

SN
(73)
1997
C. 2

Política y Estrategia



- Dimensiones del Concepto Interés Nacional bajo el nuevo esquema de Seguridad Hemisférica.
- La Globalización y sus efectos en la Soberanía, en la identidad y en la Defensa Nacional. (Seminario)
- Elementos para una estrategia nacional.
- Análisis de los procesos de integración y sus efectos en la Soberanía Nacional (Seminario)
- Introducción
- Integración y Soberanía desde la perspectiva de la Seguridad Nacional
- El Fenómeno Migratorio. Visión del Ministerio del Interior (Extranjería y Emigración)
- Visión de la Policía de Investigaciones de Chile. (Extranjería y Policía Internacional)
- Visión de Carabineros de Chile. (Dirección de Fronteras y Servicios Especiales).
- Visión del Servicio Agrícola y Ganadero.
- Visión del Servicio Nacional de Aduanas
- Conceptuación de las Fronteras Interiores - Aplicación a la XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.
- Primera Conferencia Interamericana para Educación de Civiles sobre defensa.
- Intervención del Director de ANEPE.
- Medio Ambiente y Seguridad Nacional
- Ucrania, un país entre dos mundos.
- Crisis Internacional.
- Acontecer Académico.

- Marisol Peña T.
- Fernando Arancibia R.
- Gabriel Gaspar T.
- Roberto Arancibia C.
- Manuel Concha M.
- Aldo Riagini A.
- Juan Collao A.
- René Olivares R.
- Gonzalo Ríos K.
- Enrique Fanta I.
- César Streit G.
- Roberto Arancibia C.
- Alejandro Medina L.
- Agustín Toro D.
- Humberto Julio R.

Nº 73

SANTIAGO, CHILE, SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 1997

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

Política y Estrategia

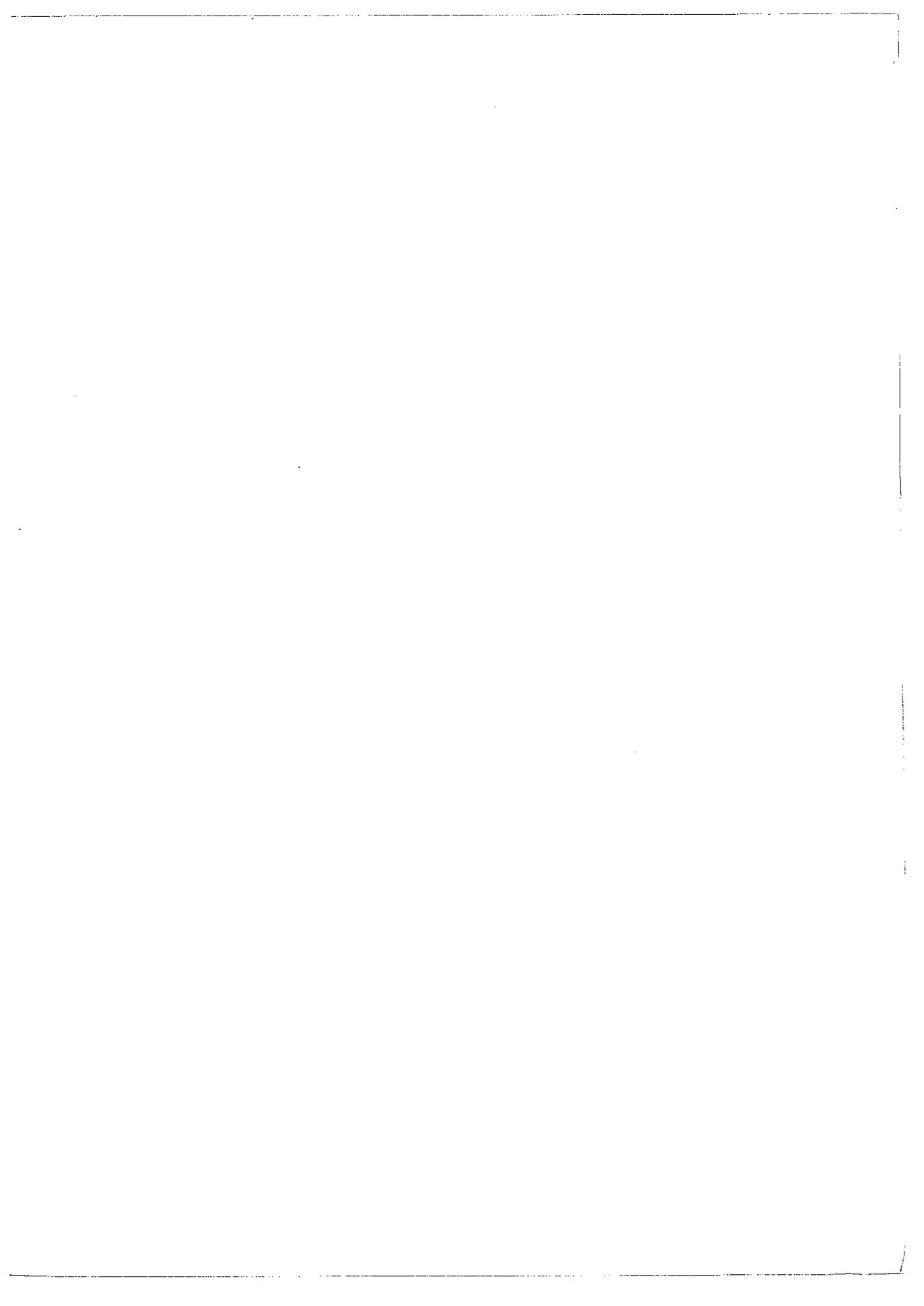


Nº 73

SANTIAGO, CHILE, SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 1997

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS



REVISTA POLITICA Y ESTRATEGIA

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Brigadier General Roberto Arancibia Clavel

Vocales

Carlos Herrera Ronco	Fernando Arancibia Reyes
Rodrigo Atria Benaprés	Mario Barros Van Buren
Carlos Castro Sauritain	Francisco Le Dantec G.
Manuel Concha Martínez	Julio Von Chrismar Escuti
Joaquín Valenzuela Machado	

DIRECCION DE LA REVISTA

Director

Brigadier General Roberto Arancibia Clavel

Editor

Joaquín Valenzuela Machado

Secretario

Reinaldo Troncoso Guerrero

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLITICOS Y ESTRATEGICOS
Eliodoro Yáñez 2760 - Teléfono 2315021
SANTIAGO - CHILE**

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto no representan, necesariamente, la doctrina y/o el pensamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

La Revista acepta colaboraciones, reservándose el derecho de publicar o rechazar los artículos remitidos. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.

La Revista se encuentra a disposición de todos los Centros de Altos Estudios, Escuelas e Institutos nacionales y extranjeros que la soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones o por suscripción directa.

DIAGRAMACION E IMPRESION: IMPRENTA FUERZA AEREA DE CHILE

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A. N. E. P. E.)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, "ANEPE", es un Instituto de Altos Estudios, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Tiene por misión acrecentar en el país, a través de la investigación, la docencia y la extensión académica, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias del Desarrollo y la Seguridad Nacional y su vinculación directa con la Defensa Nacional.

Para realizar sus actividades, la Academia cuenta con un selecto cuerpo de profesores civiles y militares, de alto nivel, especialistas en las diversas ciencias y asignaturas que imparte en sus cursos.

La mayor parte de ellos pertenece a universidades nacionales o desempeñan altos cargos en la Administración del Estado o en los Institutos de la Defensa Nacional.

En los cursos regulares se imparten, entre otras, las siguientes asignaturas:

CIENCIAS MILITARES

Planificación Estratégica, Inteligencia Político Estratégica, Política de Defensa, Economía de Defensa, Logística.

CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Administración Pública, Desarrollo Social, Teoría Administrativa.

CIENCIAS ECONOMICAS

Economía, Evaluación de Proyectos, Planificación Nacional del Desarrollo, Políticas Económicas.

CIENCIAS POLITICAS

Ciencia Política, Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales, Geopolítica.

Las asignaturas enumeradas se complementan con el desarrollo de ciclos de conferencias dictadas por Autoridades Nacionales de Gobierno, del Poder Legislativo y Judicial, como asimismo con la ejecución de Paneles y Simposium, llevados a cabo por expertos de cada uno de los sectores del quehacer nacional.

Visitas Profesionales a los principales centros productivos, instalaciones de la Defensa Nacional y Organismos de relevancia de la Administración Pública y Privada en la Región Metropolitana y la materialización de Viajes de Estudios a Regiones, configuran otro sistema de apoyo a los objetivos de los respectivos cursos regulares.

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A. N. E. P. E.)

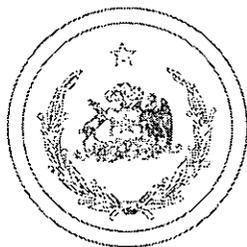
CUERPO DOCENTE

Brigadier General	FERNANDO ARANCIBIA REYES	Brigadier (I.M.P.)	GUSTAVO LATORRE VASQUEZ
Periodista	RODRIGO ATRIA BENAPRES	Capitán de Navío	FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO
Embajador	MARIO BARROS VAN BUREN	Vicealmirante	JORGE LLORENTE DOMINGUEZ
Brigadier	GUSTAVO BASSO CANCINO	Médico	ALBERTO MATURANA PALACIOS
Abogado	PABLO CABRERA GAETE	Mayor General	ALEJANDRO MEDINA LOIS
Capitán de Navío (I.M.)	JOSE CACERES GONZALEZ	Profesor	NELSON MORALES SEPULVEDA
Coronel (C)	ALDO CADIZ COPPIA	Abogado	MIGUEL NAVARRO MEZA
Tte. General	JULIO CANESSA ROBERT	Consejero (RR.EE.)	LUIS PALMA CASTILLO
Coronel (Av.)	CARLOS CASTRO SAURITAIN	Ingeniero Comercial	ANDRES PASSICOT CALLIER
Ingeniero Comercial	JUAN CAVADA ARTIGUEZ	Ingeniero Comercial	GUILLERMO PATILLO ALVAREZ
Brigadier General	MANUEL CONCHA MARTINEZ	Abogado	MARISOL PEÑA TORRES
General (B.A.)	SERGIO CONTARDO FLORES	Asesor Político	MARIO POLLONI CONTARDO
Abogado	JORGE CORREA FONTECILLA	Cientísta Político	FRANCISCO ROJAS ARAVENA
General (Av.)	JOSE DE LA FUENTE BANEGAS	Economista	REINALDO RUIZ VALDES
Coronel (Av.)	ENZO DI NOCERA GARCIA	Ingeniero	EDUARDO SANTOS MUÑOZ
Sociólogo	HUGO ESPINOZA GRIMALT	Mayor General	AGUSTIN TORO DAVILA
Geógrafo	ULISES FAUNDEZ TEJOS	Mayor General	JUAN GUILLERMO TORO DAVILA
Vicealmirante	ALFREDO GALLEGOS VILLALOBOS	Cientista Político	EGIDIO TORRES CONTRERAS
Abogado	GONZALO GARCIA PINO	Mayor General	ENRIQUE VALDES PUGA
Cientista Político	GABRIEL GASPAR TAPIA	Brigadier	JOAQUIN VALENZUELA MACHADO
Cientista Político	GUILLERMO HOLZMANN PEREZ	Coronel	JULIO VON CHRISMAR ESCUTI
Abogado	JEANETTE IRIGOIN BARRENNE	Sociólogo	BORIS YOPO HERRERA
Brigadier General	HUMBERTO JULIO REYES		

SUMARIO

	<i>Página</i>
Página del Director _____	9
- Dimensiones del Concepto Interés Nacional bajo el nuevo esquema de Seguridad Hemisférica _____ <i>Marisol Peña T.</i>	12
- La Globalización y sus efectos en la Soberanía, en la identidad y en la Defensa Nacional. (Seminario) _____ <i>Fernando Arancibia R.</i>	31
- Elementos para una estrategia nacional _____ <i>Gabriel Gaspar T.</i>	41
- Análisis de los procesos de integración y sus efectos en la Soberanía Nacional. (Seminario) _____	49
· Introducción _____ <i>Roberto Arancibia C.</i>	49
· Integración y Soberanía desde la perspectiva de la Seguridad Nacional _____ <i>Manuel Concha M.</i>	51
· El Fenómeno Migratorio. Visión del Ministerio del Interior. (Extranjería y Emigración). _____ <i>Aldo Biagini A.</i>	59
· Visión de la Policía de Investigaciones de Chile. (Extranjería y Policía Internacional). _____ <i>Juan Collao A.</i>	65
· Visión de Carabineros de Chile. (Dirección de Fronteras y Servicios Especiales). _____ <i>René Olivares R.</i>	71
· Visión del Servicio Agrícola y Ganadero. _____ <i>Gonzalo Ríos K.</i>	78
· Visión del Servicio Nacional de Aduanas. _____ <i>Enrique Fanta I.</i>	85
- Conceptuación de las Fronteras Interiores - Aplicación a la XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo _____ <i>César Streit G.</i>	90
- Primera Conferencia Interamericana para Educación de Civiles sobre Defensa e inauguración del Centro Hemisférico para Estudios de	

Defensa efectuada en Washington DC, entre el 18 y 19 de Septiembre de 1997. _____	111
- Exposición del Director de la ANEPE _____ <i>Roberto Arancibia C.</i>	115
- Medio Ambiente y Seguridad Nacional _____ <i>Alejandro Medina L.</i>	120
- Ucrania, un país entre dos mundos. _____ <i>Agustín Toro D.</i>	138
- Crisis Internacional. _____ <i>Humberto Julio R.</i>	160
- Acontecer académico. _____	162



PAGINA DEL DIRECTOR



Ha terminado el año 1997, para nuestra Academia un año rápido y pleno de realizaciones y satisfacciones, expresado especialmente en la entrega a nuestra comunidad nacional de más de ciento veinte alumnos graduados desde sus aulas.

Nuestra preocupación en el área de extensión estuvo centrada especialmente alrededor de la globalización y sus efectos en la soberanía, en la identidad y en la defensa nacional. La crisis asiática ha colocado el tema en primer plano y particularmente en relación a sus efectos económicos. Las páginas de este número recogen una buena cantidad de opiniones de distintos ángulos sobre los efectos del proceso que vivimos en nuestra realidad.

A su vez, creo interesante resaltar, nuestra presencia internacional y particularmente nuestra actividad académica en los EE.UU., y Europa. Hemos firmado un convenio con amplias posibilidades con la Universidad de Defensa de EE.UU., con sede en Washington y con la Universidad de Lancaster del Reino Unido.

Asimismo, a nuestras aulas han venido a ilustrarnos distinguidos académicos de Austria, Argentina, EE.UU., Reino Unido, Alemania y España, lo que nos ha hecho vislumbrar un panorama mas global y con interpretaciones diferentes, sobre fenómenos que muchas veces se ven distintos desde nuestra perspectiva.

La importante cantidad de alumnos que tuvimos durante el año, trajo como siempre nuevas inquietudes y desafíos. La permanente relación civil - militar que se produce en nuestro diario quehacer da lugar a la necesidad de saber por parte de los alumnos tanto en relación a las diferentes actividades castrenses como también sobre las actividades de los diferentes organismos de los cuales provienen los alumnos civiles. Esta interacción es un valor agregado que se llevan los alumnos y que sabemos, tiene un efecto multiplicador al regreso de estos a sus actividades normales.

Los desafíos del presente y del mañana exigen unidad, factor básico del poder nacional; ya que son muchos los riesgos a los cuales nos expone

el escenario contemporáneo. También requiere no perder energías en interminables discusiones que a esta altura sólo el juicio de la historia podrá decantar y luego quizás entregar un veredicto.

La dinámica de los acontecimientos requiere de una visión prospectiva, para la cual los diferentes enfoques son básicos para generar decisiones indispensables para alcanzar el futuro que deseamos. El necesario clima de armonía y confianza es básico para que, sobre el interés de la coyuntura, se puedan alcanzar los objetivos que realmente interpretan o mueven el interés nacional.

La Academia pretende ser un punto de unión real y efectivo de dos mundos que muchas veces son separados artificialmente. Pretendemos que los sólidos argumentos sean los que sostengan las posiciones frente a los distintos problemas y no la pasión o el sesgo doctrinario que rigidiza y subjetiviza cualquier discusión.

Importantes esfuerzos ha hecho el sector Defensa en Chile para que la preocupación por esta temática no sea solamente de las instituciones tradicionales, si no que del país entero. El libro de la Defensa que la Academia se ha preocupado de empezar a difundir es un ejemplo de lo anterior. Se ha dado también especial énfasis en la formación de civiles en defensa, para lo cual se han puesto en marcha interesantes iniciativas; en esta perspectiva la inclusión de un cátedra de defensa en la carrera de Administración Pública de la Universidad de Chile, desarrollada por nuestros profesores, con muy buena acogida, es un resultado que nos motiva a continuar en otros centros de estudios.

Asimismo otras universidades han dado pasos en este sentido.

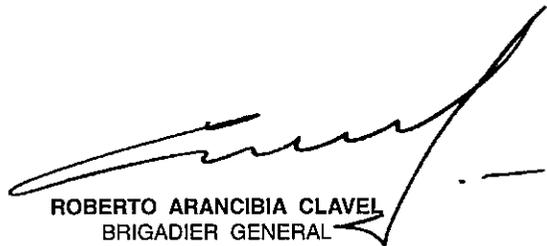
Para algunos observadores es la aparición de "una competencia" para organismos como nuestra Academia. Creo que no es así; la Academia es el organismo oficial del Estado para la difusión de las materias de Seguridad y Defensa, a través de la docencia, la investigación y la extensión, a lo largo de todo el país, lo que no excluye que otros centros interesados entreguen contenidos al respecto. Nuestra institución por lo tanto no compite sino que comparte; prueba de ello la constituye la participación de cinco de sus académicos en el Programa de Magister de la Academia de Guerra del Ejército y, además, abre sus puertas sin exclusiones para cumplir en la mejor forma su función.

Gran polémica han causado ciertas adquisiciones de sistemas de armas, lo que ha motivado una activa discusión con respecto a las decisiones adoptadas por las instancias reglamentarias. Expertos civiles han dado su opinión al respecto, muchas de ellas con tino y ponderación. Bienvenida la discusión académica que explora caminos y propone soluciones oportunas que quienes tienen que decidir ponderarán en su momento. Los expertos en temas técnicos

no son sólo aquellos que teóricamente pueden dominar muchos contenidos sino que también quienes realmente fuera de conocer la teoría usan, practican y entrenan en el sistema de armas en cuestión. Insisto, bienvenida la discusión teórica en el momento propicio en el entorno adecuado, conscientes que se trata de un tema de seguridad del Estado, lo que requiere moderación y prudencia.

También se espera respeto, no en vano las FF.AA. chilenas tienen un gran prestigio en América Latina y en el mundo, por su profesionalismo y alto nivel de preparación.

1998 se avizora lleno de desafíos, ofrecemos como siempre nuestras páginas para discutir tantos temas relacionados con la Seguridad y Defensa que exigen de nuestra preocupación y agradecemos sus comentarios por nuestro quehacer.



ROBERTO ARANCIBIA CLAVEL
BRIGADIER GENERAL
DIRECTOR

DIMENSIONES DEL CONCEPTO INTERES NACIONAL BAJO EL NUEVO ESQUEMA DE SEGURIDAD HEMISFERICA

MARISOL PEÑA TORRES
Profesora de la Academia
Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

El escenario mundial varió fundamentalmente tanto al término de la Iª como de la IIª Guerra Mundial.

