bolivia y Chile. En concreto, se intenta responder si la política exterior chilena ha sido capturada por las élites económicas y cómo afecta ello al relacionamiento con Bolivia.

Para ello se recurrió a revisar la literatura pertinente y a entrevistar a los expertos en Santiago de Chile.¹⁶⁷ Fruto de ese trabajo se pudo resaltar, como primer elemento de análisis, que la captura de la política exterior de Santiago por parte de las élites económicas chilenas ha variado en intensidad y frecuencia a lo largo de la historia. Así, pareciera que los grupos empresariales chilenos influyen en la política exterior de su gobierno sola y exclusivamente cuando sus intereses económicos están comprometidos. Cuando dichos intereses no están involucrados, las élites económicas no ejercen ningún tipo de presión o *lobby*, sino que actúan con indiferencia y desinterés.

167 Las entrevistas fueron realizadas a finales de mayo de 2016 con el objetivo de conocer qué influencia tienen las élites económicas chilenas en la política exterior de su Estado y gobiernos en general y en el tema marítimo boliviano en particular. De las seis personalidades entrevistadas, cuatro aceptaron ser citadas con nombre y apellido, tres chilenos y un argentino: 1) Claudio Gutiérrez, profesor de historia de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano de Chile; 2) Hugo Fazio, economista y autor de varios libros sobre la concentración de la riqueza en Chile; 3) Máximo Quitral, politólogo, profesor de historia y geografía en la Universidad Arturo Prat, y autor de libros sobre las relaciones Bolivia-Chile; y 4) Pablo Lacoste, historiador argentino, profesor de las relaciones de Chile con sus vecinos en la Universidad de Santiago de Chile.

Este razonamiento se aplica por ejemplo al caso de la demanda marítima boliviana. Según el politólogo y catedrático, Máximo Quiral, el asunto marítimo boliviano es irrelevante para los grandes grupos de poder chilenos porque “su incidencia es marginal en la generación de mayores ganancias en el norte”. Contrariamente, el profesor de historia de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Claudio Gutiérrez, asegura que “no les conviene resolver el asunto [marítimo boliviano a las élites económicas chilenas], porque “ellos ganan con eso”.

Por otra parte, el autor de varios libros sobre la distribución de la riqueza en Chile, Hugo Fazio, si bien no desconoce los fines lucrativos que tiene el enclaustramiento boliviano, destaca que la captura de la política exterior por parte de las élites económicas chilenas se refleja más claramente en la importante cantidad de acuerdos comerciales que Chile ha suscrito con diversos países y organismos internacionales de todo el mundo: 26 acuerdos en total mediante los cuales Santiago aceptó abrir su economía a las inversiones extranjeras y consiguió acceso a importantes mercados para sus productos de exportación,¹⁶⁸ lo cual ha beneficiado principalmente a las élites económicas chilenas y a las transnacionales.¹⁶⁹

De todas maneras, se debe tomar en cuenta que en el caso específico de las relaciones con Bolivia, el comportamiento de las élites económicas chilenas también ha variado a lo largo del tiempo. Un primer ejemplo de captura de la política exterior por las élites ocurrió al iniciarse la Guerra del Pacífico (1879-1884). En esa ocasión, los accionistas de la empresa anglo-chilena Salitres y Ferrocarril Antofagasta, algunos de ellos miembros del poder

168 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2016) Acuerdos Comerciales [En línea, consulta: 03/07/2016] <https://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>

169 La apertura de los mercados norteamericanos y europeos ha hecho que las industrias del vino y de las frutas, controladas por las élites económicas chilenas, crezcan sustancialmente. Lo mismo ocurre con el mayor acceso a los mercados asiáticos, que ha permitido aumentar significativamente las exportaciones de minerales, principalmente de cobre, que están en manos del Estado y también de dichas élites.

Ejecutivo chileno,¹⁷⁰ recurrieron a su gobierno para pedirle que interviniera en el problema que se había suscitado cuando la Asamblea Nacional de Bolivia decidió imponer un gravamen de 10 centavos por quintal de salitre exportado por esa empresa¹⁷¹ como un requisito para aprobar su contrato de concesión en territorio boliviano. Dicho gravamen, según alegaron las autoridades chilenas, contravenía el Artículo 6 del Tratado de Límites de 1874, que contenía una prohibición de elevar los derechos de exportación que ya se cobraban en la zona por un lapso de 25 años.¹⁷² Pero antes de llegar a un entendimiento sobre el arbitraje que debía aplicarse para resolver “todas las cuestiones a que diese lugar la inteligencia y ejecución del Tratado de 1874”, según lo acordado entre ambos países en el Protocolo de 1875 (Artículo 2), el gobierno de Chile, en atención a los reclamos de quienes pedían intervenir militarmente en Bolivia, entre ellos los accionistas de la empresa afectada, decidió desconocer el Tratado de 1874, declaró que sus derechos sobre la zona hasta el paralelo 23° de latitud sur “habían renacido” y envió sus fuerzas militares a ocupar el puerto boliviano de Antofagasta el 14 de febrero de 1879.¹⁷³

170 En febrero de 1879, es decir cuando estalló la guerra del Pacífico, la empresa de Salitres y Ferrocarril Antofagasta tenían 45 accionistas, entre los que destacan: Cornelio Saavedra Rodríguez, Ministro de Guerra, con 20 acciones; Rafael Sotomayor Baeza, Ministro de Guerra en Campaña, con 10 acciones; y Julio Zegers Samaniego, Ministro de Hacienda, con 10 acciones (Ravest 1983: 152).