En los estudios que se realiza a partir de dichos momentos, temas como la estrategia, el equilibrio de poder, los conflictos regionales y la política exterior reciben un alto grado de interés dado su implicancia, tanto en el interés nacional, como en sus condiciones de factores de la estabilidad internacional.

La separación de las esferas de la política interna y la internacional, como la legitimidad del recurso a la Fuerza Armada, constituyen elementos fundamentales.

I.- El Paradigma Realista en las Relaciones Internacionales y la noción de interés nacional.

El escenario posterior a la Iª Guerra Mundial fue esencialmente estatocéntrico, basado en la primacía de los Estados soberanos que reclamaban para sí la posibilidad de autodeterminarse y de defender la independencia nacional. No es extraño, en esta perspectiva, que el principal foco de interés de los académicos y especialistas en relaciones internacionales se centrara en el estudio de la política inter-estatal.¹

Desde el punto de vista teórico, la época posterior a la Iª Guerra Mundial estuvo caracterizada por el predominio de la corriente utópica -más conocida como teoría o paradigma idealista- que inspirada en los principios y actividades de la Sociedad de las Naciones y en un enfoque básicamente normativo, pretendía la estructuración de una comunidad internacional más que la aplicación sistemática de la política internacional. Los objetivos a los cuales debía dirigirse la sociedad internacional se relacionaban con el logro de la

¹ MORANDE, JOSE A. "Las Relaciones Internacionales en el Mundo Contemporáneo." Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Serie de Publicaciones Especiales N° 71, Santiago, 1989. Pág. 11.

paz a través del establecimiento de instituciones internacionales que solucionaran pacíficamente los conflictos entre las naciones.

En la época posterior a la IIª Guerra Mundial, se produce una importante reorientación en el enfoque de las relaciones internacionales y también de los estudios sistemáticos acerca de ella. Los enfoques normativos precedentes pasan a ser reemplazados por otros de carácter político a partir de la importancia de la variable "poder" como elemento central en las relaciones entre los Estados nacionales. A su turno, el concepto "interés nacional" pasa a jugar un papel central en el análisis y elaboración de las políticas exteriores de los Estados; todo ello bajo la explicación teórica del paradigma realista que ha sido fundamental en el análisis de las relaciones internacionales durante el presente siglo.

La corriente realista incluye en su agenda de estudio temas como la estrategia, el equilibrio de poder, los conflictos regionales, la política exterior y otros que asignan un alto valor al interés nacional y a la estabilidad internacional. Al mismo tiempo, los realistas plantean una jerarquía de problemas en la política mundial que es encabezada por las cuestiones de seguridad militar: la "alta política" de la seguridad militar predomina sobre la "baja política" de los asuntos económicos y sociales.²

El actor principal de la política internacional -que se identifica con las relaciones internacionales- es el Estado-nación, cuyos vínculos de poder definen las relaciones políticas de los Estados y constituyen una categoría fundamental de la política internacional.

Celestino del Arenal señala que: "Al entronizar al Estado como suprema unidad política y al dividir la vida social en dos mundos contrapuestos: uno, el propio del Estado, en el que se presupone que a través del pacto social reina el orden, la ley y la paz, y otro, el de la sociedad internacional, en el que reina la anarquía, el estado de naturaleza y la ley del más fuerte; determina una visión de la realidad internacional en el que el Estado y el poder se transforman en el actor y el factor de referencia entre la política y la teoría".³

Así, para los exponentes del paradigma realista, la separación de las esferas de la política interna y la política internacional como la legitimidad del recurso a la fuerza armada constituyen elementos fundamentales de su explicación de las relaciones internacionales.

² KEOHANE, ROBERT O. y NYE, JOSEPH S. "Poder e Interdependencia: La Política Mundial en Transición". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Pág. 40.

³ DEL ARENAL, CELESTINO. "La Teoría de las Relaciones Internacionales hoy: Debates y paradigmas."- En Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Año XXII, N° 86, Santiago, Abril - Junio 1989, Pág. 161.

Los Estados actúan en función del interés nacional y de la relación de fuerzas. El poder se transforma, así, en el factor decisivo de las relaciones internacionales y el equilibrio de poder en la dinámica y la política que, sin eliminar la naturaleza sustancialmente anárquica del sistema internacional, asegura un mínimo de orden cuyo fin es la supervivencia y perpetuación de los propios Estados.

Morgenthau -el más importante exponente del paradigma realista- entiende por poder, "el poder del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres, fenómeno que se produce en todas partes donde se encuentren seres humanos viviendo en contacto social." Por poder político entiende "las relaciones mutuas de control entre los que detentan la autoridad política y entre estos últimos y la gente en general." Agrega que "en la política internacional la lucha armada como amenaza o potencialidad es el factor material más importante para determinar el poder político de una nación."⁴

Robert Gilpin señala, por su parte, que el poder "abarca las capacidades militares, económicas y tecnológicas de los Estados", mientras que el prestigio consiste en "las percepciones de otros Estados respecto de las capacidades de un Estado y su capacidad y disposición a expresar su poder."⁵

El poder nacional, por su parte, es aquél que pertenece a "una abstracción conformada por un conjunto de individuos que tienen ciertas características en común y son esas características, precisamente, las que los convierten en miembros de la misma nación".⁶ Asimismo, Morgenthau destaca que el poder nacional se fortalece en situaciones de inseguridad que afectan a una sociedad y a sus diversos sectores.

El poder se compone tanto de elementos cuantitativos como cualitativos, entre los que Morgenthau destaca la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial, los aprestos militares, la población, el carácter nacional, la moral nacional, la calidad de la diplomacia y la calidad del gobierno.⁷ Por su parte, la eficacia del poder guarda una relación necesaria con las metas para las cuales se lo utilizará, así como con los medios disponibles.

El poder de un estado puede medirse, en consecuencia, en base a los elementos descritos por Morgenthau, pero fundamental importancia se ha atribuido

⁴ MORGENTHAU, HANS J. "Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz". Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires, 1985. Pág. 43.

⁵ DOUGHERTY, JAMES E. y PFALTZGRAFF, ROBERT L. "Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales". Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1990. Pág. 94.

⁶ MORGENTHAU, HANS J. Op. cit. Pág. 133.

⁷ MORGENTHAU. Op. cit. Pág. 143 y ss.

en este sentido, a la noción de "paridad", que en la bibliografía estratégico-militar, aparece vinculada con la disuasión, aspecto en el cual parecen jugar un importante rol los aportes de Jervis relacionados con las percepciones de un Estado respecto del actuar de otro en términos de motivar una conducta determinada.⁸

La expresión concreta de la Nación -en cuanto abstracción- siempre ha representado un desafío para la teoría política desde la época del Abate Sieyès, a quien se atribuye la introducción del concepto de la soberanía nacional.

Para Morgenthau, el poder nacional no puede expresarse a través de todos los individuos que componen la Nación, sino que lo hace a través de los representantes de ésta en el escenario internacional quienes emplean el poder con vista a lograr los objetivos políticos del país que representan.⁹

Del Arenal sostiene que "al no existir un poder superior, los Estados han de velar por su propia seguridad".¹⁰ En este sentido, la supervivencia pasa a desempeñar el rol de un principio moral que sin desconocer las leyes morales que rigen universalmente, demanda su adecuación a la acción política concreta de cada Estado. Es así como para el realismo, la acción política del Estado está dotada de una moralidad intrínseca.

En este sentido, Dougherty y Pfaltzgraff afirman que "la protección del estado-nación de sus enemigos, en un sistema internacional que contiene potencias revolucionarias, expansionistas y revisionistas, inevitablemente lleva al estadista a adoptar o a tolerar políticas que pueden ser legal y moralmente repugnantes, en el comportamiento entre individuos y grupos dentro de un Estado civilizado."¹¹

En la concepción realista, la defensa y promoción del interés nacional constituye la pauta de acción política en materia internacional apareciendo asociado a la misma supervivencia del Estado frente al resto de las unidades estatales. Esto se explica por la concepción eminentemente anárquica que se atribuye al sistema internacional, la cual aparece vinculada, a su vez, a la propia naturaleza humana. Como sostiene Morgenthau, "la supervivencia de una unidad política como la Nación, en su identidad, es el mínimo irreductible, el elemento necesario de su interés frente a otras unidades. Considerada aisladamente, la determinación de su contenido en una situación concreta es relativamente sencilla,

⁸ Véase JERVIS, ROBERT. "Hypotheses on Misperception". En "American Foreign Policy. Theoretical Essays". New York. Harper Collins College Publishers, 1996.

⁹ MORGENTHAU. Op. cit. Pág. 134.

¹⁰ DEL ARENAL, Op. cit. Pág. 162.

¹¹ DOUGHERTY, JAMES E. y PFALTZGRAFF, ROBERT L. Op. cit. Pág. 93.

pues encierra la integridad del territorio de la Nación, de sus instituciones políticas y de su cultura. La situación es distinta con respecto a los elementos variables del interés nacional".¹²

Respecto de los elementos variables del interés Nacional, existen dos tipos de influencias que pueden contribuir a su determinación. Por un lado, las presiones subnacionales provenientes de grupos étnicos o económicos y, por otro, las presiones supranacionales ejercidas por otras naciones, por organizaciones étnicas, religiosas o de otro orden y también por organizaciones internacionales.

Así también, el interés nacional -como elemento articulador de la política exterior de los Estados- no debe ser confundido ni con las motivaciones particulares de los líderes, ni tampoco con las consideraciones de carácter ideológico.

Probablemente, las circunstancias explicadas sean las que dificulten la determinación precisa del contenido del interés nacional.

Para Rafael Ortiz Navarro, la búsqueda del interés nacional, en su sentido estricto, "equivale a la supervivencia del ente estatal, a través de la preservación de su integridad territorial, de su identidad étnica y cultural y del propio sistema político-social. No siempre la política exterior de un Estado se orienta por ese valor primario, que cautela la herencia nacional. A veces puede pretender adicionalmente supremacía económica, política y militar sobre otros países, en determinadas regiones o a nivel mundial. También puede guiarla valores éticos, o bien metas ideológicas".¹³

Los realistas no desconocen que el interés nacional se proyecta sobre un mundo multinacional cuya interconexión es creciente. En efecto, para Morgenthau, "el concepto de interés nacional no presupone ni un mundo naturalmente pacífico y armonioso ni la inevitabilidad de la guerra como consecuencia de la persecución de intereses nacionales, por parte de todas las naciones. Supone por el contrario, un continuo conflicto y amenaza de guerra, que habrá de ser minimizado mediante el continuo ajuste de los intereses en conflicto a través de la acción diplomática."¹⁴

Pese a la evidente importancia que el paradigma realista le asigna a la noción de interés nacional, algunos de los representantes de esta corriente

¹² MORGENTHAU, HANS J. "Otro gran debate: El interés nacional de los Estados Unidos". En HOFFMANN, STANLEY H. "Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales". Editorial Tecnos, Madrid, 1979. Pág. 108.

¹³ ORTIZ NAVARRO, RAFAEL. "Las contradicciones de la política exterior estadounidense desde una perspectiva geopolítica". En Revista Chilena de Geopolítica. Vol. 5 N° 1. Santiago, Diciembre de 1988. Pág. 23.

¹⁴ MORGENTHAU, 1979, Op. cit. Pág. 113.

procuran ser cautelosos en esta materia. Es el caso del teólogo protestante Reinhold Niebuhr, quien criticaba a aquellos realistas que ponen un énfasis excesivo en el interés nacional, porque en el nivel nacional tanto como en el individual, "el egoísmo no es la cura adecuada para un idealismo abstracto y pretencioso". Si cada estado nación interpreta el interés nacional de acuerdo a sus circunstancias históricas como a su contexto cultural parece difícil atribuirle un sentido objetivo, al punto de sostener que "el estadista siempre debe armar políticas basadas en el interés nacional".¹⁵

Los cambios internos e internacionales que se produjeron en los Estados Unidos y en la política internacional desde finales de los años setenta, como la superación del síndrome de Vietnam en la vida social y política de ese país, unido a la afirmación decidida de su presencia e intereses en el mundo, y la agudización de los enfrentamientos entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que originaron una nueva guerra fría, son los elementos contextuales más significativos, tanto a nivel científico como político, que explican la renovada fuerza con que "resucitó", en los primeros años de los ochenta, el paradigma tradicional realista. Así, se parte de la base de que los Estados y el poder siguen siendo elementos esenciales de las relaciones internacionales.

En el planteamiento neo-realista, los postulados básicos de la concepción estatocéntrica, las consideraciones sobre el poder, sobre la no aplicación de los principios morales universales a la acción exterior de los Estados y sobre la distinción entre lo interno y lo externo siguen siendo válidos, no obstante lo cual se presta una especial atención a las influencias y condicionamientos que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política internacional de los Estados, lo que en paralelo con su acento en los métodos cuantitativo-matemáticos, ha proporcionado a la reformulación del paradigma tradicional un renovado vigor científico.

Así, la acción de los Estados en la arena internacional como también los repartos relativos del poder global entre las unidades estatales, determinan la estructura del sistema internacional, fijando los parámetros de las relaciones políticas entre dichas unidades. Asimismo, aunque no se desconoce la existencia y el papel internacional de otros actores no estatales que actúan a nivel de procesos, sólo se atribuye relevancia política en la conformación de la estructura del sistema político internacional, a los Estados.

¹⁵ DOUGHERTY y PFALZTGRAFF, ROBERT L. Op. cit. Pág. 104.

II. El interés nacional en la perspectiva de los regímenes internacionales y de la interdependencia compleja.

La teoría de la interdependencia compleja -desarrollada fundamentalmente por Robert Keohane y Joseph Nye- se ha erigido hoy en un intento de respuesta a los postulados básicos del realismo a fin de explicar la realidad internacional del presente. No se trata de descartar la explicación predominante durante tanto tiempo, sino que "a veces los supuestos realistas serán precisos, y hasta muy precisos, pero con frecuencia la interdependencia compleja proporcionará un mejor retrato de la realidad".¹⁶

Por interdependencia se entiende, en general, aquellas "situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diversos países. Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia. Cuando las interacciones no implican efectos de costos significativos, simplemente hay interconexión."¹⁷

La realidad de un mundo cada día más interconectado supone, desde el punto de vista de la interdependencia compleja, una redefinición de los postulados sobre los que se edificó el paradigma realista:

1. La concepción estatocéntrica basada en un mundo conformado sólo por estados naciones que se proyectan en forma soberana en el escenario internacional, ha cedido paso a la idea de un mundo constituido por diferentes actores -no sólo Estados- tales como las corporaciones multinacionales y las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Es así como la primera característica de la interdependencia compleja descrita por Keohane y Nye es la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades constituidas por relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Estos diferentes actores son importantes no sólo por sus actividades en la concreción de sus propios intereses sino también porque actúan como correas de transmisión, haciendo más sensibles a las políticas gubernamentales en distintos países.¹⁸

2. Asimismo, se ha modificado la agenda de temas de preocupación de los estados en su proyección internacional. Lejos de estar priorizada -como

¹⁶ KEOHANE, ROBERT O. y NYE, JOSEPH S. Op. cit. Pág. 40.

¹⁷ KEOHANE, ROBERT y NYE, JOSEPH S. Op. cit. Págs. 22 y 23.

¹⁸ KEOHANE, ROBERT y NYE, JOSEPH S.. Op. cit. Pág. 42.

ocurría en la época de postguerra- por los asuntos de seguridad militar ligados a la supervivencia de los estados, han pasado a privilegiarse temas de carácter económico, como los diversos mecanismos de integración económica y comercial, y otros vinculados, por ejemplo, a la calidad de vida, como los temas ecológicos o relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales.

Como sostenía Henry Kissinger; "Los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nueva y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática".¹⁹

3. Acorde con lo anterior, el rol de la fuerza armada ha tendido a perder importancia en la solución de conflictos entre los estados naciones. Keohane y Nye sostienen que "la limitada utilidad de la fuerza convencional para el control de poblaciones socialmente movilizadas quedó demostrada tanto con el fracaso de Estados Unidos en Vietnam como con la rápida declinación del colonialismo en África. Al mismo tiempo, la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la Región cuando predomina la interdependencia compleja, sin embargo, puede ser importante en esas relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región o en otras cuestiones."²⁰

Lo anterior no significa que, desde el punto de vista de la interdependencia compleja, se desconozca el papel que la fuerza sigue desempeñando para efectos de la disuasión frente a otros estados, lo que parece particularmente relevante en aquellos casos en que subsisten conflictos de orden limítrofe como ocurre entre Perú y Ecuador en nuestra América Latina.

4. Se ha atenuado, por otra parte, la diferencia entre la política interna y la política internacional. Los grupos internos disconformes habrán de politizar los temas y pugnarán por incluir otros tradicionalmente considerados como internos en la agenda interestatal, a fin de obtener soluciones más allá de las fronteras tradicionales del Estado.

¹⁹ Citado por KEOHANE y NYE. Op. cit. Pág. 43.

²⁰ KEOHANE, ROBERT y NYE, JOSEPH S. Op. cit. Págs. 41 y 46.

Precisamente los acuerdos y los regímenes internacionales suelen constituir vías propicias para el logro de estos objetivos. En este sentido, las cláusulas democráticas incluidas en pactos como La Unión Europea y el Mercosur tienden a ser utilizadas para obtener resultados que no se logran dentro del Estado, por ejemplo, respecto de las políticas de pleno empleo.

5. El concepto de interés nacional, fundamental en el paradigma realista, se vuelve aún más impreciso, toda vez que su determinación pasa a estar influida por los intereses de los diversos actores que interactúan en el escenario internacional.

Como sostienen Keohane y Nye "la existencia de redes políticas transgubernamentales nos lleva a una interpretación diferente de una de las propuestas corrientes de la política internacional: que los Estados actúan en interés propio. Bajo la interdependencia compleja, esta sabiduría convencional da por sentadas dos preguntas importantes: ¿Qué significa propio y qué significa interés?. Un organismo gubernamental puede perseguir sus propios intereses bajo la apariencia de estar actuando en función del interés nacional".²¹

Las relaciones de interdependencia que están involucrando un cuestionamiento a los postulados del paradigma realista a menudo ocurren y se facilitan dentro del contexto de los denominados "regímenes internacionales", definidos por Krasner como el conjunto de "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de un actor convergen en un área temática dada." Se trata de variables intervinientes entre factores básicos causales (como el poder, los intereses y los valores), por un lado, y los resultados y conductas, por el otro.²²

Los principios son creencias de hecho; las normas son estándares de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones; las reglas son prescripciones específicas o prescripciones de acción y los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para hacer e implementar aspectos colectivos.

Los principios y normas son los que definen las características básicas de un régimen, de tal manera que una alteración de ellos involucrará un cambio en el régimen internacional.

²¹ KEOHANE, ROBERT y NYE, JOSEPH S. Op. cit. Pág. 53.

²² KRASNER, STEPHEN D. "International Regimos". Cornell University Press? 1983. Pág. 1.

En cambio, las reglas y los procedimientos de toma de decisiones están en función de los principios y normas, de tal modo que su alteración no involucra necesariamente un cambio en el régimen internacional.

La creación de un régimen internacional suele ser planteada como incompatible en el contexto de las explicaciones del paradigma realista. En efecto, en esta concepción los Estados actúan en función de su propio interés, de tal modo que la satisfacción del interés de uno de ellos normalmente involucra un desmedro en los intereses de los demás. Ello es producto de la concepción filosófica que anima al paradigma realista y que privilegia una naturaleza humana esencialmente egoísta y competitiva siguiendo las ideas de pensadores tan prominentes como Maquiavelo y Hobbes. Esta noción de que la satisfacción del interés de un Estado implica un desmedro en el de otros es la que lleva a calificar a la política internacional como un "juego de suma cero" (en el que lo que uno gana el otro lo pierde).