171 Es importante aclarar que el cobro de 10 centavos por quintal de salitre exportado era un gravamen y no impuesto, como afirma la historiografía chilena, puesto que sólo era aplicable a una sola empresa, la compañía de Salitres Antofagasta and Bolivia Railway.

172 Gumucio Granier, Jorge. *El origen del enclaustramiento de Bolivia y del Tratado de 1904*. Editorial el País, Santa Cruz, 2013. Becerra de la Roca, Rodolfo. *El tratado de 1904, la gran estafa*. Plural editores, La Paz, 2004.

173 Pocos días antes de la llegada de un contingente militar chileno al puerto boliviano de Antofagasta, el representante de Chile en La Paz entregó una nota a la Cancillería que señala: “Roto el tratado de 6 de agosto de 1874, porque Bolivia no ha dado cumplimiento a las obligaciones en él estipuladas, renacen para Chile los derechos que legítimamente hacía valer antes del Tratado de 1866 sobre el territorio a que este Tratado se refiere. En

Al respecto, el historiador argentino, Pablo Lacoste, aclara que también tenemos que considerar que en esos momentos había otra élite económica chilena con intereses en la minería de la plata, también establecida en Bolivia (Potosí), que mostraba desacuerdo con la guerra y que era incluso más poderosa que la elite salitrera. En ese sentido, anota el experto, “había unos que tenían esa actitud [guerrerista], pero habían otros que tenían la actitud opuesta, que se oponían porque sabían que sus bienes podían ser confiscados en un eventual conflicto”.

Siguiendo a Lacoste, si bien queda claro que sería un reduccionismo afirmar que la presión de los empresarios salitreros provocó la guerra, es evidente que el gobierno chileno actuó finalmente en consonancia con ciertos intereses privados y no con los pedidos de quienes pedían resolver el asunto pacíficamente. Esto se explica con la cercanía e influencia que tenían los accionistas de la empresa afectada por el gravamen con el gobierno de Aníbal Pinto, lo cual demuestra que en ese momento hubo un alto grado de captura de la política exterior de Chile por parte de las élites salitreras.

Mucho después, durante la dictadura pinochetista, según apunta Quítril, se configuró un sistema de dominio político-económico, vigente hasta el presente, en el que “el poder económico está por encima del poder político”, pues se modificó el rol del Estado, que hasta ese entonces era benefactor, por un Estado subsidiario.

De acuerdo al profesor Claudio Gutiérrez, el Estado se fue privatizando en la medida que avanzó el modelo neoliberal y el gobierno se vio muy influido por los sectores económicos que incluso empezaron a financiar a los políticos en todas sus actividades. Según Gutiérrez, “los políticos tienen que trabajar para sus patrones, que son los empresarios, y eso ya es de conocimiento público”. En esa misma línea, el profesor de historia advierte que

consecuencia el Gobierno de Chile ejercerá todos aquellos actos que estime necesarios para la defensa de sus derechos y el Excelentísimo Gobierno de Bolivia no debe ver en ellos sino el resultado lógico del rompimiento que ha provocado y de su negativa a buscar una solución justa e igualmente honrosa para ambos países” (Lagos, 1981: 55-56).

los grandes grupos empresariales no tienen interés en la demanda marítima boliviana porque no “podría restarles ganancia”.

Por tanto, el desinterés de los grupos empresariales chilenos por resolver este tema se explica por los intereses económicos en juego. De hecho, ellos prefieren dejar las cosas como están, con Bolivia sin un puerto propio, pero comerciando cada vez más por los puertos chilenos que ellos controlan.

No obstante, en otras controversias internacionales en las que participó el Estado chileno, en las que sí estaban comprometidos los intereses de las élites económicas chilenas, se puede notar una actitud que muy lejos de ser desinteresada o indiferente, es influyente y decisiva. En efecto, según apunta Hugo Fazio, el ejemplo más cercano lo encontramos en Perú, donde los grupos empresariales chilenos tienen muchos más intereses económicos, principalmente por las grandes inversiones que realizaron en la generación de energía hidroeléctrica y en el comercio al detalle (*retail*).¹⁷⁴ Por ese motivo, cuando el gobierno peruano presentó una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) solicitando la fijación de un límite marítimo entre ambos países, las autoridades chilenas, en consonancia con los intereses económicos de los grupos empresariales, aceptaron encapsular el tema jurídico en La Haya. Esto se conoció como “la política de cuerdas separadas”, que tuvo el propósito de mantener una relación fluida y cordial con Lima que asegure las recíprocas inversiones y facilite el intercambio comercial.

Entonces, como un fallo favorable a Bolivia en el caso sobre la obligación de negociar un acceso soberano al mar no afectaría directamente a los intereses de los grupos empresariales de Chile, puesto que lo máximo que dicho fallo puede hacer es propiciar el inicio de una negociación sobre el tema; las élites económicas de ese país no habrían utilizado sus influencias sobre el gobierno de

174 Según el diario de economía y negocios peruano “Gestión”, las inversiones chilenas en Perú suman \$US 16.000 millones, mientras que las inversiones peruanas en Chile, llegan a \$US 10.000 millones [En línea, consulta 16/06/2016] <http://gestion.pe/economia/inversiones-chilenas-peru-suman-us-16000-millones-2126181>

Santiago para que los aspectos jurídicos del proceso se mantengan al margen de las relaciones político-comerciales. Esta situación, a su vez, habría provocado en el gobierno de Santiago la aplicación de una política de absoluto rechazo a la demanda boliviana con la puesta en marcha de una estrategia jurídico-comunicacional que pretende convencer a la Corte y al mundo de que no existen temas pendientes entre ambos países y que, con su demanda, Bolivia está intentando modificar el Tratado de 1904 de manera encubierta. Lo cual, como era de esperar, ha contribuido a tensionar aún más las relaciones entre ambos gobiernos.

Por otra parte, un tema en el que sí pareciera advertirse la influencia de las élites económicas chilenas, es el relacionado a los recursos hídricos del Silala. Las aguas del Silala han sido aprovechadas desde hace más de 100 años en Chile por empresas privadas, extranjeras y chilenas, entre las que se encuentran actualmente la encargada de administrar el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FCAB) y la cuprífera Antofagasta Minerals S.A., ambas del grupo Luksic. En este caso, como el gobierno boliviano anunció una demanda contra Chile ante la CIJ por el uso ilegal de esos recursos, y ante el peligro de que esa determinación pueda generarles perjuicios a quienes utilizan esas aguas, la diplomacia chilena decidió anticiparse y presentó una demanda contra Bolivia ante la CIJ, para que falle y declare que “el sistema del río Silala, junto a sus porciones subterráneas, son un curso de agua internacional”.¹⁷⁵

Si bien las autoridades chilenas explicaron que la demanda por el Silala es para obtener certeza jurídica respecto a esas aguas y para evitar más acusaciones de robo por parte del presidente de Bolivia, Evo Morales, no es posible descartar que los beneficiarios de las aguas también hayan influido en la decisión adoptada. Al respecto, antes de que eso ocurra, el profesor Gutiérrez dijo que “el conflicto de las aguas del Silala, sí podría tener mayores implicancias en la ganancia de las élites”.

175 Ver International Court of Justice (2016) *Status and use of the waters of the Silala system* [En línea: consulta: 15/06/2016] <http://www.icj-cij.org/docket/files/162/19018.pdf>.

En suma, podemos concluir que actualmente las élites económicas hacen una captura relativa de la política exterior de su país, pues sólo influyen en las relaciones internacionales cuando sus intereses se ven comprometidos.

3. Conclusiones

Las reformas de política económica introducidas en Chile con el golpe de Augusto Pinochet a principios de la década de 1970 han incrementado el poder de las élites y la desigualdad. Así, en el Chile del siglo XXI encontramos una economía de mercado caracterizada por una extrema concentración de la riqueza y una élite que controla casi todos los mecanismos de dominación: capital, medios de comunicación, medios de transporte, centros de pensamiento, entre otros. Esta concentración del poder ha permitido la consolidación de determinados grupos económicos tales como los Luksic, Urenda, Von Appen, Angelinni, Matte, Said, con intereses en prácticamente todos los sectores de la economía chilena.

Los grupos económicos chilenos tienen inversiones en los puertos de los que depende el comercio boliviano para conectarse con el mundo: Arica, Iquique y Antofagasta. Las entrevistas realizadas en Santiago sugieren que estas élites no tienen un interés explícito en direccionar las relaciones con Bolivia asegurando que cualquier resultado relacionado con la demanda boliviana en La Haya no tendría un particular impacto en los intereses económicos de estos grupos, o al menos no directamente.

Ello, no obstante, no implica desconocer que el proceso de privatización de los puertos y la llegada de estos nuevos actores ha introducido nuevas particularidades y ha complejizado las negociaciones en torno al libre tránsito. Por un lado, se debe considerar que los procesos de privatización vienen acompañados generalmente de una ampliación de la capacidad regulatoria del Estado. Sin embargo, considerando las críticas en torno a esta capacidad por parte del Estado chileno, surge la necesidad de profundizar la forma en la cual opera éste en el caso de los puertos. Al respecto, se vio que no son raros los casos de concentración y

colusión en diversos sectores de la economía chilena. Ante esta evidencia y dado el poder económico de los grupos empresariales mencionados, es necesario comprobar que no estén aprovechando su poder de mercado en los puertos. Asimismo, considerando que estos grupos también tienen intereses en puertos peruanos, es plausible preguntarse: ¿buscan estos grupos empresariales ampliar la capacidad de los puertos o sólo quieren controlar el mercado portuario en el Pacífico sur?