La concepción que anima la tesis de los regímenes internacionales es radicalmente diferente. Como sostiene Jervis, "el concepto de régimen internacional no sólo implica normas y expectativas que facilitan la cooperación, sino que una forma de cooperación que es más que la persecución del propio interés". Agrega que "cuando los Estados aceptan reciprocidad sacrifican sus intereses de corto plazo con la expectativa de que otros actores actuarán recíprocamente en el futuro, aunque no estén bajo la obligación específica de hacerlo".²³

Así, normalmente, el establecimiento de un régimen internacional implica costos profundos, los que aparecen asociados, en lo fundamental, a la dificultad de garantizar acuerdos en un mundo de actores independientes.

De allí que algunos autores, como Susan Strange, expresen reservas acerca del valor de la noción de "régimen" sosteniendo que un sistema definido por intereses propios, poder e interacción se resiste a aceptar que principios, reglas y procedimientos de toma de decisiones tengan un impacto significativo en los resultados y en la conducta.²⁴

²³ JERVIS, ROBERT. "Security Regimes". En Krasner, Stephen D. Op. cit. Pág. 173.

²⁴ Citada por KRASNER, STEPHEN D. Op. cit. Pág. 6.

No obstante lo anterior, Keohane y Nye han analizado la validez de los regímenes en la perspectiva realista: en un mundo de estados soberanos, la función básica del régimen es coordinar la conducta de los estados para el logro de resultados deseados en áreas territoriales determinadas.²⁵

III. El escenario post guerra fría y la seguridad hemisférica.

Así como la Guerra Fría se caracterizó por la bipolaridad expresada en el enfrentamiento de las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, la desaparición de esta última y su transformación en una Comunidad de Estados Independientes, junto a la caída del Muro de Berlín, han modificado profundamente el escenario internacional.

En la perspectiva de la seguridad, el período de la Guerra Fría mostró un continente americano caracterizado por la percepción de una amenaza común proveniente del bloque soviético, en tanto que Estados Unidos específicamente emergió, a partir de la Segunda Guerra Mundial, como "superpotencia dominante a nivel mundial, llenando el vacío dejado por las potencias europeas y por el desintegrado imperio británico."²⁶

Desaparecida la amenaza soviética no sólo deben replantearse los desafíos de la seguridad en función del nuevo escenario mundial, sino que, específicamente, en función de las nuevas amenazas o riesgos que éste pueda implicar.

Ello obliga a definir este nuevo escenario y a conceptualizar, en relación con él, el tema de la seguridad y particularmente el de la seguridad hemisférica.

En relación con lo primero, para Augusto Varas, "en el campo político, los procesos actualmente en desarrollo se caracterizan por el intento de adecuar las dimensiones políticas y estratégico-militares a la nueva división internacional del trabajo global y segmentada". Agrega que "la línea ordenadora central de los cambios es la creciente adecuación -simetría y sincronización- entre la expansión de los cambios económicos ya iniciados, las transformaciones políticas derivadas en curso (alude fundamentalmente a los procesos de democratización) y las visiones de ese nuevo orden global interdependiente de nuevo tipo que aún no emerge con claridad, que en todo caso son radicalmente diferentes a las del período de guerra fría" para concluir

²⁵ KRASNER; STEPHEN D. Op. cit. Pág. 7.

²⁶ ORTIZ NAVARRO, RAFAEL Op. cit. Pág. 29.

señalando que "considerando el carácter eminentemente "doméstico" de esta sociedad global, estaríamos transitando desde un estado de solidaridad mecánica, caracterizado por estados de conciencia nacionales de bloques interestatales homogéneos, en que predominó la coacción intra-bloque y el uso de las sanciones y de la fuerza para incrementar la cohesión interna, a uno de solidaridad orgánica internacional, en que tendería a predominar una gran variedad de actos contractuales entre unidades autónomas en creciente número y nivel de interdependencia y, por consiguiente, dominaría el escenario futuro el tema de las múltiples cambiantes y flexibles alianzas que el exprese".²⁷

Lo que es claro es que el mundo de hoy muestra diversos grados de interdependencia que dan origen a relaciones simétricas o asimétricas, pero que, en uno u otro caso, envuelven una profunda redefinición del ámbito de las soberanías estatales y también llevan a cuestionar la validez y vigencia de un "interés nacional propio" de los Estados.

Desde el punto de vista de la seguridad, la conclusión del enfrentamiento entre Estados Unidos y la extinta Unión Soviética, motivó "el ingreso a una etapa de distensión y diálogo, en cuyo marco disminuyeron notablemente los riesgos de una hecatombe nuclear y la supervivencia estatal (base de la defensa del interés nacional para la postura realista) dejó de estar en peligro". A su vez los gobiernos asociaron sus políticas de seguridad con cuestiones más cotidianas como el bienestar económico o la autonomía decisoria, en tanto que, el empleo del instrumento militar como "medio de obtener seguridad" se volvió en extremo costoso en comparación con otras alternativas disponibles como las comunicaciones, el accionar en foros multilaterales y el poder económico.²⁸

La descripción precedente viene a corroborar la postura de los impulsores de la interdependencia compleja en el sentido de que, en el nuevo escenario internacional, la priorización de los temas que definen la política exterior de los Estados, no parte necesariamente del factor militar, sino que tienden a privilegiarse otro tipo de temas como son los de carácter económico o vinculados a la conservación de los recursos naturales.

²⁷ VARAS, AUGUSTO. "Evolución de algunas dimensiones estratégicas globales y su efecto sobre América Latina". En "La Situación Estratégica Latinoamericana: Crisis y Oportunidades". Agustín Toro Dávila y Augusto Varas Fernández, editores. FLACSO, Santiago, 1992. Págs. 15 y 17.

²⁸ BARTOLOME, MARIANO C. "Las nuevas vertientes de la seguridad, la defensa y los acuerdos multilaterales". En BARTOLOME, MARLANO y otros. "Seguridad y Defensa en la Postguerra Fría". Círculo Militar. Buenos Aires, 1994. Págs. 190 y 191.

Esta perspectiva obliga no sólo a conceptualizar la seguridad en términos diferentes que antaño sino a replantear las amenazas que pueden activar los dispositivos de seguridad de un Estado o, incluso, llevarlo a suscribir la idea de la necesidad de la existencia de mecanismos de seguridad colectiva a nivel regional o subregional, según el caso.

En este sentido, parece existir consenso creciente entre los especialistas y estudiosos, como también entre los responsables de los procesos de toma de decisiones, en cuanto a que la seguridad que impone el nuevo escenario internacional es una seguridad de carácter "integral" que no puede estar reducida exclusivamente a la defensa bélica.

En 1987, los Presidentes de nuestro continente, reunidos en el Grupo de Río aprobaron, en su declaración conjunta, un párrafo sobre "Seguridad de nuestra Región: Paz, democracia y desarrollo" precisando que "con el propósito de profundizar las acciones en favor del desarrollo con democracia, justicia e independencia, consideramos necesario afirmar el concepto de que la seguridad de nuestra Región debe atender tanto los aspectos de la paz y estabilidad, como los que atañen a la vulnerabilidad política, económica y financiera". Posteriormente, los Presidentes señalaron en su reunión de Ica (1989) que: "La preservación de la paz y la seguridad en la Región tiene indudables consecuencias globales e interregionales; es preciso y urgente replantear las consideraciones sobre la seguridad mundial y regional, tomando en consideración aquellos factores económicos y sociales que la afectan."²⁹

En consecuencia, la concepción de una seguridad integral tiene dimensiones que van más allá de lo militar abarcando también aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales, en términos que "un análisis ecléctico, integrado y holístico de la seguridad ofrece un enfoque más prometedor al estudio de los problemas de seguridad en el mundo moderno".³⁰

Esta visión marca una profunda diferencia con los enfoques de seguridad predominantes durante el período de la Guerra Fría, en los que partiendo de la base de que la principal amenaza que debía enfrentarse era la expansión del comunismo impulsado por la Unión Soviética, Estados Unidos impulsó áreas de seguridad colectiva que permitieran la intervención militar en caso de agresión externa a cualquiera de los Estados que se unían a través de acuerdos multilaterales de este orden, como fueron la Organización del Atlántico Norte (OTAN) en Europa y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) aplicable en nuestro continente desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

²⁹ Citadas en CORPORACION DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS "Primera Jornada de Seguridad Hemisférica". Impresos Lafayette Ltda., Santiago, 1995. Págs. 16 y 17.

³⁰ SALGADO BROCAL, JUAN CARLOS. "Conveniencia para Chile de un compromiso de seguridad con los países del Cono Sur". Ponencia presentada al Seminario sobre Seguridad Estratégica, realizado en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, 29 de Julio de 1997. (No publicado)

Hoy nadie discute que la OTAN se encuentra enfrentada a una redefinición importante y que el TIAR, a lo largo de tres décadas, nunca funcionó en la forma prevista frente a conflictos de diversa intensidad ocurridos en nuestro continente. Entre ellos pueden citarse: el inicio del régimen castrista en Cuba en 1959; la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969; la Guerra de las Malvinas; las invasiones militares a Panamá, Grenada y Haití y el conflicto limítrofe entre Perú y Ecuador.³¹ Ello dejó en evidencia la ausencia de un mecanismo eficaz de seguridad hemisférica más allá del sistema de seguridad colectiva de orden general prevista en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

La constatación de la falta de un mecanismo eficaz de seguridad hemisférica viene a sumarse a la percepción de un nuevo tipo de amenazas en la Región y, consecuentemente, de nuevas formas de afectar los intereses nacionales.

La Estrategia de Seguridad de Estados Unidos para las Américas, de Mayo de 1996, resume la posición de ese país en los siguientes términos:

"Desde la crisis cubana de los misiles en 1962 ningún país del hemisferio ha planteado una amenaza estratégica a los Estados Unidos y su pueblo. El real peligro a los intereses nacionales viene de los efectos de derrame de la inestabilidad fuera de nuestras fronteras. La inestabilidad política en Haití que siguió al golpe de Septiembre de 1991, por ejemplo, muestra como los problemas de un estado vecino pueden trasladarse directamente en problemas humanitarios, de migración y de derechos humanos para los Estados Unidos. La crisis del peso mejicano en Diciembre de 1994 también muestra cuán rápidamente las crisis económicas y financieras más allá de las fronteras pueden amenazar el bienestar material de los ciudadanos de los Estados Unidos".³²

Por otro lado, y en una perspectiva americana, que no sólo considera el interés nacional de los Estados Unidos, se consideran como amenazas no estatales a la seguridad:

- . Las extensas dislocaciones de población.
- . Los conflictos étnicos y religiosos.
- . Los problemas de salud relacionados con epidemias, con el hambre y con la seria degradación ambiental.
- . Las organizaciones terroristas envolventes y sus agendas.

³¹ CORPORACION DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS. Op. cit. Págs. 13 y 14. Respecto de la inoperancia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, véase también ROJAS ARAVENA, FRANCISCO. "América Latina en la Post Guerra Fría: Nuevas oportunidades para la Concertación Estratégica". En "La Situación Estratégica Latinoamericana: Crisis y Oportunidades". Op. cit. Pág. 148. Sobre la redefinición de la OTAN puede consultarse KEPLAK. HAROLD. "Doctrina reciente canadiense acerca de la seguridad internacional". En Revista "Fuerzas Armadas y Sociedad". Año 11 N° 3, Julio-Septiembre 1996. Págs. 3-7.

³² U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. OFFICE OF INTERNATIONAL SECURITY AFFAIRS. "Estrategia de Seguridad de Estados Unidos para las Américas". Mayo de 1996. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, traducción del Mayor General Alejandro Medina Lois.

- . El crimen internacional organizado y sus diversas dimensiones, particularmente en lo referido al comercio internacional de la droga.
- . Los mercados de tráfico de armas.³³

Analizado el nuevo escenario internacional en que se mueve América Latina, así como la concepción emergente de una "seguridad integral" y las amenazas que se visualizan con posterioridad al término de la Guerra fría, conviene analizar los principales aspectos involucrados en los planteamientos de "seguridad cooperativa" que Estados Unidos ha venido impulsando para el continente americano.

Para el General Alejandro Medina Lois, el planteamiento de seguridad cooperativa implica "poner énfasis en aproximaciones integradas a problemas compartidos, entendiéndose que es un sistema de interacción entre los Estados que coordinando políticas gubernamentales previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales. Al mismo tiempo, evita que las percepciones de las amenazas que tienen los países se transformen en tensiones, crisis o confrontaciones."³⁴

Para Augusto Varas, por su parte, la seguridad cooperativa, es "un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, prevenga y contenga las amenazas a los intereses nacionales y evite que las percepciones que de éstas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones."³⁵

El concepto de seguridad hemisférica empieza a perfilarse con claridad a partir de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Miami en 1994. En dicho encuentro apareció con claridad el propósito y la necesidad de organizar y vincular de manera efectiva democracia, desarrollo económico y seguridad internacional.³⁶ Específicamente se convino un plan de acción que se centrara en tres áreas principales:

- a) Preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas;
- b) Erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio (constitutivas de diversas formas de precariedades estructurales) y
- c) Garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

³³ Landpower Essay Series N° 96. 6 July 1996. Published by the AUSA Institute of Land Warfare.

³⁴ MEDINA LOIS, ALEJANDRO. "La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos hacia América Latina". En Revista "Fuerzas Armadas y Sociedad" Año 11 N° 3. FLACSO, Julio Septiembre 1996. Pág. 26.

³⁵ VARAS, AUGUSTO. "El contexto hemisférico y las actuales perspectivas de la seguridad regional de post guerra fría". En ROJAS A., FRANCISCO ed. "Gasto Militar en América Latina". Procesos de decisiones y Actores claves. FLACSO-CINDE, Santiago, 1994. Pág. 94.

³⁶ ROJAS ARAVENA, FRANCISCO. "Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?" En Estudios Internacionales. Universidad de Chile. Año XXIX. N° 114. Abril-Junio 1996. Pág. 151.

Las medidas que, a partir de ese momento, se han impulsado en orden a sentar las bases de un futuro régimen de seguridad cooperativa son las siguientes:

1. Prevención de crisis y manejo del statu quo hemisférico e intraregional.
2. Modernización de los dispositivos defensivos y balances regionales.
3. Medidas de confianza mutua aptas para prevenir la ocurrencia de conflictos no deseados y reducir la intensidad de las crisis potenciales.
4. Control y limitación regional de armamentos.
5. Desarme.
6. Desarrollo de regímenes específicos de seguridad subregional circunscritos a grupos de países, o en torno a dimensiones o amenazas específicas.
7. Respuestas bilaterales.
8. Institucionalidad de la seguridad hemisférica cooperativa a través de la creación de un sistema en el cual coexistan coordinadamente nuevos regímenes de seguridad; los actuales regímenes globales; arreglos hemisféricos, regionales y subregionales; acuerdos por áreas de intereses en el campo terrestre, naval y aéreo-espacial; y
9. Un involucramiento constructivo de los Estados Unidos.³⁷

Probablemente, el hito más importante de la reunión de Miami, de 1994, sea el de haber intentado sentar las bases para la creación de una "identidad hemisférica" en la cual parecen desperfilarse los intereses nacionales propios de los Estados en función de intereses comunes previamente definidos por Estados Unidos y que se articulan en torno a la defensa de la democracia a lo largo de todo el continente americano.

Lo anterior parece no ser exactamente viable en una Región caracterizada no sólo por su heterogeneidad -apreciable especialmente en las diferentes culturas y grados de desarrollo- sino que por la subsistencia de conflictos territoriales de diverso orden que impiden consolidar objetivos propios de estos esquemas de seguridad cooperativa entendidos bajo la perspectiva de los regímenes internacionales que, como bien explícita Krasner, van más allá de un simple acuerdo entre Estados.³⁸ Precisamente la heterogeneidad de la Región es un factor que ha alimentado los estudios de política comparada y que, en el caso concreto que analizamos, podría hacer más factible la existencia de acuerdos o alianzas de carácter subregional como la misma plataforma que hoy constituye el MERCOSUR.

³⁷ VARAS, AUGUSTO, 1994. Op. cit. Págs. 94-108.

³⁸ Respecto de las propuestas vinculadas a la creación de "Zonas de Paz" en América Latina, véase PALMA, HUGO. "Zonas de Paz, Posibilidades y Perspectivas en América Latina" y VARAS, AUGUSTO. "Zonas de Paz en América Latina: ¿Una Propuesta Factible?", ambos en "Seguridad, Paz y Desarme: Propuestas de Concertación Pacífica en América Latina y el Caribe." CLADDE-FLACSO, 1990-1991. Págs. 59-79 y 81-87.

Pese a las desventajas reseñadas, la reunión de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Williamsburg, en 1996, procuró enfatizar la alianza democrática de las naciones del continente para efectos de la cooperación hemisférica sobre la base de los siguientes compromisos:

- Reafirmación de la consolidación de la democracia basado en la seguridad hemisférica.
- Reafirmación del papel crítico de los militares en el apoyo a la democracia.
- Sometimiento de las fuerzas armadas a los civiles.
- Aumento de la transparencia en la cooperación de defensa.
- Fijación de metas para la resolución negociada de las disputas en base a la confianza.
- Promoción de una mayor cooperación en todos los órdenes, especialmente en apoyo de la lucha contra el narcoterrorismo, y participación en tareas de paz internacionales.³⁹

Algunos de los puntos reseñados de la reunión de Williamsburg pasan, a nuestro juicio, por procesos que aún no se encuentran suficientemente decantados en nuestros países para llegar a la construcción de un régimen internacional de seguridad para América constituido por principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones. Es el caso del rol de las Fuerzas Armadas dentro de las democracias latinoamericanas que han sucedido a los regímenes militares de carácter burocrático-autoritario que pasa por estabilizar las relaciones civiles-militares y por definir el exacto sentido de la subordinación militar al poder civil.

Asimismo, la transparencia a la que se aspira en materia de defensa pareciera ser un aspecto difícil de lograr si se tiene presente la necesidad de mantener una capacidad disuasiva creíble junto con el imperativo de no generar vulnerabilidades inconvenientes a la luz de crisis que pudiesen escalar en cualquier momento dentro de la Región, por ejemplo, desde la perspectiva de las disputas territoriales pendientes o el acceso a recursos o fuentes de energía particularmente escasos.

³⁹ ROJAS ARAVENA, FRANCISCO, 1996. Op. cit. Pág. 158

CONCLUSIONES

Las características del actual escenario internacional han llevado a cuestionar la validez de los postulados del paradigma realista clásico que visualizaba al Estado nación como el único actor dentro de la política internacional, el cual estructuraba su política exterior sobre la base de la defensa irrestricta del interés nacional asociado esencialmente a la supervivencia del mismo Estado. En este sentido, el poder que ejerciese el Estado para imponer sus intereses resultaba vital como elemento articulador de la política internacional, en un mundo anárquico, en el cual sólo el equilibrio de poder entre los distintos Estados era capaz de asegurar la paz y la convivencia en el planeta. En este contexto, la capacidad de un Estado en términos de poder estaba medida básicamente por su potencial militar al punto que los temas de seguridad militar ocupaban un lugar prioritario dentro de la agenda de temas definitorios de la política exterior de los Estados.

La concepción realista parecía funcionar en un escenario bipolar como el que caracterizaba a la Guerra Fría en que la percepción de una amenaza latente y real a la supervivencia del Estado, proveniente del bloque soviético, era una materia indiscutible que, por lo demás, impulsó la suscripción de acuerdos de carácter multilateral y también de alianzas militares capaces de enfrentar en común al enemigo soviético.

En el caso de América Latina, el mecanismo creado para estos efectos -el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), resultó ineficaz a la hora de contener y enfrentar conflictos de carácter subregional que causaron importantes tensiones entre países del área.

A lo anterior se fue uniendo la conciencia de que, con la desaparición de la Unión Soviética, el peligro común había desaparecido siendo necesario definir las nuevas amenazas a la estabilidad de los países de la Región y, particularmente, a la subsistencia y consolidación de los regímenes democráticos, tal como lo ha venido impulsando Estados Unidos, con mucha claridad, a partir de la Cumbre de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno, realizada en Miami en el año 1994.

En consecuencia, no sólo se ha producido una adaptación creciente de los enfoques de seguridad y de las amenazas al nuevo escenario internacional sino que se ha tomado conciencia de la clara interdependencia entre los Estados que aquél ha ido imponiendo, en términos de que la soberanía nacional como los intereses nacionales van cediendo terreno frente a un esquema solidario que plantea la existencia de reciprocidad y comunalidad en la percepción de los intereses.

Así como este fenómeno se ha ido perfilando con nitidez, la necesidad de impulsar regímenes internacionales con principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones se ha ido convirtiendo en una necesidad que tiende a maximizar los intereses compartidos y a generar instancias

permanentes de encuentro que contribuirían a evitar el escalamiento de las crisis o el desencadenamiento de los conflictos.

En América Latina, no existe hoy por hoy, y después del fracaso del TIAR, un régimen internacional de seguridad que coordine las capacidades de los Estados para enfrentar conjuntamente los desafíos y requerimientos de una seguridad integral en la que importan no sólo los aspectos militares, sino que también aquellos de orden político, económico, social y ambiental. Se piensa, no obstante, que el MERCOSUR podría sentar las bases aunque a nivel subregional- para caminar hacia el establecimiento de un régimen internacional como el que se anhela y que va más allá de los acuerdos bilaterales o multilaterales, muchas veces ad-hoc, que los Estados suelen suscribir para abordar aspectos coyunturales de interés común.

En el curso del análisis realizado, se han hecho ver las aprensiones que genera una iniciativa como la descrita, las que básicamente se relacionan con la heterogeneidad de los países latinoamericanos, que genera relaciones asimétricas entre ellos, con la subsistencia de una serie de conflictos de orden territorial que impiden, a nuestro juicio, la consolidación de un régimen de seguridad cooperativa y con la subsistencia de una serie de puntos no resueltos en la dinámica propia de los procesos democratizadores que se viven en varios países de la Región.

Lo anterior vendría a demostrar que el concepto tradicional de soberanía, en cuanto capacidad de un Estado de autodeterminarse frente al resto de la comunidad internacional, y la propia noción de interés nacional distan mucho de ser conceptos anquilosados o superados por la realidad del nuevo escenario internacional.

El reto o el desafío pareciera estar, entonces, en asumir la necesidad de que los países latinoamericanos, con el apoyo de Estados Unidos -que sigue reivindicando su rol de conductor y líder- definiesen claramente las áreas de interés común, sin perjuicio de mantener los espacios de soberanía y de decisión autónoma en aquellos aspectos atinentes a su interés nacional en una situación histórico-cultural determinada.

LA GLOBALIZACION Y SUS EFECTOS EN LA SOBERANIA - EN LA IDENTIDAD Y EN LA DEFENSA NACIONAL

FERNANDO ARANCIBIA REYES
Brigadier General Profesor de la ANEPE

La globalización es en la actualidad uno de los factores de mayor gravitación en la toma de decisiones, en los ámbitos político, económico y de seguridad. Este fenómeno, consecuencia directa del enorme desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones y de la creciente accesibilidad de sectores sociales cada vez más amplios, a la prensa escrita, la radio y la televisión, está trayendo múltiples consecuencias en los países en vías de desarrollo; entre otras, está exportando aceleradamente usos y costumbres de las sociedades desarrolladas que, obviamente, manejan el proceso. Ello está alterando valores y principios de convivencia social que hasta ahora se consideraban sólidamente arraigados en los países del llamado Tercer Mundo. Un análisis de estos efectos es el que hace el autor de este artículo.

La palabra globalización es cada vez más recurrente en los ámbitos académicos, políticos y periodísticos; con ella se ha identificado un proceso que ha hecho al mundo más pequeño y a los estados - naciones más interdependiente. Las relaciones entre éstos se han intensificado de tal manera, que los sucesos trascendentes que afectan a cualquier lugar del planeta, de alguna manera repercuten en otros, y aunque así no fuera, se tiene a lo menos un conocimiento inmediato y detallado de ellos. Hoy, más que nunca, acontecimientos como la Guerra del Golfo tienen efectos inmediatos en todas las bolsas comerciales del mundo, como también la crisis mexicana o argentina, con sus efectos "Tequila" y "Tango", por nombrar sólo algunos de los sucesos importantes de no lejana ocurrencia.

Es cierto que el progreso constante de la humanidad y particularmente los grandes descubrimientos y creaciones que facilitaron la difusión de las ideas y la comunicación entre los hombres, han hecho que la globalización haya existido siempre como tendencia. Para muestra un botón: El año 1911 en la introducción de la "Nueva Geografía Universal de Montaner y Simón"¹ se lee lo siguiente: "Los grandes inventos, que acortan las distancias en espacio y en tiempo,

¹ Montaner y Simón, Editores. Calle de Aragón N° 255 España (1911) p. 6

sucédense unos a otros con asombrosa rapidez, ocasionando la transformación más poderosa que jamás habíase llevado a cabo entre el hombre y la tierra. Basta examinar un mapa de las redes de comunicación que cruzan mares y continentes, en todos sentidos, para comprender hasta que punto el hombre se ha hecho dueño del planeta". Sin embargo, los avances en el ámbito de las comunicaciones y la cibernética, han sido notables en la segunda mitad del siglo, lo que ha acelerado la velocidad del cambio y hecho posible este proceso que, para algunos, ha transformado al mundo en una aldea global.

Tras el estrepitoso fracaso de los socialismos reales, tan elocuentemente escenificado con la destrucción del Muro de Berlín y su consecuencia inmediata y más importante, la desintegración del Bloque Oriental liderado por la ex URSS, el capitalismo liberal aparece como el sistema predominante, ganando espacios en todas partes, aún en los pocos países en que todavía se mantienen estructuras marxistas ortodoxas como China, Cuba y Corea del Norte. Esta situación ha producido una creciente internacionalización de la economía, lo que constituye el principal efecto, aunque no el único, de este proceso de globalización en que nos encontramos inmersos.

Dentro de este contexto, las compañías multinacionales de base nacional han ido controlando de manera muy importante las esferas productivas y financieras de muchos países. Esta situación, que aunque no en la misma magnitud, también se daba en el pasado, es novedosa en el sentido de que las antiguas multinacionales trataban de ganarse los mercados locales adaptando sus productos a las preferencias del público consumidor. Ello no es así en la actualidad. Las enormes facilidades que existen en la mayoría de los países de mediano nivel de desarrollo y aun en muchos del mundo subdesarrollado, para que la población acceda a la televisión, radio, prensa, teléfono, cine, computación, entre otros medios de comunicación de masas, ha permitido a las transnacionales emplear una hábil e intensiva estrategia de "marketing", con la que han logrado superar las consideraciones geográfico - espaciales e incluso muchos factores profundamente arraigados en las culturas locales, creando un mercado consumidor muy semejante, en todas partes del mundo. Difícilmente algún chileno podría no reconocer que el atractivo y persistente bombardeo propagandístico no ha cambiado sus hábitos de consumo, la utilización del tiempo libre o las costumbres familiares.

De esta manera, necesariamente se ha ido produciendo una creciente interdependencia económica entre los estados - naciones y las corporaciones transnacionales, debido a que el aumento de capital de la mayoría de éstas se realiza básicamente en el extranjero. A manera de ejemplo, habiendo llegado a conocimiento de los medios de comunicación que el gobierno sueco había sido presionado por las empresas Volvo y Ericsson para que el país ingresara a la Unión Europea y que, de no hacerlo, el consorcio invertiría 50 mil millones de coronas en el próximo lustro fuera de Suecia, los periodistas preguntaron

al embajador sueco ante la Unión, Sr. Lars Anell, ¿cuál sería la actitud a adoptar?. “¿Que podemos hacer? dijo éste, Suecia necesita a Ericsson, Ericsson no necesita a Suecia.”²

Es evidente que este proceso de globalización define un escenario nuevo, al que los países, cualquiera sea su tamaño, poder relativo o ubicación geográfica, no pueden sustraerse. Las utópicas autarquías del pasado que ni siquiera fueron válidas para su época, menos pueden serlo en la pos modernidad que se está viviendo. Así lo han comprendido todos los países. Por ello es que han tratado, en primer término, de entender un proceso sobre el cual no se sabe mucho y en el intertanto, aplicar las estrategias que un sano juicio y las escasas experiencias disponibles, aconsejan. Sin duda que quienes sean capaces de lograr una visión prospectiva de los variados efectos que producirá la globalización, podrán aprovechar los que a priori aparecen como grandes beneficios, sin descuidar los necesarios recaudos para paliar, neutralizar o evitar las consecuencias negativas, ya que también las tiene. Esto tiene particular interés para los países en vías de desarrollo, toda vez que las grandes potencias industriales, poseedoras de la más avanzada tecnología disponible y de cuantiosos recursos, tienen mayores capacidades para adaptarse a los cambios y para liderar el proceso.

Jorge Larraín Ibáñez, dice en su libro “Modernidad - Razón e Identidad de América Latina”: “es muy importante entender que los procesos de globalización, tanto en el pasado como hoy, son simultáneamente procesos de dominación y poder, en los cuales los patrones culturales prevaecientes en la sociedad más poderosa, se convierten en paradigmáticos, en modelos que los otros deben seguir y alrededor de los cuales ocurren ciertas formas de homogeneización”³. Más adelante agrega, “aquellos países que han estado en el centro del proceso de globalización como los poderes principales, normalmente han construido sus identidades nacionales como centrales, dominantes, con una misión que cumplir en el mundo y capaces de designar a todas las otras culturas como periféricas o inferiores”.

El Director del Departamento de Planificación Estratégica del Ministerio del Exterior alemán, Konrad Zeitz, en una reveladora entrevista que le hicieran sobre el “desafío japonés y la creciente amenaza del nivel de vida en Alemania” dijo textualmente: “la guerra económica global es por la repartición de la riqueza planetaria entre los poderosos. Antes se hacían guerras por territorios, hoy se hacen por mercados, porque quien puede monopolizar las tecnologías de punta

² Noam Chomsky - Heinz Dieterich. La Sociedad Global. Colección Sin Norte LOM Ed. Stgo. 1996 p. 58

³ Jorge Larraín. Modernidad e Identidad en América Latina. Ed. Salesianos SA. 1996 p. 28

no necesita conquistas coloniales. Se trata de una especie de guerra que se realiza dentro de un triángulo de alta tecnología conformado por América del Norte - Europa y Japón. En cambio en el Sur dominan todavía las ideas del siglo XIX. Saddam Hussein quiso conquistar territorios y petróleo".⁴

Es evidente que en esta confrontación económica de alto nivel, los países pequeños y más aún los que dependen en gran medida de su capacidad exportadora y de los capitales y tecnología foráneos, encuentran nuevas dificultades en sus intercambios con los países desarrollados o con las grandes alianzas económicas, otrora paladines del libre mercado, que hoy comienzan a aplicar nuevas formas de proteccionismo (exigencias medio ambientales-laborales- dumping, etc.).

Chile, en muchos aspectos, ha sido pionero en la aplicación de la economía de mercado, hasta ahora con bastante éxito, pero no está ajeno a los problemas señalados. Por otra parte, con gran audacia e iniciativa, su sector privado ha realizado grandes inversiones en el área vecinal, las que si bien parecen marchar bien en lo general, han tenido algunas dificultades, ya que con algunos países no se han logrado acuerdos a nivel de gobiernos, que den seguridad a estas inversiones. No constituye una expresión de pesimismo, sino que una demostración de elemental prudencia y previsión, pensar de que manera afectaría al país el que un cambio de política en los lugares en que se han hecho estas inversiones, frustrara las expectativas que les dieron origen, o las pusiera en grave riesgo. Alguien podrá manifestar que es un asunto de privados, sin embargo, cuando se trata de montos de gran magnitud, como los que se están manejando en estos momentos, cuesta pensar que es un asunto que no tendrá repercusiones en el propio país y que el Gobierno podrá desentenderse.

Para un país con una economía pequeña, como lo es Chile, que en gran medida depende de sus exportaciones, cualquier acción externa que frene su crecimiento y debilite su economía, sin lugar a dudas tendrá consecuencias sociales y políticas que pueden alterar la paz interna y debilitar la confianza en el modelo de desarrollo aplicado con tanto éxito hasta ahora, estimulando la vuelta a prácticas que por décadas nos hicieron aceptar resignadamente, como una valla casi imposible de superar, nuestra condición de país del Tercer Mundo.

También hay que considerar que un deterioro de la economía del país, afectará su seguridad y su capacidad militar. Aunque la estructura defensiva del país sea pequeña y no tenga otro propósito que producir disuasión en potenciales agresores, a diferencia de lo que pudiese haber ocurrido con las armas más rudimentarias del pasado, la sofisticada tecnología moderna exige

⁴ Noam Chomsky - Heinz Dieterich- Op. cit . p. 48

costos de mantenimiento y operacionalidad ineludibles. Lester Thorow en su libro *Las Guerras del Siglo XXI* nos dice que: "... con el tiempo el poder militar depende de la posesión de una base económica eficaz".

Pero la globalización no es solamente un asunto de economía y de mercados, por importantes que estos sean. Es evidente que la expansión de los medios de comunicación está dando origen a una cultura universal de masas. Esta nueva "cultura", que comienza a desdibujar nuestra identidad nacional, es la que van exportando las sociedades occidentales desarrolladas, especialmente EE.UU., para lo cual utilizan su enorme poder y capacidad tecnológica. No es extraño, entonces, que el inglés se haya constituido en un idioma de uso universal y que haya penetrado de manera significativa a las otras lenguas. Es así como los "super markets", "malls" y "shopping centers" suenan más atractivos que los castizos super mercados y centros comerciales. Pero el asunto va más allá que la deformación idiomática; en muchos países en desarrollo cuyas estaciones de televisión no cuentan, por razones económicas, con corresponsales destacados en el extranjero y que, por lo tanto, no pueden difundir su propia visión de los sucesos que allí ocurren, se nutren de los que elaboran grandes empresas como la CNN - NBC - BBC - TV española y otras. A ello debemos agregar el que en la prensa se difunden los cables de las grandes agencias de información europeas y estadounidenses, sin ningún aporte u opinión local. De esta manera, el ciudadano de nuestra América Latina tiene la visión del mundo que estas agencias quieren mostrarle, visión que no representa precisamente los intereses de los países en desarrollo y que no le permite apreciar los sucesos de otras latitudes, con la necesaria objetividad.

Pareciera razonable considerar que "con la globalización de la cultura el vínculo entre ésta y el territorio se ha roto y se ha creado un nuevo espacio cultural electrónico, sin un lugar geográfico preciso. Esta sociedad global basada en la información y la multimedia (Cyberspace) será tan diferente - en sus contenidos, formas y estilos de vida - de la sociedad industrial actual, como fue ésta de las sociedades agrícolas precapitalistas.⁵

Esta situación ha hecho que países como el nuestro se han ido incorporando al proceso globalizador, a las exigencias de la vida moderna y a los estímulos de la sociedad de consumo, experimentando significativos cambios en sus hábitos sociales y particularmente en la hasta no hace mucho tradicional estructura y vida de relación del grupo familiar. Por ejemplo, la mujer en forma creciente se ha incorporado al mercado del trabajo, delegando, si no en forma absoluta, en medida importante, la insustituible tarea que cumple en la formación

⁵ Jorge Larraín Ibidiem p. 28

de los hijos. Como los hombres y particularmente las mujeres hoy viven bastante más que a comienzos de siglo, las abuelitas, que en estas circunstancias hace algunos años reemplazaban a la madre y transmitían a sus nietos valores y sabiduría de vida, o trabajan o tienen otros intereses. Como el servicio doméstico es una alternativa a la que cada vez es más difícil acceder, los niños deben manejarse solos un lapso importante de su tiempo libre. Este es ocupado en forma creciente por lo que el ingenio popular ha denominado "la nana electrónica". La televisión, la computadora, el Nintendo y otros artificios electrónicos están llenando un importante espacio en la formación del niño y del adolescente. Los efectos ya se están comprobando; la asimilación de conductas juveniles erráticas son cada día más preocupantes y no hacen sino traernos a la mente las no siempre positivas experiencias de las sociedades de alto nivel de desarrollo.⁶

† También ha contribuido a este proceso de globalización, el significativo incremento del turismo. La afluencia de extranjeros es creciente, los principales balnearios funcionan a plena capacidad en las épocas estivales y también los chilenos recorren el planeta con una frecuencia que no hace mucho habría parecido absolutamente imposible. Ello nos ha entregado una visión más amplia del mundo y también hemos adquirido nuevas costumbres, algunas buenas y otras no tanto. El reiterado reconocimiento internacional de nuestros éxitos económicos ha alterado nuestra tradicional y a veces exagerada modestia y aunque seguimos tomando "un cafecito" o "un tecito", hemos adquirido un tono grandilocuente y no exento de suficiencia, que no hace mucho criticábamos en otros. Para algunos, lo que se consideraba una virtud nacional, la acogida fraterna que dábamos al forastero, ha sufrido algún menoscabo.

No quisiera que se interpreten estos planteamientos como una visión negativa y retrógrada que se adhiere a un pasado que fue mejor. Esto no es así, entre otras razones, porque el pasado no fue mejor; fue distinto y también tuvo grandes problemas. En este sentido es interesante conocer la opinión de Guy Sorman cuando dice⁷: "La verdad es que siempre han habido cambios. ¿Qué es una identidad nacional cuando no evoluciona? Únicamente las civilizaciones muertas son estáticas como las piedras, las otras fluyen con su época, como el río". En la generación del cuarenta los abuelos se escandalizaban por la audacia del "rock and roll"; los Beatles y sus entonces extravagantes peinados produjeron un gran rechazo, aunque poco después parecían personajes compuestos y moderados ante los excesos de la "sociedad de las flores". Sin embargo, lo que parece de toda lógica considerar como algo realmente distinto, es la velocidad del cambio. Ojalá se entienda que todo

⁶ Sexualidad prematura - uso de drogas, pandillas - barras bravas, etc.

⁷ Guy Sorman. La singularidad francesa. Ed. A. Bello 1996

lo pasado no fue bueno ni malo en términos absolutos, y que lo mismo ocurrirá en el futuro. La capacidad que se demuestre para anticiparse a los hechos que se generan a este ritmo, permitirá aprovechar los muchos aspectos positivos que ofrece y desechar lo que no aparece como favorable. Ello será determinante para lograr lo que soberana y democráticamente nuestra sociedad debe definir como "el estilo de vida del chileno", que no tiene porqué ser igual al del norteamericano o al del europeo.