Por otro lado, se debe reconocer que con el proceso de privatización, el Estado chileno adquirió determinados compromisos con nuevos actores económicos. Si el Estado chileno está interesado en mantener buenas relaciones con estos grupos, está claro que cualquier negociación entre Bolivia y Chile en torno a un manejo más eficiente de los puertos requiere también considerar los intereses de estas empresas. Por tanto, más allá de que las élites chilenas no tengan un interés explícito en las relaciones exteriores con Bolivia, el Estado chileno ya no debe sólo honrar sus compromisos con el Estado boliviano, sino también cumplir las obligaciones legales adquiridas con estos grupos.

Conclusiones generales

En este trabajo se analizaron las implicancias que la mediterraneidad genera sobre la economía boliviana. El análisis realizado permite ubicar a Bolivia como un clásico caso de país sin litoral en desarrollo. Por un lado, el país tiene serias limitaciones estructurales que limita el potencial impacto que puede tener el comercio exterior sobre el resto de la economía. Por otro lado, se constató la complicada situación que experimenta para conectarse a un mundo cada vez más integrado, debido principalmente a la alta dependencia de tránsito por un solo país y a la conflictiva relación política con éste.

Asimismo, se encontró que a diferencia de otros PSL existe un gran acervo normativo bilateral con el principal país de tránsito, existe un régimen de libre tránsito que puede considerarse como una obligación del Estado chileno para con el Estado boliviano ya que la misma emana de tratados internacionales vigentes. Este régimen establece una serie de obligaciones para el Estado chileno, que en la práctica, se traducen en ventajas que se otorga a la carga boliviana.¹⁷⁶

176 Es importante mencionar además que la aplicación de este libre tránsito no tiene relación alguna con la demanda que presentada por Bolivia en La Haya el año 2013. Como es conocido, la demanda boliviana, basándose en los actos unilaterales de los Estados, busca que Chile negocie una salida útil y soberana al océano Pacífico.

A pesar de lo anterior, se evidenció el gran conflicto que existe en la aplicación de este régimen especial y que, en la práctica, se traduce en mayores costos para las operaciones de comercio exterior bolivianas. Si bien este conflicto existió durante décadas, no se puede negar que ha adquirido un nuevo matiz en los últimos años. Específicamente se observa que, a pesar de lo establecido en tratados bilaterales, existe un avance de empresas que son parte de grandes grupos empresariales chilenos y que controlan elementos críticos (tales como puertos) para el comercio en tránsito boliviano.

En base a lo anterior surgen varias conclusiones que pretenden constituirse en recomendaciones de política pública, que busquen mitigar los efectos negativos de la mediterraneidad.

En primer lugar, tomando en cuenta que existe una gran controversia por la aplicación de la normativa bilateral y que esto se debe en parte a que éstas no se ajustan a la realidad actual del comercio mundial, se evidencia la necesidad imperativa de una actualización. Lo anterior debe ser realizado claramente de forma negociada y consensuada. En otras palabras, lo que se está proponiendo es repetir el ejercicio ya realizado anteriormente cuando se creó el Sistema Integrado de Tránsito en el año 1976. Este sistema, que incluye un manual operativo con todos los derechos y obligaciones de las instituciones de ambos países, fue producto de una negociación del más alto nivel y con la intermediación de la CEPAL. En este mundo globalizado, con un avance tan fuerte de la tecnología, y con aumentos tan grandes en los flujos comerciales, Bolivia y Chile deben encontrar la forma de consensuar la aplicación de normas regulatorias por parte del Estado chileno y que tienen efecto directo sobre las condiciones de tránsito de las mercaderías bolivianas.

Esta negociación que se plantea debe incluir los temas regulatorios que son los que mayores controversias están causando. Con el avance de la tecnología, esta mayor interconexión implicó un aumento en la regulación de los estados en diversos temas como medio ambiente o tráfico y vialidad. Tomando en cuenta que la mediterraneidad y el tránsito de carga desde y hacia el mundo implican la aplicación de políticas de dos países soberanos, –cada uno con sus propias normas–, la mayor necesidad de negociación

se da en este ámbito. La controversia entre ambos países sobre el libre tránsito trascendió los temas impositivos y más bien se aboca a consensuar esta normativa regulatoria y que en muchos casos son diametralmente opuestas.