Todo indica que la sociedad chilena está sufriendo un acelerado proceso de cambio que está afectando en forma creciente a su identidad nacional. Como aspecto positivo aparece que el chileno de hoy está demostrando una creciente confianza en sus capacidades y ha tomado conciencia de los éxitos que ha alcanzado el país, los que son, sin duda, frutos de su sacrificio, esfuerzo y capacidad. Aunque más de alguien haya criticado la suficiencia de algunos prematuros jaguares, es bueno que haya dejado muy atrás los complejos tercermundistas que parecían limitar sus aspiraciones de desarrollo y progreso.

Por otra parte, es evidente que la globalización de la economía y el uso masivo de una tecnología comunicacional muy avanzada, junto a los otros aspectos que he señalado escuetamente, han producido una permeabilización de las fronteras y afectado a la soberanía de los Estados.

Ahora bien, es lógico preguntarse, en este estado de cosas ¿es bueno que se trate de mantener la identidad nacional?. Mi respuesta es afirmativa, lo que no significa que comparta las ideas de quienes propician un nacionalismo exacerbado, pasional, que niega validez a cualquier planteamiento foráneo o que rechaza cualquier forma de solidaridad internacional y de universalismo político o religioso. El hombre es un factor principal e insustituible entre los que conforman el poder nacional. En este sentido, se estima que es bueno mantener una identidad que ha dado una personalidad bien definida a Chile y una gran unidad nacional, particularmente en los momentos de crisis. Creo que el sentido de pertenencia y la solidaridad grupal, el amor por la tierra que se heredara de los antepasados, por la cultura, las tradiciones, la historia, unidos a las normas de convivencia propias de un Estado moderno, es la mejor garantía y motivación para continuar aunando los esfuerzos de nuestro pueblo tras un proyecto con el cual se identifica, y para avanzar en procura de los grandes objetivos que representan el interés nacional, dentro de un razonable marco de seguridad.

En este orden de cosas, conceptos como patria, nación, soberanía, frontera y muchos valores tradicionales de nuestra sociedad, van teniendo una nueva y no siempre positiva interpretación. Es así como la juventud cuestiona el Servicio Militar, llegando el planteamiento más extremo a eliminar la defensa como una responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos, para ser reemplazada por unas utópicas Fuerzas Armadas "profesionales". Lo que no solamente es reprochable desde el punto de vista moral, sino que es impracticable para un

país de limitados recursos. En este sentido es bueno que se entienda que ningún país del mundo puede enfrentar una situación de guerra contra un enemigo poderoso, que afecte sus intereses vitales, entre ellos su territorio, sin recurrir a la mayor parte de su potencial humano. La democracia suiza, que tanto se alaba y con razón, hace de cada uno de sus ciudadanos un soldado, los que cumplen rigurosamente con su entrenamiento hasta una avanzada edad. La imagen que ha quedado en las retinas, de un "Ejército Británico profesional" combatiendo en una guerra a objetivo limitado, muy lejos de su territorio, y contra un adversario de una enorme inferioridad técnica, no corresponde en absoluto a las exigencias que habría tenido si se hubiese concretado la confrontación Este Oeste durante la Guerra Fría, caso en que las exigencias de la movilización no habrían sido muy distintas de las de la II Guerra Mundial.

Ahora bien, en este mundo globalizado ¿se vive en un ambiente de paz?; evidentemente que no. Si bien no es dable en las actuales circunstancias una confrontación planetaria como la que fue una posibilidad inminente durante la guerra fría, nacionalismos exacerbados, confrontaciones religiosas, étnicas y otras, han originado conflictos regionales, periféricos o de baja intensidad como se les denomina en EE.UU., pero que son tremendamente importantes para quienes sufren sus efectos. Los de las dos Coreas, Bosnia e Israel son los que tenemos más presentes, porque son los que los medios tratan con mayor frecuencia en los medios de comunicación social. De Somalia ya nadie se acuerda, porque ya no es "noticia", aunque la situación sea más crítica que antes de la fracasada ayuda humanitaria de la ONU. Si nos atenemos a lo que dice la prensa, China, quizás la nueva Super Potencia del Siglo XXI, no solamente manifiesta reiteradamente su voluntad de recuperar Taiwan sino que, de un tiempo a esta parte, hizo demostraciones de fuerza militar que crearon una crisis incipiente en el área.

En nuestro Hemisferio se vive una situación excepcional de paz, con el paréntesis que significara la confrontación entre Perú y Ecuador. Como parte de este proceso globalizador se ha ido progresando en una integración en la que nuestro país ha jugado un papel muy activo. Si bien no mantenemos relaciones diplomáticas con Bolivia, las relaciones con nuestros otros dos vecinos son muy buenas, particularmente con Argentina. Tal es el grado de confianza que ésta situación ha generado, que importantes capitales chilenos contribuyen al desarrollo de nuestros vecinos y se producen importantes intercambios en áreas tan sensibles como las de la energía. Pronto tendremos parte muy importante de la generación de electricidad y del abastecimiento de gas de la zona central dependiendo de Argentina. Hace algunos años esta situación habría sido inconcebible.

¿Indica ésto que los conflictos son cosa del pasado y que los recursos que demanda la defensa nacional deben ser utilizados en solucionar muchas de las falencias de nuestro desarrollo socioeconómico ?. Evidentemente no, entre otras, por las siguientes razones:

- Porque las relaciones entre los Estados son eminentemente cambiantes. Son muchos los tratados que han puesto fin a nuestras disputas vecinales y muchos los abrazos con que los hemos sellado "definitivamente".
- Porque aún hay problemas limítrofes pendientes de solucionar y aún los solucionados, como los del Tratado de 1904 con Bolivia, no han puesto fin a las aspiraciones revisionistas del país altiplánico.
- Porque a medida que se concreta el proceso de integración, se van generando interdependencias que si bien traen muchos factores positivos y son de interés recíproco, también hacen que aparezcan ciertos riesgos que deben ser detectados, analizados en todas sus proyecciones, incluidas las de la seguridad y defensa. De esta manera se podrán adoptar las medidas que permitan eliminar o atenuar estos riesgos, evitando que produzcan tensiones o situaciones de crisis, a veces de impredecibles consecuencias.
- Si bien los procesos de integración económica en marcha, concretamente el Mercosur, han abierto un ancho camino de esperanza, las experiencias existentes demuestran que ellos no están exentos de dificultades. Por otra parte, las inversiones chilenas en el extranjero, si bien mayoritariamente se están consolidando, en algún momento tuvieron algunas dificultades en Bolivia y el recientemente electo Presidente, Sr. Hugo Banzer, ha manifestado su intención de revisar las inversiones que afecten a áreas "estratégicas", calificativo que si bien es frecuente se manipule con finalidades electorales, no sabemos sus derivaciones posteriores.
- El sistema de seguridad hemisférico creado tras la IIª Guerra Mundial si bien pudo contribuir a la causa de Occidente durante la guerra fría, fue absolutamente ineficaz para eliminar las tensiones, crisis y conflictos entre los Estados americanos e incluso en un caso que comprometía a un actor extracontinental, como lo fue en el caso de la Guerra de Las Malvinas. La OEA tampoco ha cumplido un papel significativo en esta materia y nada indica que algo haya cambiado en las actuales circunstancias.

De lo expuesto se infiere que la seguridad y defensa continúan siendo, en última instancia, una responsabilidad individual de cada país, sin perjuicio de que se persista en buscar mecanismos que contribuyan a mantener la paz y faciliten la solución de las controversias que normalmente se producen entre los países, sin violar el principio de "no intervención en los asuntos internos de los Estados".

Sin negar importancia a la aplicación de medidas de confianza mutua, intercambios castrenses en determinadas áreas (catástrofes - salvataje, etc.) se estima que suponer que se han superado absolutamente los problemas vecinales y que los esfuerzos de la defensa se deben orientar hacia una seguridad compartida en el Cono Sur, parece bastante difícil. Para poder definir un sistema

de seguridad colectivo deben cumplirse algunos requisitos básicos, entre ellos, intereses compartidos - común percepción de una amenaza y confianza recíproca entre los socios del sistema. A simple vista estos requisitos están lejos de haberse alcanzado y más aún, tras el posible reconocimiento por parte de los EE.UU. de Argentina como Socio Estratégico Principal Extra OTAN, que cualquiera sean sus alcances, sin duda que constituye un factor de desequilibrio estratégico en el área, que oscurece un proceso de entendimiento castrense que había despertado halagüeñas esperanzas.

Los considerandos expuestos aconsejan que tiene plena vigencia en este mundo globalizado la mantención de una capacidad militar disuasiva en relación a las percepciones de hipotéticas amenazas, dentro de parámetros estratégicos fundamentalmente defensivos. Sin embargo, esta disuasión solo será creíble, si el potencial agresor sabe que existe una capacidad de reacción con posibilidades de éxito. Ese es el caso de Chile, en donde al analizar sus estructuras militares y sus sistemas de armas, difícilmente podrían demostrarse intenciones agresivas.

En este mundo globalizado, es imperativo definir con una visión marginada de toda consideración ideológica, el país que queremos para nuestros hijos. Un Chile que necesariamente deberá evolucionar al ritmo de los tiempos, pero no para ser una copia fiel de sociedades, que aunque altamente desarrolladas, obedecen a realidades muy distintas, al margen de que no comparten nuestros valores, ni tampoco han alcanzado la justicia y la paz social que tanto anhelamos.

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA NACIONAL

GABRIEL GASPAR T.
Cientista Político
Ministerio RR.EE.

Es un hecho cierto que estamos a pasos del siglo XXI y que nos encontramos como país, inmersos en procesos de cambios de toda índole.

*¿Cuáles son los pasos que debemos adoptar como nación para consolidar nuestra vida en el próximo siglo?
Aprendemos de la historia, pero también busquemos respuestas a otras inquietudes muy válidas y pertinentes.*

Tenemos una oportunidad histórica por delante; aprovechemos las reales potencialidades que la actual situación nacional nos brinde.

Estamos en las puertas de un nuevo siglo y al mismo tiempo, estamos inmersos en un proceso de profundos cambios a escala global y regional. En ese cuadro, Chile vive un extraordinario período de expansión de su economía, que le ha permitido duplicar su producto interno bruto en una década. Al mismo tiempo, los chilenos hemos construido un sólido consenso en materia de estabilidad política y social.

¿Cuáles deben ser los pasos que adoptemos como Nación para consolidar este proceso en el nuevo siglo que se avecina? ¿Cómo aseguramos que Chile crezca, se desarrolle, garantice una vida digna a todos sus habitantes y sea así, una Nación fuerte y respetada por las demás naciones?.

Un elemento importante para las posibles respuestas, es examinar nuestro pasado y aprender de él.

1.- Aprendamos de la Historia

Al finalizar el siglo XIX, Chile vislumbra una promisoría perspectiva. Nuestra economía había experimentado un boom de exportaciones salitreras que garantizaba un generoso caudal de divisas al país. Estábamos sólidamente insertos en la economía mundial. En el plano estratégico, nuestro país mantenía excelentes relaciones con las potencias hegemónicas de la época, en especial con Inglaterra. Nuestra estructura institucional, sin estar plenamente afiatada, superaba la media regional. El potencial de la defensa nacional gozaba de prestigio y respeto en el plano regional.

Sin embargo, la historia tomó otro rumbo, y pocos años después la crisis del salitre desplomó nuestro sector externo, el desempleo se agravó, el país dejó de percibir recursos de una manera desequilibrante, los conflictos sociales

arreciaron y el sistema institucional no fue capaz de procesarlos. Chile vivió el colapso de su época dorada y entramos a una fase de convulsión, de la cual sólo emergimos en la década de los treinta, con un nuevo equilibrio social y una nueva estrategia económica, aunque para todos era claro que la oportunidad de desarrollo había pasado.

Esta semblanza histórica, tiene una gran pertinencia en los días que hoy vive el país. Chile, a finales del siglo XX, parece reproducir el cuadro de finales del siglo XIX. Vivimos uno de los mejores momentos de nuestro crecimiento económico, el Producto Interno Bruto ha crecido a una tasa promedio superior al 6% desde hace más de una década. Nuestra inserción internacional se ha consolidado en los últimos años. Mantenemos muy buenas relaciones con las principales potencias del mundo de la post Guerra Fría. El diseño institucional ha permitido llevar adelante una fructífera transición. Las FF.AA. detentan un aceptable nivel de disuasión. En Chile todos miramos con optimismo el siglo XXI.

¿Cuáles son los desafíos y las amenazas que debe sortear el país para evitar que una vez más los chilenos desaprovechemos la oportunidad que se nos presenta?. ¿Cómo impedir que los chilenos del futuro lamenten que a finales del siglo XX sus antecesores no fueran capaces de orientar con visión de Estado el desarrollo del país?.

La respuesta a estas interrogantes supone una definición previa. Ningún objetivo de desarrollo es alcanzable de manera inmediata. Pero alguna vez hay que sembrar. Por tanto, se trata de delinear objetivos a mediano y largo alcance, por cierto, que superen los plazos electorales; es decir, se trata de objetivos cuya naturaleza desborda los límites de tiempo de un gobierno; se trata de delinear Objetivos Nacionales, para cuya concreción es necesario delinear también un camino para alcanzarlos, es decir, una Estrategia Nacional.

2.- ¿A dónde queremos llegar, qué podemos alcanzar?

Uno de los primeros elementos a definir es hacia dónde queremos llegar. Cuál es el propósito que queremos como Nación.

Una respuesta, que no por genérica deja de ser contundente, se concreta en el afán, hasta ahora no alcanzado, de construir de Chile una Nación que emerja del atraso, que resuelva sus problemas fundamentales, que le ofrezca un horizonte estable y promisorio a todos sus habitantes y a sus generaciones futuras. En suma, queremos y debemos hacer de Chile, una Nación que deje atrás el subdesarrollo y se encamine consistentemente a un nuevo estadio de su Historia. Queremos entrar al siglo XXI con paso franco y con la vista muy al frente.

¿Es ésta una afirmación voluntarista, idealista? ¿Estamos en condiciones de asumir este propósito como Nación?

Ciertamente que sí. Chile no vive una etapa de crisis, tampoco de estancamiento, ni enfrenta graves desórdenes internos. En el plano internacional, hemos superado el aislamiento, mantenemos en general cordiales relaciones con nuestros vecinos y con nuestro entorno regional y mundial. La experiencia chilena, tanto en sus ámbitos económicos como en su práctica de reconciliación, convivencia ciudadana y estabilidad política, retroalimenta nuestra inserción internacional. Virtualmente no hay Región, país o bloque en formación que no mire con interés la relación con nuestro país.

Los chilenos en la década de los noventa, hemos logrado construir crecientes consensos respecto a su institucionalidad, que superó una etapa de crisis y polarización. En esos años, comprobamos en carne propia, que la división de la Nación y la falta de acuerdo básico en temas sustantivos respecto de la conducción del país, incrementan nuestra vulnerabilidad como Nación; posibilita la injerencia externa y lo que es peor, limita nuestro propio desarrollo. Sin embargo, desde fines de la década de los ochenta, los principales núcleos dirigentes de nuestro país, concordaron un camino de reconstrucción de la unidad nacional, sobre la base de la aceptación del principio rector de nuestra soberanía.

En efecto, dado que Chile nació como país independiente luchando contra una dominación colonial, rechazamos desde nuestros orígenes una pretensión de soberanía radicada en formas monárquicas. Al mismo tiempo, habiéndose definido desde un comienzo como un Estado laico, respetuoso de todas las creencias, que separó claramente la Iglesia del Estado en el siglo pasado, asumimos que la soberanía del país no descansa en concepciones religiosas. En definitiva, entendimos desde nuestro nacimiento como Nación, que el único soberano de Chile, es su expresión ciudadana.

El reconocimiento de la soberanía popular implica muchas cosas. Una de las fundamentales, es el carácter plural y diverso que caracteriza a toda Nación. Si bien es indispensable como Estado construir una voluntad unitaria en sus principales definiciones, ella debe basarse en el reconocimiento de una amplia y diversificada gama de intereses, sectores y opciones que se gestan en la sociedad. La rica diversidad que ha originado nuestra nacionalidad, no ha sido obstáculo para construir una sociedad cohesionada desde sus inicios. Chile es una sociedad plural, construida sobre la base de núcleos prehispánicos, sucesivas afluencias de migración española en la época colonial y una importante cuota de inmigración de variado origen en su fase republicana. Chile es una síntesis de esas diversas aportaciones, todas fecundas en su trayectoria y todas convergentes en una nacionalidad que se define en lo fundamental por la aceptación de su institucionalidad, de sus documentos fundamentales y de las autoridades que emergen conforme a la voluntad ciudadana.

Reiterar estos principios básicos, es de suma pertinencia en estos momentos históricos. La pluralidad de nuestra sociedad y la síntesis de nuestra nacionalidad, no pueden ser encapsuladas en concepciones fundamentalistas, ya sea de raza, religión o visión ideológica. Nuestra Nación ha construido desde sus tempranos orígenes republicanos, formas de convivencia que aseguran la cohesión social. Los chilenos -al igual que el resto de la Humanidad- ya conocemos los costos que una Nación paga cuando predominan concepciones racistas, con sus secuelas de limpieza étnica, fundamentalismos religiosos, cargados de intolerancia o las diversas dictaduras, sean ellas del signo ideológico que sean, que conculcan la expresión libre del soberano.

Desde este punto de vista, la aceptación de la forma democrática de Estado, permite una expresión de la voluntad de la ciudadanía; permite la constitución de autoridades con legitimidad y con un marco jurídico constitucional que posibilita la institucionalización del poder. La democracia así vista, es un mecanismo que permite la expresión del soberano, crea un espacio de resolución de las controversias que surgen del carácter plural de nuestra sociedad y con todo ello, posibilita la convivencia nacional. Todos los sectores políticos del país reconocen hoy en día a la democracia como un objetivo en sí y como un mecanismo indispensable para organizar al Estado.

Así, quién define el Interés Nacional y los Objetivos Nacionales, es el soberano; es decir, la ciudadanía, a través de las autoridades que ella elija. Para los Chilenos, es inaceptable que sea de otra forma, ya sea a través de caudillajes, dictaduras partidarias, o gobiernos de facto, que nos pretendan imponer nuestro destino. Por cierto, por ningún motivo aceptamos que se nos imponga de forma foránea. Asumimos que como Nación, el principio básico de nuestra inserción internacional es el respeto irrestricto a nuestra soberanía, al derecho a decidir por nosotros mismos el norte que queremos para nuestro país.

3.- Camino y desafíos

El camino para alcanzar los Objetivos que nos proponemos pasa por potenciar nuestro poderío. Al respecto, cabe advertir que al potencial de una nación es multidimensional.

En efecto, nada saca un país con tener una gran fortaleza económica si carece de aliados confiables en el ámbito internacional, o si padece de fuertes tensiones que debilitan su frente interno.

Uno de los rubros más importantes del potencial del país es su economía. Una lectura inmediateista y coyuntural podría llevar a pensar que no se trata de un área problemática; sobre la base de una dinámica apertura al exterior, hemos logrado consolidar una estrategia de crecimiento que nos ha proporcionado el período de mayor expansión económica de nuestra historia. Pero cuidado con las autocomplacencias.

La experiencia histórica enseña que un país que depende de un solo producto y de un solo proveedor o cliente, es altamente vulnerable. Hoy podemos ser competitivos, pero emergen varias amenazas que pueden detener nuestro crecimiento. En primer lugar, nuestra oferta exportadora está concentrada en pocos bienes, y en su mayoría se trata de materias primas y productos agropecuarios. El desarrollo de la bioingeniería puede crear sustitutos de nuestro cobre, también la ingeniería genética puede, a futuro no lejano, producir en otros climas y otras latitudes productos que hoy se benefician de las ventajas geográficas y estacionales de nuestro país. Ya sabemos lo que pasó con el salitre. Además, los productos primarios sufren una tendencia en el mercado mundial a la baja relativa de sus precios. Por tanto, hasta la fecha, esta modalidad exportadora nos ha servido; pero no tenemos garantías de que en el futuro no tengamos dificultades.

Una opinión hoy en curso es la necesidad de pasar a una segunda etapa de nuestro modelo exportador, agregando mayor valor a nuestras exportaciones. No es fácil, tampoco es barato y requiere de inversiones profundas en materia de investigación científica y técnica, en educación. El objetivo debe ser diversificar nuestra oferta exportadora y diversificar nuestro intercambio. Es fácil decirlo, pero supone decisiones fuertes y que madurarán a mediano plazo en el próximo siglo. Lo contrario es seguir apostando al actual crecimiento ya que no sufriremos turbulencias en nuestro comercio exterior o que no se sucedan desequilibrios de importancia en el mercado mundial.

También está otra perspectiva: la de transformar a Chile en un país de servicios financieros, comunicacionales y de infraestructura, sostenido a la par nuestra exportación primaria. Es una alternativa que también implica un desarrollo vigoroso de nuestra infraestructura y de capacitación en todos los niveles de nuestra mano de obra.

Cualquiera sea el camino que el país elija, debe ser fruto de un amplio examen, cuyas conclusiones sean apoyadas de un gran respaldo nacional, capaz de superar los comprensibles desacomodos sectoriales que se producirán.

Pero el potencial económico es una parte nada más del potencial nacional, aunque es una parte indispensable. Otro elemento sustantivo es la cohesión social, la integración social; en definitiva, que la inmensa mayoría de chilenos y chilenas sientan que las opciones asumidas los benefician y los incorporan al progreso. Este es el desafío de la equidad, que más allá de sus legítimas razones de índole ético, tiene un innegable componente de estabilidad política y social, además de un refuerzo importante para la legitimidad institucional. Un país con profundas desigualdades, que no enfrenta la problemática de los sectores rezagados y de baja productividad, puede experimentar un progresivo distanciamiento de la población respecto de la cosa pública, inclusive, si se combina con períodos de "baja economía", puede ser un escenario propicio para la emergencia de populismos de diverso signo.

Junto con el tema social, tenemos estrechamente unido el tema de la estabilidad política. La experiencia nos enseña que mientras más inclusivo sea el sistema, mayor estabilidad logra. Las exclusiones crean distancias y descompromisos, y por cierto, generan malas condiciones para procesar los conflictos. La transición chilena ha dado muestras concretas de saber avanzar en el camino de construcción de consensos; es un camino reconocido más allá de nuestras fronteras; pero es preciso consolidarlo y profundizarlo. Es preciso reconocer que sectores mayoritarios del país, se han manifestado por una modificación de algunos aspectos del sistema político vigente, a fin de permitir una mejor representatividad y un mayor grado de inclusión. La solidez de la transición, así como la madurez de la mayoría de los actores involucrados deben permitirnos enfrentar esta tarea sin dramatismos ni polarizaciones.

Necesitamos por tanto, diseñar una política social de largo aliento, que con realismo pero con voluntad política, proporcione un conjunto de derechos elementales a todos los chilenos, más allá de su capacidad de pago o endeudamiento. Una sociedad solidaria, es a la vez una sociedad más unida y comprometida con su defensa. El impresionante crecimiento económico logrado por el país en estos últimos años, permite plantearse nuevas formas de enfrentar los temas de la salud, de la educación y de la seguridad con fórmulas que combinen la presencia del mercado, con una voluntad nacional de atender a los desprotegidos y ofrecer igualdad en las oportunidades. También requerimos ir adecuando nuestras instituciones políticas, a fin de posibilitar una expresión plena de la ciudadanía lo que redundaría en un incremento de la legitimidad del Estado, como de la representatividad de la sociedad.

Un país puede ser dinámico en su crecimiento económico, estable en su frente interno, pero además necesita de buenos aliados a nivel internacional. Necesita ser percibido como confiable y amistoso por las demás naciones de nuestro entorno vecinal, regional y mundial. Por cierto, también debe ser percibido como un país dispuesto a defender con celo su soberanía.

En el campo internacional se combinan, además de los temas históricos, los nuevos temas de la agenda de la post Guerra Fría. Aquí destaca en particular el de la integración, en el marco del acelerado proceso de globalización que vive el planeta. El proceso de integración regional y de inserción múltiple en la economía mundial que el país despliegue, es preciso ubicarlo también en esta dimensión.

Hay toda una lectura en orden a los aspectos económicos comerciales que ha sido abundantemente analizada y debatida en los últimos años. Aquí sólo queremos rescatar dos elementos de ese debate: la inserción internacional de Chile ha ido de la mano de la consolidación de nuestro proyecto exportador. En segundo término, digamos que en este proceso, al país le ha ido bien, que nos conviene.

Pero permítanme detenerme en los aspectos políticos y estratégicos de este proceso. En esta perspectiva no cabe duda que la integración está impactando a los aspectos de la seguridad regional, y en ese ámbito podemos destacar lo siguiente: El proceso de integración regional, en especial el de Mercosur, además de sus beneficios económicos, fortalece y alimenta nuestra alianza estratégica con Brasil. Al mismo tiempo, le plantea a Argentina, una nueva relación con su vecino del Norte, en un marco de interdependencia. A su vez Bolivia, debe enfrentar el desafío de seguir modernizando su economía, en una perspectiva aperturista, que a la fecha le ha dado razonables resultados y que lo empuja hacia Mercosur, junto a su reiterado discurso marítimo. Es innegable que si Bolivia opta por profundizar su camino de modernización, si quiere proyectarse como país puente del Continente, entonces debe buscar normalizar sus relaciones con Chile. Optar en dirección contraria, lo llevaría a transformarse en un país tapón, en un obstáculo para la integración, con lo cual complicaría no sólo sus relaciones con Chile, sino también con Brasil y demás países del Mercosur.

En suma, el proceso de integración subregional, potencia nuestra alianza histórica con Brasil y obliga a rediseñar a Argentina y Bolivia su relacionamiento con nuestro país. Esto ya está dando algunos frutos con la interdependencia creciente con Argentina, y está muchísimo más retrasado en las relaciones con Bolivia, pero en tiempos históricos el ritmo no ha sido para nada lento.

Nuestra apertura internacional no se restringe a América Latina; Chile también busca insertarse con dinamismo en las otras regiones del planeta, y además de lo económico, ello contribuye a consolidar nuestras relaciones políticas con las principales potencias que dominarán el siglo XXI: Europa, los países del Asia, China y Rusia, además de la superpotencia americana. Una sana equidistancia de las potencias y una actitud amistosa con ellas, nos permite un despliegue sin dificultades y al mismo tiempo evita la dependencia de una de ellas, que por muchos beneficios que nos pudiese acarrear, a la larga desembocaría en vulnerabilidades para nuestra soberanía, dada la asimetría de los potenciales nacionales.

Finalmente, es obvio pero necesario mencionarlo, el potencial nacional tiene un componente bélico que hace creíble nuestra capacidad de disuasión. Ello forma parte de una política de defensa que se desarrolle armónicamente con los otros factores del poder nacional. Una parte importante de este esfuerzo, se centra en la relación de nuevo tipo entre el escalón político y el militar, en un esfuerzo y en un compromiso común por la Defensa de nuestro país. Nuestro poderío bélico debe ir acorde con las nuevas realidades regionales y garantizar al mismo tiempo nuestra soberanía y nuestros intereses vitales.

4.- Amenazas

Como se puede observar, el nuevo siglo que asoma presenta múltiples oportunidades, pero también nos plantea complejos desafíos.

Debemos proteger a nuestra estructura económica de eventuales desequilibrios en el mercado mundial, o la emergencia de competencia para nuestros productos. Ello involucra como señaláramos, una estrategia de desarrollo económico que mire al futuro y que no se adormezca con los éxitos obtenidos.

Chile necesita resolver sus más graves desequilibrios sociales, evitando así el desarrollo de opciones antisistémicas, populismos de cualquier signo, o conductas anarquizantes al interior de la sociedad.

Necesitamos preservar a toda costa nuestra estabilidad interna, perfeccionando nuestra institucionalidad y preservando aquello que ha demostrado su utilidad. Una cuota importante de este esfuerzo, debe ser el ánimo de reconciliación y la erradicación de visiones y culturas confrontacionales que debiliten nuestra unidad interna.

Finalmente, requerimos seguir profundizando nuestra inserción internacional, para que nos convierta en un agente activo de la comunidad internacional y un socio deseado por muchas economías.

5.- Conclusión

Tenemos una oportunidad histórica por delante. Para mejor enfrentarla, debemos extraer las lecciones de nuestra propia historia, leer la nueva realidad y proponernos metas nacionales, sostenibles en el tiempo, más allá de eventuales cambios políticos. Esta es una tarea que nos compromete a todos los chilenos con las futuras generaciones. De nosotros depende que al finalizar el siglo XXI, nuestros descendientes, puedan decir con satisfacción que Chile supo aprender de su historia.

"ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y SUS EFECTOS EN LA SOBERANÍA NACIONAL"*

Introducción:

Palabras del Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Mis primeras palabras son para agradecer la presencia de todos y cada uno de ustedes en este seminario y darles la más cordial bienvenida a nuestro Instituto.

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, está desarrollando durante el presente año, un ciclo de actividades académicas relacionadas con los efectos que el fenómeno de la globalización puede tener en la soberanía y la identidad de nuestra nación. Es así, como en la primera semana de Mayo, se desarrolló un seminario que se tituló "la globalización como fenómeno del siglo XXI, efectos predecibles para nuestro país en la soberanía y la identidad nacional, análisis cultural, comunicacional y político", en el que participaron distinguidos expositores que abordaron los aspectos culturales, políticos, tecnológicos, históricos, sociológicos y de seguridad. Continuando con la idea central anterior, hemos organizado este segundo seminario en el que diversos organismos públicos darán a conocer sus particulares puntos de vista en sus respectivas áreas de competencia en relación a cómo los efectos de los procesos integrativos a que está enfrentada nuestra sociedad, condicionan o alteran sus condiciones y el cumplimiento de sus funciones, respecto a la plena autonomía que tenían antes del inicio de estos procesos.

Con este seminario complementario al que se desarrolló en Mayo, se pretende entregar a la comunidad académica elementos de análisis desde una visión multifuncional que permita comprender el escenario futuro en que se deberá desarrollar nuestra sociedad y visualizar las medidas que se deberían adoptar para preservar nuestra soberanía e identidad, especialmente en los asuntos políticos y económicos.

Los organismos e instituciones invitados a los que agradecemos su predisposición son:

La Policía de Investigaciones de Chile, por el interés y relevancia de estas instituciones en el control de los extranjeros que entran y salen del país, como también en su relación con Interpol.

* Seminario realizado en ANEPE el día 11 de Agosto de 1997

El Servicio Agrícola y Ganadero, por su importancia en cuanto a los controles fitosanitarios y otros relacionados con el tráfico de mercaderías por nuestro territorio.

El Servicio Nacional de Aduanas, por su estrecha relación con las relaciones comerciales con otros países y en especial con el tráfico de mercaderías.

El Ministerio del Interior, a través de su Departamento de Extranjería y Emigración, aspecto de especial relevancia en la relación regional y mundial en cuanto a emigraciones y permanencia de extranjeros en nuestro territorio, y

Carabineros de Chile, por su directa relación con el control de fronteras y otros aspectos relacionados con la permanencia y tránsito de extranjeros.

Así también se ha incluido una visión del proceso desde la perspectiva de la seguridad nacional, por parte de un académico de este Instituto.

Agradezco la activa participación de ustedes en este foro, ya que toda inquietud o idea sobre el acelerado proceso que vivimos, será muy bienvenida. Muchas gracias.

INTEGRACION Y SOBERANIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

MANUEL CONCHA M.
BGL. Profesor de la ANEPE
Magíster en Economía

Mi participación y aporte en este seminario, va a estar fundamentalmente basado en dar una visión general del tema en cuestión, vale decir, la globalización y la integración, dos conceptos que de alguna manera se pueden confundir, pero voy a tratar de separarlos adecuadamente en el trabajo que voy a exponer.

También tienen relación con la tendencia mundial que ha sostenido la integración en los últimos años, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Buscaré relacionar el tema de la integración propiamente tal, con un tema que es propio del nivel o acción político estratégico y un concepto que es bastante importante en esta temática, que es el de la soberanía y su relación con la seguridad nacional.

El concepto de soberanía siempre es un concepto que geopolíticamente tiene mucha importancia en los tratados, en las clases y en los estudios que se hacen, sin embargo, a lo largo de mi trabajo yo quiero plantear quizás una hipótesis de trabajo, que es meditar sobre el concepto de soberanía en el mundo actual. Soberanía, es un concepto que de alguna manera, por lo menos en mi planteamiento tiende a sufrir alguna modificación, y eso es lo que yo voy a explicar a lo largo de mi trabajo.

Quisiera pedirles que ustedes mantuvieran en vuestras mentes la definición de soberanía, qué entendemos por soberanía; busqué en un diccionario y dice: "soberanía es el estado del poder político de una nación que no está sometida al control político económico o social de otra nación o institución". Eso es soberanía, según el diccionario, les pido que mantengan ustedes esta definición.

Mi tema comienza con los cambios experimentados en el mundo a partir de la caída del Muro de Berlín y el término de la bipolaridad ideológica. Estos cambios han constituido hechos dramáticos que han influido decisivamente en las actuales relaciones entre los países, a pesar que ya la integración fué un proceso que comenzó en forma muy definida después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente con la creación del GATT y especialmente con el acuerdo de Breton Woods, establecido al término de la Segunda Guerra Mundial, en el

año 44, cuando se establecieron en el fondo monetario internacional que reguló el sistema cambiario y financiero internacionales, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. A partir de ese momento la integración comienza a ser mucho más profundizada.

La virtual desaparición de la opción socialista de Europa Oriental y el fin de la pugna ideológica de los decenios anteriores, han alterado completamente los antiguos planteamientos que gobernaban las relaciones políticas y económicas mundiales. Las latentes fuerzas de características centrípetas, es decir, las que facilitan la integración, aparecen en la escena mundial con mayor fuerza que en el pasado, en atención que las condiciones le son más propicias y han pasado a conformar lo que se ha dado en llamar fenómeno de la globalización.

Algunos autores también le llaman a la globalización la aldea global; hablan también del término de la historia; otros hablan del término de la geografía e incluso hablan de la desaparición de las fronteras, cuando se refieren a la globalización. Este concepto, incentiva y predispone a las naciones a buscar puntos de convergencia y armonización; sin embargo, junto con estas fuerzas integradoras coexisten otros designios contrarios que tienden a separar el mundo en vez de unirlo: ellas son las fuerzas centrífugas, representadas en lo político por el despertar de los nacionalismos; acordémonos de los Balcanes y la Ex Unión Soviética - y en lo económico, por las tendencias de un mayor proteccionismo por parte de aquellas naciones consolidadas que se ven amenazadas por las que emergen con mayor energía y dinamismo.

Pese a lo anterior y para poner las cosas en su lugar, debemos reconocer que es lícito que todos los países protejan su entidad productora, sin que ello constituya proteccionismo, cuando se sienten o perciben que están siendo amenazadas por prácticas de competencia desleal y es por ello que todos, unos más y otros menos, aprueban las legislaciones que permiten a su aparato productivo emplearlas cuando las situaciones así lo requieren a fin de demostrar técnica y legalmente el daño que están experimentando; creo que nuestro país está viviendo en estos momentos esta situación y deben en un tiempo más, aclararla; es proteccionismo norteamericano sencillamente, es un dumping que está haciendo nuestro país en algunas de sus exportaciones. Distinto es el caso cuando hay una política preconcebida de protección a la entidad productora nacional, al margen de las condiciones de competencia leal, en este caso sí que estamos hablando de proteccionismo.

Debido a esto, es bueno y sano, especialmente para los países más pequeños, que progresivamente se vayan reestructurando reglas internacionales, que permitan resolver las controversias cuando el comercio mundial se intensifica y los países pasan a depender sensiblemente de él.

La presencia de esta tendencia centrífuga presupone la constitución de bloques comerciales que se forman a fin de evitar ser afectados por los bloques

en formación; un ejemplo de ello, es la creación del MERCOSUR como respuesta al NAFTA.

Lo anterior, unido a la dificultad de la necesaria armonización de las políticas que permitan alcanzar los éxitos esperados, abre una promisoriosa era de posibilidades de desarrollo en este nuevo orden internacional, económico y político, pero también de incertidumbres y por consiguiente de riesgos para el mundo en general y para América Latina en particular.

La creciente globalización e integración de la economía mundial, se ha traducido en presiones constantes para que los países eliminen las barreras a la integración, presentadas actualmente en la forma de obstáculos al movimiento transfronterizo de bienes, servicios, capitales, tecnologías y personas.

La globalización, no es un fenómeno artificial creado por países o grupos de países a los cuales por motivos particulares les convenga imponer la globalización. La globalización es más bien un fenómeno derivado de la evolución tecnológica del mundo en su totalidad, cuyas vertientes políticas y económicas se han reforzado mutuamente, para que la globalización se imponga progresiva y definitivamente; es una manifestación más de la creciente interdependencia que se ha ido desarrollando entre las naciones que han visto y experimentado las bondades de su aplicación y se inscriben en una trayectoria histórica que comenzó después de la Segunda Guerra Mundial con el aumento del comercio internacional y siguió con la internacionalización de las finanzas en los años 70, cuando la magnitud de las corrientes internacionales de capital superaron por primera vez las corrientes comerciales.

La globalización surge también como consecuencia natural de vertiginosos avances experimentados por el progreso tecnológico, especialmente expresiones del mejoramiento del transporte, las comunicaciones y la información, todo lo cual influye significativamente sobre la capacidad competitiva de todos los sectores productivos y que provocan cambios importantes en la forma en que las empresas y países comercian entre ellos. La globalización es un fenómeno inevitable para los países latinoamericanos, como asimismo para el resto de los países, y representa tanto una oportunidad como un desafío. Significa una oportunidad, porque brinda la posibilidad de integrarnos a las corrientes internacionales de inversión de comercio y de tecnología de las cuales somos extremadamente dependientes en nuestros anhelos de crecimiento económico.

Sin embargo, la globalización es asimétrica, no incluye necesariamente a todos los países, especialmente aquellos que no están en condiciones de hacerlo, debido a su atraso estructural o porque no tienen la voluntad política de hacer los cambios necesarios para integrarse a ese nuevo orden económico internacional. En ese sentido, desde el punto de vista de capital extranjero a los países, es muy importante que las leyes que se hayan establecido internas

de cada país incentiven o motiven, o el consumo o la inversión, para estas corrientes o flujos de capital.

Es muy diferente, es muy distinto, cuando los capitales llegan para hacer una inversión de largo plazo, cuando los capitales llegan para hacer una compra de acciones o una compra de depósito; o sea son capitales golondrinas como se les ha dado a llamar, que son de muy corto plazo y que a la larga pueden crear crisis de balances de pago muy graves, como fue el caso México.