En segundo lugar, dado que se constató que el mayor obstáculo para el tránsito de carga boliviana son los tiempos en los puertos que utiliza (principalmente Arica y Antofagasta), el Estado boliviano tiene que encontrar alternativas para revertir esta situación. Esto debería realizarse por dos vías diferentes pero complementarias. La primera vía es continuar la presión al Estado chileno sobre la necesidad de que la administración de los puertos incluidos en el régimen de libre tránsito (Arica y Antofagasta) vuelva al Estado. Esto permitirá que tanto las negociaciones sobre las dificultades, así como la operativa diaria se base en la relación entre ambos. Respecto a este punto, las acciones que ambos Estados puedan tomar serán claves en definir qué sucederá ante el avance de las empresas multinacionales. El control de los puertos por unas pocas empresas y que son parte de grupos económicos poderosos, es una constante a nivel mundial. Lo que es claro, estas empresas avanzan hasta donde los Estados permiten.

La segunda vía hace referencia a las políticas que el Estado boliviano debe aplicar dentro de su territorio y que busquen mejorar la competitividad logística. Si bien la presente investigación buscaba únicamente profundizar la compleja conexión de Bolivia con el mundo, existen varias falencias que se tienen dentro del país y que, al igual que las barreras que se imponen en territorio chileno, merman la competitividad del país. Este punto debe ser analizado bajo dos lineamientos principales: 1) Diversificación de las salidas portuarias por las cuales la carga boliviana a ultramar pueda movilizarse, lo cual implicaría consolidar las opciones actuales que se tienen hacia el Pacífico y Atlántico a través de un trabajo interinstitucional público-privado 2) Mejorar las condiciones internas institucionales y de infraestructura y la incorporación de clústeres logísticos que permitan al Estado boliviano tener un mayor control sobre la carga en tránsito a través de la consolidación de servicios de valor agregado.

Habiendo constatado la alta dependencia del país a 3 puertos y que además se encuentran en un solo país, el primer lineamiento hace referencia a que el Estado boliviano debe aplicar una política de largo plazo que busque diversificar los puertos que la carga en tránsito utiliza para llegar desde y hacia el mundo. Como se evidenció, debido a motivos geográficos, existe una gran dependencia hacia el océano Pacífico, lo cual sugiere que una ruta lógica es a través del sur del Perú. A pesar de que actualmente el Puerto de Ilo no tiene las condiciones para manejar grandes volúmenes de carga, parece la opción más obvia, no sólo porque al momento no está privatizado, sino también porque es el que a menor distancia se encuentra y además tiene presencia del Estado boliviano (ASP-B). Lo anterior debe ser complementado con una salida hacia el océano Atlántico. Bolivia participa del circuito de la Hidrovía Paraguay-Paraná y es imperativo continuar con el proyecto de Puerto Busch. En este contexto, son también necesarios estudios similares al presente que permitan identificar las condiciones bajo las cuales opera actualmente el comercio boliviano y sugerir áreas de mejora.

El segundo lineamiento se refiere a las diferentes políticas que se deben aplicar dentro del territorio boliviano. Nos referimos a la necesidad de grandes inversiones en infraestructura, aplicación de políticas de facilitación al comercio y por último mejora en la calidad de las instituciones relacionadas al comercio exterior. Respecto a las inversiones, un tema pendiente que ha vuelto a alcanzar notoriedad pública es la mejora en la red ferroviaria. Las inversiones deben hacerse también en recintos aduaneros, tanto en los existentes como en plataformas logísticas. El éxito de estas inversiones requiere, además, de la existencia y acumulación de capital humano capacitado, tarea de la cual también debería preocuparse el Estado boliviano.

Bibliografía

CAPÍTULO 1

- Abe, K., & Wilson, J. S.
2009 *Weathering the Storm Investing in Port Infrastructure to Lower Trade Costs in East Asia*.
- Anderson, J. E., & van Wincoop, E.
2004 Trade Costs. *Journal of Economic Literature*, 42(3), 691–751. <http://doi.org/10.1257/0022051042177649>
- Banco Mundial
2016 *Análisis Integral de la Logística en el Perú. 5 cadenas de exportación*.
- Behar, A., & Venables, A. J.
2010 *Transport Costs and International Trade*.
- BID
2016 *Nuevas tendencias en los Tratados Comerciales en América Latina*. Washington: BID.
- Cárcamo-Díaz, R.
2003 El desarrollo de las economías sin costa marítima. Asunción: CEPAL.
- Carmignani, F.
2015 The Curse of Being Landlocked: Institutions Rather than Trade. *The World Economy*, 38(10), 1594–1617. <http://doi.org/10.1111/twec.12248>

CEPB

2015 *Informe de resultados encuesta sector formal. Informe Bolivia 2015*. CEPB.

Gallup, J. L., Sachs, J. D., & Mellinger, A. D.

1999 Geography and Economic Development. *International Regional Science Review*, 22(2), 179-232. <http://doi.org/10.1177/016001799761012334>

Hummels, D., & Schaur, G.

2012 *Time as a Trade Barrier*.

Jacks, D., Meissner, C., & Novy, D.

2008 Trade Costs, 1870-2000. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 98(2), 529-534. <http://doi.org/10.1257/aer.98.2.529>

Kahn, T., Estevadeordal, A., & Mesquita Moreira, M.

2015 Bringing Down the Barriers: IDB Research on Trade Costs in LAC. Inter-American Development Bank.

Limao, N., & Venables, A. J.