Significa también un desafío, porque los países deberán ir desmantelando las estructuras obsoletas, que en su momento fueron útiles y además, rectificando la legislación que los mantenía aislados del resto del mundo, a fin de acercarse a éste y aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización en términos de acceder a un mundo en que tengan la posibilidad de estar presentes recibiendo el beneficio de poder aumentar el comercio, la producción y en consecuencia el bienestar nacional, evitando los riesgos inherentes a un proceso que se desarrolla fuera de las fronteras de los países latinoamericanos.

Una forma importante y decisiva para transitar desde un país cerrado al exterior a otro más abierto en el que se acepten tanto el concepto de la globalización como el de su materialización, la integración, es relacionándose y armonizándose con el extranjero, e integrándose al mundo mediante la rebaja de aranceles y/o materializando la posibilidad de la inversión extranjera. La rebaja de aranceles puede hacerse mediante una acción unilateral sin acuerdos previos, como lo ha hecho nuestro país a partir de 1975 o mediante acuerdos entre países que están interesados en aumentar su comercio.

La segunda, la inversión extranjera significa incentivar la llegada de ahorros que los extranjeros han hecho en sus respectivos países para que vengan a suplir la falta de ahorro del ahorro interno, pero para que ello se materialice, se requiere crear condiciones de confianza y de solvencia necesarios para motivar y convencer al inversionista extranjero, de que sus ahorros van a estar mejor cautelados y con un menor riesgo en nuestro país que en otro. Sin embargo esto no es todo; para lograr lo anterior, no sólo es suficiente crear la legislación económica que abre el espacio comercial y financiero, sino también, la legislación relacionada con lo laboral, con el sistema de lecciones, con la entrega de salud, con la previsión, con la descentralización, etc.; en otras palabras, mostrar al mundo que el país es efectivamente estable y solvente en todos sus aspectos y ello se muestra a través de una voluntad de apertura del país al exterior, de una buena gestión, un mejor gobierno, que sean capaces de mostrar finalmente al mundo indicadores económicos sociales que respalden lo anterior. La maduración y logro de lo anterior no es inmediato, pudiendo demorar una, dos o tres generaciones para llegar a lograr su total cometido

y dependerá fundamentalmente de la voluntad política de hacer los cambios y de una condición básica inicial, que es comenzando con la integración nacional.

Todo lo anterior, visto desde una concepción geopolítica significaría modificar y permear el concepto de soberanía; podríamos también arriesgarnos a decir que se podría perfeccionar o adecuar a la realidad contemporánea el concepto de soberanía en el sentido tradicional de no pensar que, porque el país comienza a modificar y transformar su legislación autárquica, u otra que prevalezca una política de mayor apertura y armonización con el extranjero, el país está "perdiendo soberanía", por el hecho de que está dispuesto a abrir sus fronteras comerciales y financieras. En este sentido, el país deberá elegir entre tener un país más autárquico y soberano, o tener un país más integrado al mundo y con un mayor desarrollo.

La integración económica es la respuesta concreta al fenómeno de la globalización y la integración política es la respuesta a la integración económica. Los pueblos siempre se han unido, inicialmente, motivados por sus intereses económicos, y luego, han dado paso a formas más sofisticadas de integración política; ejemplos: la Comunidad Económica Europea que dio paso a la Unión Europea, y el MERCOSUR, que ha ido evolucionando hacia formas de armonización más políticas.

El libre comercio es mejor que la autarquía para cada país y conduce al uso más eficiente de los recursos mundiales y por consiguiente a la máxima producción mundial; no obstante, un país puede intentar aumentar su bienestar a expensas de otros países por medio de restricciones al comercio, elevando sus barreras aduaneras, mediante el establecimiento de medidas arancelarias y para - arancelarias, lo cual mejora los términos de intercambio del país que lo establece, reduce el volumen de comercio y puede elevar el bienestar del país. Sin embargo, ya que la mejora en la posición del país se produce a expensas del país con el cual comercia, éste probablemente adoptará represalias y al final ambos países se perjudicarán reduciendo sus niveles de bienestar: ¿Será esto una forma de ser más soberano?, me pregunto yo.

Sin embargo, hay otras formas diferentes que son aproximaciones al óptimo del libre comercio sobre la base de acuerdos a la integración económica entre países en la forma de: libre comercio, uniones aduaneras, mercado común o uniones económicas; al respecto, nuestro país ha completado ya por más de dos décadas, se ha ido integrando al mundo para lo cual ha materializado diferentes formas de acuerdos comerciales y/o de cooperación económica con países de América, con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Canadá, Ecuador, Mercosur, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Europa, que ya entró en conversaciones con la Unión Europea, con el Asia Pacífico a través de la APEC y del PEEC que es su organismo consultivo. El resultado final de la armonización mundial en este tipo de temas, en el afán de abrir espacios

económicos que mejoren las condiciones de vida de la ciudadanía, es la transformación de los mercados nacionales en ámbitos de un mercado global y la subordinación de las políticas nacionales a una política global uniforme, con la limitación que ello supone para una política nacional autónoma en aras de un mejor entendimiento que favorezca el bienestar de los países comprometidos; ejemplo de ello son los acuerdos alcanzados en la ronda de Uruguay del GATT, hoy Organización Mundial del Comercio y los innumerables acuerdos comerciales bi o multilaterales entre los países que tratan de proteger a las partes, con reglas del juego claras y transparentes, para que eviten el proteccionismo de naciones más poderosas.

La gran cantidad de años que demandó el llegar a un acuerdo en la ronda de Uruguay, para un mejor entendimiento mundial en lo que a comercio se refiere, puso de manifiesto la dificultad de armonizar políticas y reglamentaciones en el heterogéneo grupo de países miembros, con niveles de desarrollo dispares, muchos de ellos reacios a ceder parte de su soberanía nacional, en cuanto a la libertad para adoptar políticas propias y al hecho de no sentirse sometidos al control político, económico o social, de otra nación u otro organismo.

Sin embargo el ejercicio que significa llegar a acuerdos de este tipo, no es un ejercicio de suma cero, es decir, lo que tu ganas lo pierdo yo y viceversa, muy por el contrario, la suma debe ser más bien positiva, porque deberá ceñirse a lo siguiente; lo que tu ganas es en cierto aspecto compensado por lo que yo gano en otro aspecto, así ambos salimos ganando.

De otra forma se cumpliría lo expresado en párrafos anteriores en el sentido de aquellos países que tratan de enriquecerse a costa de reducir los beneficios de los demás. Finalmente terminan en un nivel de bienestar menor al inicial, porque reciben las represalias de los afectados. Así es como entonces la soberanía que yo cedo entendida ésta como; "el estado del poder político de una nación que no está sometida al control político, económico o social de otra nación", es compensado por la que tú cedés en aras de un mejor entendimiento de intercambio; entonces ambos salimos ganando, porque ello nos permitirá acceder a más y mejores posibilidades para el bienestar mutuo, al ponernos de acuerdo en la modificación de estructuras que a ambos nos mantenían aislados y con un menor nivel de bienestar.

En el caso extremo de la pobreza y si ésta tuviera una forma de expresarse, seguramente ésta va a estar dispuesta a aceptar la cesión de un cierto grado de soberanía compensada si ello le significa al país la creación de mayor cantidad de empleos que permitan absorber la pobreza y la extrema pobreza, como resultado del acceso a mercados más grandes y de la expansión de la producción de aquellos bienes y servicios que el país produce con mayor eficiencia. El costo que se paga por integrarse es arriesgarse a dismantelar en ambas partes actividades productivas nacionales que son ineficientes, para

lo cual los recursos que quedan desempleados deben reasignarse a otras actividades; es arriesgarse también a sufrir la competencia desleal de empresas que practican esquemas perversos de integración, aprovechándose a veces de posiciones de mayor magnitud económica. Estas prácticas son atribuibles a todas las partes involucradas, ya que los vicios que se pueden observar en la competencia internacional, ahora sólo se están trasladando en la competencia internacional. La mejor defensa para esto es disponer de un acuerdo comercial claro y transparente con cláusulas de solución de controversias que resguarden los derechos de todas las partes; sin embargo, la mejor defensa siempre va a ser la producción eficiente, porque ella siempre va permitir acceder a mercados alternativos, si se cuenta con una red comercial adecuada con empresarios experimentados.

Siempre la estructura comercial va a pedir que el Gobierno la proteja, a fin de aumentar su soberanía productiva, pero a costa de perder capacidad económica global, disminuyendo el nivel de bienestar del país.

Por otro lado las presiones a las cuales será expuesto el mundo económico debido a las fuerzas de origen disociador en las formas de un mayor proteccionismo por parte de aquellos países en los que gravita la carga de reajuste y que tienen mayor responsabilidad en la conducción de un mundo más convergente, hacen temer que el mundo se divida en bloques comerciales antagónicos. Además, la multipolaridad que surge de las relaciones económicas, dificulta la coordinación de políticas, lo cual es una importante faceta de la necesaria armonización.

Por consiguiente, el nuevo orden internacional habla de una era cargada de posibilidades, pero también, de incertidumbres y por consiguiente, de riesgos para el mundo en general y para América Latina en particular. Aquellos países que entiendan este fenómeno y tomen sus previsiones adecuándose a la realidad contemporánea, podrán sortear en mejor forma esta situación; en este sentido, nuestro país, desde la década de los años 70, se encuentra materializando una política de apertura y de enfrentamiento frontal a un intercambio de bienes y servicios con todo el mundo, mediante una política de apertura unilateral, que le ha rendido importantes beneficios en términos de un mejor bienestar, lo cual no significa que éste haya alcanzado a todas las clases sociales, pero que sí cada vez les ofrece mayores posibilidades para que, los que todavía no lo alcanzan, puedan hacerlo en un futuro relativamente cercano.

Vistas así las cosas, podríamos concluir entonces válidamente que cuando un país se fortalece en sus instituciones, equilibra su legislación, toma sus previsiones, accede a acuerdos integradores eficaces, prepara eficientemente a su aparato productivo, expande sus mercados, defiende sus intereses nacionales a la luz de las legislaciones internacionales acordadas, compite lealmente y desarrolla una capacidad para sustituir los mercados; cuando las resoluciones legales de países extranjeros le sean adversas por razones que incluso pudieran ser de carácter proteccionistas; aún

así, la integración como política de acción nos conduce a un mundo más desarrollado, quizás más riesgoso desde el punto de vista político y económico y porqué no decir, bélico también, porque habrá mayores puntos de roce.

Sin embargo, si el país prevee oportunamente dichos roces, lubrica adecuadamente el aparataje burocrático nacional - internacional, y es eficaz en resolver las crisis que pudieran presentarse, podrá acceder a un mundo con mayores posibilidades de desarrollo, que le permitan derrotar la pobreza y, como consecuencia de ello, fortalecer la seguridad nacional.

A pesar de lo importante que significa el comercio internacional en el crecimiento de los países, especialmente el de los en desarrollo, sólo el 15% de la producción mundial es exportada; por lo tanto, el resto de la producción mundial, entre el 80 o el 85% de ella es transada dentro de los países y no se comercia internacionalmente; de aquí la importancia de seguir preocupados los países de establecer políticas económicas internas que fortalezcan el intercambio de bienes y servicios, sin que ellas signifiquen cerrarse al resto del mundo. Sin embargo, al analizar la composición de las cifras que se comercia internacionalmente, se verá que una parte significativa de ellas se comercia inter regionalmente. Así en América del Norte el comercio entre Canadá y EE. UU., representa el 37% del comercio mundial de esa Región.

La geografía sigue siendo una variable importante para la ampliación del comercio, o representa un espacio natural de relaciones comerciales y por lo tanto, se hacen interesantes las proyecciones y el esfuerzo destinados a establecer sanas políticas de integración con los países vecinos, y para vecinales, en instituciones como la del Mercosur. Finalmente, la tendencia en mantener una mayor proporción del comercio mundial en la forma del comercio intraregional, también nos recomienda revisar la tradicional concepción geopolítica en relación a la soberanía que debe gozar el país, cuando debemos evaluar proyectos de integración vecinal, especialmente, ya que los países latinoamericanos conforman tradicionalmente con sus vecinos, sus particulares hipótesis vecinales. De otra manera y desde el punto de vista de la seguridad nacional, los países entrarían a una suerte de aislacionismo regresivo, lo cual estimo, no es el propósito de ello.

EL FENOMENO MIGRATORIO VISION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR (Extranjería y Emigración)

ALDO BIAGINI ALARCON
Abogado Asesor del Ministerio
del Interior

Muchas gracias antes que nada por esta invitación a exponer estos temas ante tan selecta audiencia y poder intercambiar algunos puntos de vista, porque esto es más bien un proceso dialéctico, digámoslo así, que uno entrega, pero recibe mucho también, y voy a centrar mi exposición más bien en el fenómeno migratorio y por supuesto haciendo una referencia más marcada a este fenómeno con relación a nuestros países vecinos.

Desde un punto de vista histórico, nosotros podemos señalar que Chile ha sido un país inmigrante, o sea ha recibido corrientes migratorias aunque no en gran cantidad, pero sí ha mantenido una marcada influencia yo diría en el proceso del crecimiento del país y es un proceso que se inicia desde los albores de la República, ya sea que los inmigrantes llegan al país inducidos específicamente por políticas de poblamiento del gobierno, como sucede por ejemplo en el año 1850 en adelante con los Alemanes, ya sea por lo que nosotros denominamos inmigración espontánea, vale decir, inmigrantes especialmente europeos en el siglo pasado, que se sienten atraídos por la estabilidad económica, o la estabilidad política y por el hecho de ser Chile, yo diría específicamente o casi todo el Cono Sur Latinoamericano, una sola que se visualiza como una zona de potencial en crecimiento. Es así como tenemos un fuerte desarrollo de las colonias Italianas, colonias Españolas, y posteriormente también la colonia Árabe. En general este proceso, ya sea de ocupación de zonas vacías, como sucede con los Alemanes en el sur, ya sea de incorporación de mano de obra deficitaria en ciertos sectores de la producción, cumple con los objetivos que explícitamente se había trazado el Estado.

Primero, porque los emigrantes son de buena calidad y segundo, porque desde el punto de vista técnico se incorporan bien, pero sobre todo, porque desde el punto social y cultural logran efectivamente lo que llamamos un proceso de asimilación de incorporación cultural a nuestra población; o sea no se constituye el GHETTO, salvo algunas ilustres experiencias bastantes recientes, pero no se constituyen GHETTO en Chile, nosotros tenemos colonias, pero esas colonias normalmente terminan en matrimonios mixtos. Diríamos entonces que el proceso o los procesos de corrientes migratorias hacia Chile, han sido exitosos.

En consecuencia, la primera conclusión que podríamos deducir, es que dados los buenos resultados que hemos tenido en materia de emigración, Chile debería continuar pensando en ser un país de inmigrantes, no deberíamos nosotros restarnos a este proceso, sumado el hecho de que no se vislumbra en la población un rechazo hacia los inmigrantes, ni tampoco a grupos de ellos.

Ahora bien, cuál es hoy día el contexto internacional que va tener que enfrentar Chile frente al proceso de inmigración; yo diría que va estar marcado por tres factores: en primer lugar, se observa que la tendencia mundial es a un creciente y acentuado aumento de los inmigrantes, pero de una condición diversa a las corrientes que tuvimos en el siglo pasado o a comienzos de este siglo, a lo cual me voy a referir a continuación, es decir, con esto quiero señalar que las presiones migratorias que hacen países con las características del nuestro, van a ser cada día mayores; en segundo lugar, se puede observar que dentro del contexto y aquí el tema del seminario, de creciente integración económica ya sea a bloques regionales o a acuerdos de asociación económicas. Dentro de este contexto, los pasos siguientes normalmente son ir también haciendo decrecer las barreras al tránsito de personas. No quiere decir con esto, que se estén fomentando las migraciones, pero indirectamente van a ser cada vez menos los requisitos para poder ingresar de un país a otro que estén dentro de estos acuerdos de integración.

En tercer lugar, creo yo, ésta es una opinión personal, en este contexto internacional de creciente interdependencia, los países tienen que especializarse en zonas específicas; yo creo que la inmigración dentro de las características que vamos a definir a continuación, debe ser más bien vista como una inversión que el país tiene que hacer en recursos humanos en que el país es deficitario; volvamos entonces a este contexto internacional.

Los países europeos evidentemente han visto que a pesar de las diversas barreras que van poniendo al tránsito de países subdesarrollados hacia sus fronteras, no han logrado hacer que este tránsito finalice; sin embargo ha ido paulatinamente decayendo o sea no han sido absolutamente eficaces en las barreras, pero sí han logrado el propósito de hacer decrecer ese tránsito, y en consecuencia esos países de menor desarrollo relativo van a empezar a mirar hacia países que tengan características parecidas a las chilenas o sea rápido crecimiento económico, estabilidad política y sobre todo ciertas zonas o áreas relativamente despobladas, todas características que reúne el nuestro y además consideremos también que existen países super poblados o también llamados de origen de las emigraciones, que explícitamente fomentan las salidas de sus propios nacionales a países con las características del nuestro.

Evidentemente entonces, frente a este cuadro, Chile debería propiciar políticas de inmigración que tengan que ver con su propia realidad, antes de actuar por reacción, o sea frente a esta inmigración espontánea que cada vez

va ir siendo más creciente, como podríamos ver en las cifras que voy a entregar a continuación y dentro de ciertos límites; cuales van a ser estos límites: en primer lugar, la capacidad de acogida que tenga la población nacional que va en directa relación con la capacidad de integración que tengan los inmigrantes, cuestión que todavía no se ha visto superada en Chile y que va a estar muy ligada a la cultura, religión y a la lengua del inmigrante; en segundo lugar, a la defensa de algunas de sus fuentes de trabajo: hay fuentes de trabajo que evidentemente Chile debería preocuparse de reservar a sus nacionales, hasta que no haya podido dar el paso cualitativo en la reforma educacional; y en tercer lugar, por la seguridad nacional; evidentemente habrá zonas que deberán estar reservadas obviamente al poblamiento por parte de nacionales, esos diría yo que serían los límites.

Veamos ahora frente a este telón de fondo, cuáles son las corrientes migratorias que van a estar llegando hacia Chile o ya lo están haciendo en este cuadro, que comienza, diría yo, a contar de los años 80 en adelante. Decíamos que la experiencia hasta la mitad de este siglo era inmigración de tipo europeo o de tipo colonia Árabe.

Las corrientes migratorias que vamos a tener hoy en día van a ser bastante distintas; en primer lugar vamos a tener una fuerte corriente de inmigrantes de países limítrofes, especialmente, y de eso se está viendo hoy día, de peruanos y bolivianos, pero también de argentinos. Se observa que los peruanos, dados los problemas económicos y políticos que han tenido y que no han superado del todo, han ejercido una fuerte presión sobre todo respecto de Chile y Argentina, y en este sentido, permítanme, no los quiero aburrir, algunas pequeñas cifras son bastante elocuentes en esta materia.