2001 Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade. *The World Bank Economic Review*, 15(3), 451-479. <http://doi.org/10.1093/wber/15.3.451>

MacKellar, L., Woergoetter, A., & Woerz, J.

2000 *Economic Development Problems of Landlocked Countries. Transition Economics Series*. Institute for Advanced Studies.

United Nations

2014 *The Development Economics of Landlockness: Understanding the development costs of being landlocked*. New York: United Nations.

Wilmsmeier, G., & Sánchez, R. J.

2009 *Landlocked Countries in South America: Transport System Challenges recursos naturales e infraestructura*. Santiago de Chile: CEPAL.

World Bank

2016 Doing business regional profile 2016 : Landlocked Economies.

CAPÍTULO 2

Aguilar, R. y Valvidia, D.

2011 Precios de exportación de gas natural para Bolivia: Modelación y *pooling* de pronósticos. Banco Central de Bolivia

Bakewell, P. J.

1984 *Miners of the Red Mountain* (Vol. 1). Albuquerque: University of New Mexico Press.

Carreras-Marín, A., Badia-Miró, M., & Peres Cajías, J.

2013 Intraregional Trade in South America, 1912-1950: The Cases of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Perú. *Economic History of Developing Regions*, 28(2), 1-26. <http://doi.org/10.1080/20780389.2013.866379>

Fifer, V.

1972 *Bolivia: land, location and politics since 1825*. New York: Cambridge University Press.

Gómez, W.

1978 *La minería en el desarrollo económico de Bolivia, 1900-1970*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro.

Klein, H. S.

2011 The emergence of a mestizo and indigenous democracy in Bolivia. *Unpublished document*.

Klein, H. S., & Peres-Cajías, J. A.

2014 Bolivian Oil and Natural Gas under State and Private Control, 1910-2010. *Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos*. <http://doi.org/10.5195/bsj.2014.97>

Mitre, A.

1981 *Los patriarcas de la plata: estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Oficina Nacional de Inmigración, E. y P. G.

1904 *Censo General de la Población de la República de Bolivia*. La Paz: Taller Tipo-Litográfico José M. Gamarra.

Peres-Cajías, J. A.

2016 Bolivian Tariff Policy during the Late Nineteenth and Early Twentieth Century: High Average Tariff and

Unbalanced Regional Protection. *Journal of Latin American Studies*. <http://doi.org/10.1017/S0022216X16001796>.

Peres-Cajías, J. A.

- 2015 Public Finances and Natural Resources in Bolivia, 1883-2010: is there a fiscal curse? En Badia-Miró, M., Pinilla, V., and Willebald, H. (Ed.), *Natural resources and economic growth: learning from history* (pp. 184-203). London: Routledge.

CAPÍTULO 3

Arancibia, R.

- 2007 *La Movilización de 1920*. Ril Editores. Santiago.

Arvis, J. *et al.*

- 2014 Connecting to Compete 2014: Trade Logistics in the Global Economy. The World Bank.
- 2010 The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability. The World Bank
- 2007 Connecting to Compete 2007: Trade Logistics in the Global Economy. The World Bank.

Banco Mundial

- 2016 Doing Business 2016: Measuring regulatory quality and efficiency. Regional Profile. Landlocked Economies.

Carrasco Delgado, Sergio

- 1991 Historia de las relaciones chileno-bolivianas. Universitaria. Santiago.

Congreso Nacional de Chile

- (19/12/1997). *Historia de la ley N° 19.542. Moderniza el sector portuario estatal*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago.

CEPAL

- 2003 Estudio preliminar del transporte de los productos de comercio exterior de los países sin litoral de Sudamérica.

ESCAP

- 2003 Transit Transport Issue in Landlocked and Transit Developing Countries. New York.

- Escobari Cusicanqui, Jorge
2000 *Historia diplomática de Bolivia*. Juventud. La Paz.
- Faye *et al.*
2004 The challenges facing landlocked developing countries. *Journal of Human Development*, 5(1), 31-68.
- Fernández Saavedra, Gustavo
2014 *Ensayos sobre política exterior*. Plural editores- Friedrich Ebert Stiftung-FES. La Paz.
- Fundación Milenio
2012 *Los costos de la mediterraneidad*. La Paz
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
(03/08/2016). Con asistencia de Canciller Muñoz, Congreso aprueba denunciar el convenio de exención de visas diplomáticas y oficiales con Bolivia. Santiago [En línea, consulta 07/08/2016] <http://www.minrel.gov.cl/con-asistencia-de-canciller-munoz-congreso-aprueba-denunciar-el/minrel/2016-08-03/182919.html>
- Montenegro, Walter
1987 *Oportunidades perdidas. Bolivia y el mar*. Los Amigos del Libro. La Paz.
- Padilla, Mario
1991 *Mar para Bolivia*. 2da ed., Edisil Impresos C.A. Caracas.
- Pérez, P.
1999 “Tránsito comercial irrestricto por puertos del Pacífico Arica y Antofagasta, otorgado a Bolivia” Impresiones Digitales. Arica-Chile.
- Ruíz, C. y Boccardo, G.
2014 *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*, Santiago de Chile. Nudo XXI/El Desconcierto.
- Sanchez, J. *et al.*
2015 *Transporte marítimo y puertos Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Taddei, E.
2002 *Crisis económica, protesta social y ‘neoliberalismo armado’ en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

UN-OHRLLS

2013 The development economics of landlockedness: Understanding the development costs of being landlocked.

CAPÍTULO 4

Acemoglu, Daron & Robinson, James

2008 “Persistence on power, elites and institutions”. *American Economic Review*. 98-1, pp. 267-293.

Agramont Daniel

(31 de julio de 2016). “El problema portuario boliviano”. Periódico *La Razón*.

Alipaz Alcazar, Luis Alberto

2006 *Momento estelar de una vecindad difícil*. La Paz.

Administración de Servicios Portuarios – Bolivia

2016 *Plan estratégico empresarial 2016-2020*. La Paz.

BBCmundo.com

(13/01/2004) *Un mar picado entre Chile y Bolivia*. Monterrey.

Bolívar Meza, Rosendo

2002 “La teoría de las élites en Pareto, Mosca y Michels”. *Iztapalapa 52*, Año 23 Enero-junio de 2002.

Barros Van Buren, Mario

1970 *La historia diplomática de Chile (1541-1938)*. Ariel. Barcelona.

Becerra de la Roca, Rodolfo

2004 *El tratado de 1904, la gran estafa*. Plural editores. La Paz.

Briones E. Ramón, Bosselin C. Hernán, y Briones M. Cristian

2011 *Modelo Económico-Social y Competencia en los Mercados. Chile: Un caso de Oligopolio y Asistencialismo* [en línea, consulta: 27 de abril de 2016]. Disponible en: <<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=18676&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>>. En: Ghio Suárez, Gonzalo (2015). “Capitalismo Frente al Mercado: Explorando la Perspectiva de Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein en el Chile de Hoy”, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. [En línea, consulta: 27 de abril de 2016]. Disponible en: <http://diferencias>.

com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2023/_ICLTS2015_Mesa23_Ghio.pdf].

Cárdenas, Julián & Guzmán-Concha César

2015 *Las redes de directores de las grandes empresas de Chile*. [En línea, consulta: 25 de mayo de 2015]. Disponible en: <<http://ciperchile.cl/2015/12/03/las-redes-de-directores-de-las-grandes-empresas-de-chile/>>.

Cárdenas, Julián

2016 “Enredando a las élites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil”, Freie Universität Berlin, Working Paper, Revista América Latina Hoy.

Carmona Ulloa, Ernesto

2002 *Los Dueños de Chile*. Ediciones La Huella. Santiago.

Caviedes Hamuy, Sebastián

2014 “Caracterización económica y política Grupo Luksic” Fundación NODO XXI. Working Paper. [En línea, consulta: 04 de junio de 2016]. Disponible en: <<http://gabrielboric.cl/documentos/archivos/Caracterizaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20y%20pol%C3%ADtica%20Grupo%20Luksic.pdf>>.

2015 “La verdadera influencia empresarial del grupo Luksic” Cuadernos de Coyuntura N° 7 Año 3, (abril). Santiago de Chile.

CEPAL

2015 Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe Boletín FAL, Edición N° 337 - Número 1/2015, Santiago de Chile. [En línea, consulta: 25 de julio de 2016]. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37847/1/S1500075_es.pdf>.

Congreso Nacional de Chile

(19/12/1997) *Historia de la ley N° 19.542. Moderniza el sector portuario estatal*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago.

Dahse, Fernando

1979 *Mapa de la extrema riqueza: Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales*. Santiago: Editorial Aconcagua.

Echezárraga, Jon Martínez

2015 *Grandes familias empresarias en Chile. Sus características y aportes al país (1830-2012)*. En: Fernández Pérez, Paloma & Lluch Andrea, *Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo*, Madrid, Fundación BBVA.

Emol

(6/08/2004) *Bolivia evalúa acudir a la OMC ante decisión de privatizar Arica*. Santiago.

(13/01/2004) *Bolivia protesta por privatización de puertos chilenos*. Santiago.

Escobari Cusicanqui, Jorge

2013 *Historia Diplomática de Bolivia*. Plural editores. 6ta edición. La Paz.

Fazio Rigazzi, Hugo

2005 *Mapa de la Extrema riqueza al año 2005*. LOM ediciones. Santiago.

Fuentes, S. Claudio

(1/02/2016). *El gobierno plutocrático en la sombra*. Periódico El Mostrador.

Gumucio Granier, Jorge

2013 *El origen del enclaustramiento de Bolivia y del Tratado de 1904*. Editorial el País. Santa Cruz.

Guzmán Escobari, Andrés

2015 *Un mar de promesas incumplidas. La historia del problema marítimo boliviano (1879-2015)*. Plural editores. La Paz.

Huneus, Sebastián

2013 *Matrimonio y patrimonio*, Uqbar Editores, Santiago de Chile.

Khanna, Tarun & Rivkin, Jan

2000 *Ties that Bind Business Groups: Evidence from an Emerging Economy*. Harvard Graduate School of Business Administration.

Lagos, Ricardo

1960 *La concentración del poder económico. Su teoría. Realidad chilena*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.

Matamala, Daniel

2016 “Los dueños del Chile”. CIPER. [en línea]. [fecha de consulta: 01 de junio de 2016]. Disponible en: <<http://ciperchile.cl/2015/12/09/los-duenos-de-chile/>>.

2015 *Poderoso Caballero, el peso del dinero en la política chilena* Editorial: UDP - Catalonia, Santiago de Chile.

2015 “La lista completa: la verdad sobre las 1.123 empresas que financian la política en Chile”. CIPER. [en línea]. 23 de abril de 2015, [fecha de consulta: 18 de abril de 2016]. Disponible en: <<http://ciperchile.cl/2015/04/23/la-lista-completa-la-verdad-sobre-las-1-123-empresas-que-financian-la-politica-en-chile/>>

Mayorga Rojel, Alberto Javier; Del Valle Rojas, Carlos;

Nitrihual Valdebenito, Luis Alejandro

2010 “Concentración de la propiedad de los medios de comunicación en Chile. La compleja relación entre oligopolio y democracia”, Revista Digital Anagramas, Volumen 9, N° 17, pp. 131-148. Medellín, Colombia

Ministerio de Obras Públicas de Chile

2005 El sistema portuario en Chile. Santiago. [En línea] 2005 [fecha de consulta: 23 de julio de 2016] http://www.mop.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Puertos%20y%20Aeropuertos/El_Sistema_Portuario_de_Chile_2005.pdf

Mundo Marino

(6/02/2004) *Bolivia reclama por privatización del puerto de Arica*. Santiago.

La Nación

(11/02/2004) *Bolivia aumenta la presión en rechazo a la licitación del puerto de Arica*. Santiago.

Mönckeberg, María Olivia

2005 *La privatización de las universidades. Una historia de dinero, poder e influencias*. Copa Rota. Santiago de Chile.

Mönckeberg, María Olivia

2009 *Los magnates de la prensa*. Editorial Debate, Random House Mondadori. Fondo Nacional del Libro y la Lectura en Creación Literaria, Santiago de Chile.

OCDE

2014 *Evaluación del Régimen de Control de Concentraciones en Chile*. Informe del Secretariado de la OCDE.

Olavarría Bravo, Arturo

1962 *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas*. Editorial Nascimento. Santiago.

Ossandon, José

2013 *Hacia una cartografía de la élite corporativa en Chile*. En: Eugenio Tironi, José Ossandon, Adaptación: la Empresa chilena después de Friedman, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

Ostria Gutiérrez, Alberto

1953 *Una obra y un destino. La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*. Segunda edición corregida y aumentada. Buenos Aires.

OXFAM

2014 Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica. Informe de Oxfam (20 de enero de 2014), p.21.

Rodríguez Weber, J.

2015 *Income inequality in Chile since 1850* (No. 36). Programa de Historia Económica, FCS, Udelar.

Rozas, Patricio y Marín, Gustavo

(1989. 1998) *El 'Mapa de la Extrema Riqueza' 10 años después*. CESOC / PRIES – CONO SUR. Santiago, Chile.

Sánchez-Ancochea, D., & Shadlen, K. (Eds.)

2016 *The political economy of hemispheric integration: responding to globalization in the Americas*. Springer.

Solimano, Andrés.

Élites, concentración económica y corrupción en Chile (2015): Las sombras de un “País Modelo”, Red de Estudios para la profundización Democrática (RED). [en línea, consulta: 25 de mayo de 2015]. Disponible en: <http://red-paralademocracia.cl/wp-content/uploads/2015/05/doc_Andr%C3%A9s-Solimano.pdf>.

- 2015 Las sombras de un “País Modelo”, [en línea, consulta: 25 de mayo de 2015]. Disponible en: <<http://redparalademocracia.cl/élites-concentracion-economica-y-corrupcion-en-chile-las-sombras-de-un-pais-modelo>>.
- 2012 *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las elites*, Ed. Catalonia, Santiago de Chile.
- Querejazu, Roberto
- 1979 *Guano, salitre, sangre. Historia de la Guerra del Pacífico*. Los amigos del libro. La Paz, Cochabamba.
- Quitral, Máximo
- (07/08/2016) *La privatización de los puertos en Chile*. Artículo de prensa. Animal Político. La Razón. La Paz.
- Tuerk, H. y Hafner, G.
- 2001 *Law of the sea, the library of essays in international law*. The CronwellPress.
- Undurraga, Tomás
- 2011 *Rearticulación de grupos económicos y renovación ideológica del empresariado en Chile 1980-2010*, Working Papers Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales (ICSO-UDP).
- Upety, K.
- 2006 *The transit regime for landlocked states*. The World Bank.