Creo que en el año 1992 el saldo neto de peruanos ingresados a Chile y que se habían finalmente quedado, llegaba a 5.720 personas y se mantuvo, incluso decreció en los años siguientes hasta el año pasado, que llegamos a una cifra de 12.121 peruanos que permanecieron en Chile, o sea ingresaron en las distintas calidades migratorias; pero yo diría el 90% en calidad de turistas y de este saldo ingresaron en el año 1996, 156.639, pero se quedaron 12.121 peruanos, esto sumado a los saldos que teníamos desde el año 1992, nos da aproximadamente 30.000 peruanos que se han quedado en Chile, y a esto habría que sumarle además los que han obtenido visas de residentes, porque las cifras anteriores están referidas a los que entraron como turistas, o renovando la calidad de turistas o lisa y llanamente han caído en la irregularidad; a esta cifra debería agregar 6.676 peruanos que han obtenido la calidad de residentes. Estas cifras nos indican que los peruanos son, lejos, el país que más inmigrantes aporta en la actualidad a Chile, seguidos por los bolivianos, con características similares, aunque no parecidas a los peruanos. En el año 1992 había un saldo negativo, obligadamente se quedaban hasta llegar al año 1996 con 8.360 bolivianos, o sea ingresan 112.034 y de este contingente permanece en Chile 8.360, a lo cual cabe agregar 3.097 que han obtenido la calidad de residentes. ¿A dónde se dirigen estos inmigrantes?, básicamente a los sectores más dinámicos de la economía chilena: minería, especialmente en el norte, también, sectores de la

construcción, se han establecido básicamente en el norte, pero tenemos bastantes ya arraigados en Santiago.

Son gente de educación básica, que viene más bien a un nivel de obreros; no tenemos gran aporte de profesionales y en tercer lugar, tenemos a los argentinos; aquí las cifras están un tanto distorsionadas por el turismo, porque han sido cifras del año 1996, no han sido totalmente depuradas, parecen un poco más significativas de lo que son. Tenemos que, ingresaron en el año 1996: 661.536 personas de nacionalidad argentina, como ven ustedes hay un fenómeno de turismo bastante importante, de las cuales habrían permanecido en el 96 (20.143) pero, depurada esta cifra, desciende bastante, yo diría que desciende más allá del 50%. Consecuentemente, no es el fenómeno de los peruanos; pero sí es bastante importante. Ahora, las características de los argentinos son distintas a las de los peruanos, ahí tenemos una inmigración de tipo profesional un poco superior y con algunas características de inversión también. O sea, tenemos argentinos que se instalan con comercio o con desarrollo de algunos procesos productivos de mediana y pequeña empresa. Esa es la mayor presión migratoria que estamos experimentando. Creo que vamos a seguir experimentando el resto de lo que queda de siglo.

Después, tenemos países de origen de las inmigraciones. Se trata de ciudadanos que provienen de países Asiáticos, especialmente Corea; también de la India, y que en cifras muy diversas a la de los peruanos, bolivianos o argentinos, han estado llegando a nuestro país, ya sea mediante visa residente o como turistas que después permanecen; el caso de los coreanos, por ejemplo, tenemos una cifra de aproximadamente de los 500, que una vez que han ingresado como turistas permanecen en tal categoría, ya sea renovando esa visa turista o como irregulares. Es de características bastantes diversas a la anterior, se trata de personas que en el caso de los coreanos obtienen subsidios de sus propios gobiernos a la inmigración, vale decir, les dan capital para instalarse y que conforman la avanzada de una política claramente de expulsión de nacionales de sus países con objetos de política económica. Estos países han logrado establecer de esta manera una red de comerciantes de importadores que justamente importan los bienes elaborados o semi elaborados de estos países, de Corea, Taiwan o de la propia India y los importan agregándole muy poca mano de obra.

Finalmente, tenemos la inmigración proveniente del resto del mundo, básicamente me refiero a Europa, EE. UU., Canadá, porque África prácticamente reincide en nuestro caso en las inmigraciones que es también diversa a los dos casos anteriores; hay gente que viene con un trabajo, normalmente se hace cargo de la dirección o de niveles directivos o altamente técnicos, de empresas que tienen sede o radio de acción ubicada en nuestro país. Mucha de esta gente regresa a su país de origen, o va en otra misión terminada su estadía en Chile,

pero se está dando con bastante frecuencia en gente que permanece más que antes.

También es interesante el fenómeno de emigración de chilenos hacia otros países. Nosotros seguimos siendo un país de origen de migraciones - somos un país en que la gente emigra. Recién en el año 1995 tuvimos un saldo neto de 1.566 personas que retornaron, o sea hubo 1.566 más que retornaron de las que salieron; pero en épocas anteriores habíamos tenido saldos negativos, o sea más personas emigraban de las que volvían: esto tiene que ver obviamente con la situación económica del país. El peak está constituido en el año 1984 (32.000 personas), el año 1985 (32.857), el 1986 (34.000), el 1987 (30.000) y el 1988 desciende bruscamente (1.500.-), para entrar con saldos positivos en 1989, o sea más personas regresan (4.239), y 1990 también positivo (3.078); curiosamente en 1991 y en 1992 tenemos (6.356 y 20.752 que emigran) pero volvemos a equilibrarnos en 1993 con 15.000 personas; y ahora en 1996 tenemos un saldo negativo, o sea más emigrantes que retornados de 14.472 personas. Ha habido variación también en esto, porque en primer lugar la Patagonia argentina dejó de ser un lugar de destino de nuestros emigrantes, más bien hay más personas que retornan de esa zona y sigue el fenómeno de nuestros nacionales que emigran ya sea a EE.UU., Europa o Australia a los lugares donde hay fuertes colonias chilenas.

Podríamos señalar que ahí también estuvimos frente a un proceso que podríamos calificar de exitoso, o sea en toda la planificación que usó el Gobierno del Presidente Aylwin en adelante, para fomentar el retorno de nacionales con la Oficina Nacional de Retorno; ahí tuvimos el orden de las 30.000 personas chilenas que volvieron a instalarse en Chile, mediante distintos sistemas: subsidios a los bienes de capitales que importaban, franquicias en cuanto a préstamos, etc.

¿Qué nos queda por cumplir? ¿dónde están los campos en que nosotros deberíamos avanzar?. Bueno en primer lugar es indicativo cuáles van a ser los países que nos van a presionar migratoriamente y ahí tenemos que avanzar en primer lugar en acuerdos de gobierno a gobierno que tiendan voluntariamente a detener o equilibrar este tráfico de inmigrantes y ahí se valora mucho los acuerdos que podamos suscribir con Perú y Bolivia y también con algunos países asiáticos. También, cómo podemos nosotros organizar el cuadro de las inmigraciones de manera de constituirlo en una cosa con un peso estratégico un poco más acentuado, ver cómo podemos atraer los inmigrantes donde efectivamente el país es deficitario.

En este sentido el Gobierno envió hace tiempo ya, un Proyecto de Ley sobre migraciones que lamentablemente se estancó en el Parlamento: no avanzó con la celeridad que hubiéramos querido, pero el Gobierno lo retiró ya, así que aquí hay culpa compartida para reestudiarlo y hacerlo un poco más sintético,

porque efectivamente era bastante extenso. Pero se ha avanzado en otros temas puntuales; por ejemplo, se derogó el famoso salvo conducto de los residentes permanentes, que era un entramamiento absurdo o burocrático; y ya es ley vigente y se ha avanzado también en el reglamento con normas sobre asilo y refugio, de manera tal que Chile pueda ser un país de acogida a los refugiados, pero no de cualquier refugiado, sino de aquellos refugiados que Chile pueda ver como elementos que van a integrarse efectivamente a nuestra población. Ya está muy avanzado el Proyecto de Ley sobre habitantes de zonas fronterizas, que va a constituirse en una nueva forma de ingreso al país, específicamente destinada a esa categoría de habitantes.

Ahora bien, existen en la actualidad diversas instituciones que tienen que ver con el tema de las inmigraciones: tenemos el Departamento Extranjería y Emigración del Ministerio del Interior, tenemos la Dirección General Consular e Inmigración de RR.EE., tenemos la Policía de Investigaciones, tenemos Carabineros, que controlan los pasos fronterizos. Entonces, tenemos un cuadro de instituciones que no logran en su conjunto tener un peso específico en la administración pública, como para diseñar un cuadro orgánico y un cuadro que tenga una mirada un poco más estratégica de la que ha habido hasta hoy. Estamos actuando más bien por reacción, estamos con el proceso de inmigración, pero es un proceso de inmigración espontáneo, en que no ha habido una intervención clara, yo quiero llenar zonas de áreas vacías, quiero acentuar esta área de la producción - eso todavía no se ha podido dar también convendría ir pensando, (esto es una idea mía, no quiero aparecer como creador de nuevas instancias burocráticas), pero yo creo que falta en Chile una autoridad de poblamiento, o sea que tenga la especificación propia de señalarlo, cuáles van a ser las zonas que van a ser objeto de una presión migratoria a futuro, y además cuáles serían eventualmente las zonas geográficas en que nosotros podríamos recibir inmigrantes.

También, los sectores de la producción que nosotros podríamos reforzar desde el punto de vista militar. Debemos avanzar también en la profesionalización de ciertos sectores. Me refiero al personal de las Intendencias y Gobernaciones, que tienen que evaluar al inmigrante, me refiero a la Policía de Fronteras, que tiene el control y creo que también hay que avanzar en la modernización de algunos procedimientos y en la creación de algunas visas que hoy día no tenemos, como por ejemplo, la visa de hombre de negocios; y por último creo que, si queremos tener una intervención activa del Estado de Chile, tenemos que tener algunos incentivos de las inmigraciones que podrían estar ahí, y sería la herramienta que el Estado usaría cuando estime del caso hacerlo, no es que tenga que necesariamente dar incentivos. Creo que, avanzando en este aspecto, vamos a estar en condiciones de enfrentar estas presiones migratorias que se nos vienen encima y que van a ser cada día más intensas.

VISION DE LA POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE (Extranjería y Policía Internacional)

JUAN COLLAO AYALA
Prefecto
Policía de Investigaciones de Chile

El tema a tratar es "El ingreso y el egreso de extranjeros en el país, como asimismo su permanencia".

La Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional, es una repartición dependiente de la Policía de Investigaciones de Chile y su misión es dar cumplimiento a las disposiciones legales que regulan el ingreso, permanencia y egreso de extranjeros; aquí también controlamos a los chilenos que entran y salen del país, por supuesto.

El principal cuerpo legal que regula esta materia, es el Decreto Ley 1.094 del año 1975, llamada Ley de Extranjería y que se encuentra reglamentado por el Decreto Supremo 597 de 1984. Esta disposición legal, referida al control de los extranjeros que llegan a Chile, debe ser aplicada por el Ministerio del Interior, a través de las distintas oficinas de extranjería de las Intendencias y Gobernaciones.

La misma disposición señala que en el extranjero, las misiones diplomáticas chilenas a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, tienen también una incidencia en el ingreso a Chile de los extranjeros, esto es el otorgar las diferentes visas que necesitan algunos extranjeros para ingresar al país; ahora bien, la Policía de Investigaciones de Chile, se presenta como el organismo ejecutor y de control en materia de extranjería, facultad que le otorga el Art. 4° del Reglamento, disposición que señala que le corresponderá controlar el ingreso y egreso de los extranjeros e impedir que entren o salgan del territorio nacional, quienes no cumplan estos requisitos. El mismo Artículo dice que la función de control la ejecutará Carabineros de Chile, donde no existan Unidades de la Policía de Investigaciones, facultad que también tiene la Armada de Chile en Juan Fernández.

Es materia conocida que para visitar un país extranjero, se debe contar con una documentación idónea para el efecto, sea ésta el pasaporte o la cédula de identidad, como es el caso de los argentinos, brasileños, uruguayos, paraguayos y últimamente colombianos, acatando las disposiciones que cada país tenga para recibir a los extranjeros.

Cada Estado es soberano para regular el ingreso y permanencia de los extranjeros en su territorio, asegurando de esta manera su propia seguridad nacional y, evidentemente, la de sus ciudadanos, que debe ser una preocupación constante en cada gobierno de turno. Para la Policía de Investigaciones de Chile, obviamente constituye un deber legal hacer su aporte a esa materia ante la facultad delegada del control migratorio; misión a cargo de la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional y de las secciones y oficinas técnicamente dependientes a lo largo del país que cumplen este control migratorio en las principales fronteras, desde Visviri por el Norte, hasta Puerto Williams por el Sur. Al referirme a las principales fronteras del país, no lo hago sólo pensando en la línea que nos separa de Perú, Bolivia y Argentina; hay que considerar que nuestros puertos de mar, incluidos Juan Fernández e Isla de Pascua, y desde Arica a Punta Arenas, son también una frontera, como lo son también los aeropuertos internacionales en todo el territorio nacional.

En estos lugares está presente la Policía para llevar a efecto el control migratorio, pero no podemos ver esta labor con simpleza, ya que no se trata sólo de estampar un timbre en un pasaporte o en una tarjeta migratoria; la labor va mucho más allá. Primero que nada, evitar que nuestras leyes sean violadas y que aquellos pseudo turistas utilicen nuestra patria para insertar costumbres anómalas en su propio beneficio.

Es por eso que he querido tocar un tema, que es el problema más latente en los últimos años, y es la droga. Debido al poder económico que ésta genera, los Gobiernos están obligados a invertir grandes sumas para tratar de aminorar sus efectos y mantener el control, porque resulta una utopía pensar en su exterminio. Esta lacra con ribetes mundiales constituye otro desafío para los oficiales contralores de fronteras; es el caso de la falsificación de los pasaportes que es cada vez más difícil de detectar. Un documento adulterado o falso permite a una persona ingresar, desconociendo su verdadera identidad, por lo tanto, es el cuidado que debemos tener y es una preocupación constante por una cantidad de pasaportes que normalmente a través de todo el mundo se están perdiendo. Son sustraídos incluso de las representaciones diplomáticas y nos llegan a través de la Oficina de Interpol encargos de pasaportes oficiales, diplomáticos y ordinarios, que tenemos la preocupación de insertar en nuestro sistema computacional, para evitar que se produzcan estos ingresos de personas cuya conveniencia no sirve al país. Como decía, el poderío económico de estos delincuentes relacionados con la droga, resulta peligroso para la seguridad de los países en general y Chile no puede estar ajeno a esta amenaza.

El aumento de las inversiones comerciales que hacen los extranjeros en nuestro país, ha hecho crecer en forma sostenida el movimiento migratorio hacia Chile, que ven en éste un país que les reporta seguridad. Es así como hemos visto crecer también la inmigración de extranjeros en busca de mejores perspectivas de vida y de trabajo, que no reportan al país un beneficio, sino que van en desmedro de los propios chilenos, que ven disminuidas sus

oportunidades en el campo laboral haciendo crecer la cesantía, ya que estos extranjeros sin especialización trabajan por sueldos inferiores y, evidentemente que al encontrarse en situación irregular en el país, no se les cancelan beneficios previsionales. Es lógico que esto resulte un beneficio más para el empleador, porque se dejan de pagar algunas leyes y algunos impuestos.

Como señalara antes, cada país impone sus reglas para permitir el ingreso de extranjeros a su territorio; Chile en su legislación distingue al extranjero que viene de paseo, por diversión, visita familiar, por razones de salud, artísticas, religiosas entre otras, señalando la calidad de turista, porque cuenta con un período determinado de permanencia, según el convenio que se haya suscrito, con el máximo de 90 días prorrogables. En esta calidad de turista, el extranjero no tiene restricciones de movimiento en el país, pero su actividad no puede ser otra de las que ya señalamos y evidentemente no puede ejercer actividades remuneradas, no obstante que puede solicitar su cambio de residencia, lo que queda en manos del Ministerio del Interior; en Santiago, el Departamento de Extranjería y Emigración de la Intendencia de la Región Metropolitana. Pero no sólo en calidad de turista puede ingresar un extranjero a Chile, pues los Consulados están autorizados para otorgar visaciones como residentes temporales, a estudiantes o sujetos a contrato; y es lo que se pretende hacer a futuro y sean los Consulados los que otorguen este permiso para que puedan ingresar los extranjeros en pos de una residencia en el país.

En el control de entrada, es importante el cuidadoso chequeo del pasajero, porque aquí también existen falsificaciones de timbres de visa; hemos detectado visas falsas que son dibujadas en los pasaportes, principalmente en aquellos extranjeros que han sido obligados a abandonar el país y que de alguna u otra forma, se las ingenian para reingresar por distintas fronteras y a veces eludiendo las fronteras principales.

En este sentido, hemos detectado principalmente que estas visas falsas que se han confeccionado en Brasil o en Argentina, están siendo utilizadas para llegar a Estados Unidos o a Canadá, pensando que estos últimos países, con una mejor situación económica, ven en Chile un país que les da seguridad para sus turistas; entonces, esta situación nos deja a nosotros con una preocupación bastante más importante en el sentido de extremar nuestros controles de fronteras, principalmente en el Aeropuerto Pudahuel, que es donde se han detectado estos documentos.

Nuestros controles fronterizos del país, cuentan con tecnología que nos ayuda a mantener esta seguridad y las autoridades administrativas y judiciales, a través de sus respectivos procedimientos, nos dan a conocer y ordenan cumplir sus mandatos que quedan registrados en el sistema computacional. Es así, como el funcionario contralor de fronteras tiene a su disposición los antecedentes que le permiten conocer y determinar si el extranjero que se está controlando, reúne las condiciones para entrar o salir del país, según sea su destino.

La autoridad administrativa tiene la facultad de obligar a un extranjero infractor del Reglamento de Extranjería a abandonar el país o proceder a su expulsión, lo que implica un impedimento para su regreso. Muchos de éstos salen del país, porque se les ha negado una residencia y concurren en el exterior hasta un Consulado, obteniendo muchas veces una visa con antecedentes un poco fraudulentos para retornar al país; en estos casos la disposición de la autoridad migratoria interna, vale decir del Ministerio del Interior, prima ante la documentación que traiga el extranjero hacia Chile, aunque ésta venga firmada por un Cónsul.

Hoy tenemos el problema de los países del Norte: Bolivia, Perú y últimamente Ecuador, cuyos nacionales han aumentado sus migraciones hacia Chile. Esto lo hacen en calidad de turistas, y lo hacen en busca de mejores perspectivas; quizás este es un tema que nos debiera preocupar un poco más.

Por su parte, como contralores tenemos también que cumplir otras materias de la autoridad judicial, entiéndase por supuesto Tribunales de Justicia, que en su facultad sancionatoria, decreta órdenes restrictivas de desplazamiento, como son los arraigos, que impiden tanto a chilenos como a extranjeros, involucrados en algún delito, salir del territorio nacional; resulta obvio que tampoco pueden salir aquellas personas que son requeridas por una orden de aprehensión. Hasta ahí llegan, hasta la frontera.

Otra responsabilidad para el oficial contralor es la que regula en Chile el tránsito de menores de edad, quienes deben cumplir ciertos requisitos para salir, ya que deben contar con la debida autorización de ambos padres, entendiéndose que el hecho de requerir un pasaporte, el Gabinete de Identificación, que es la autoridad que lo otorga, me refiero a los pasaportes ordinarios, requiere la presentación de esta autorización; no obstante, esta autorización deben portarla los menores, aunque salgan con el pasaporte cuando está vencido más allá, o tiene un plazo mayor de 90 días. Aquellos menores que viajan con Cédula de Identidad se les otorga un salvoconducto, que si bien para los efectos del extranjero caducó, lo utilizamos para que estos menores que llegan a la frontera no tengan ningún problema en salir del país, porque su documentación ya está controlada, tanto aquellos que cruzan una frontera por los controles que son de Investigaciones o aquellos controles que son vistos por Carabineros.

Dijimos anteriormente que el flujo migratorio en Chile en los últimos años ha crecido en forma paulatina y se espera que en los próximos años, con la apertura del Mercosur, el flujo sea aún mayor. En 1995 ingresaron 1.503.414 extranjeros, esta cifra baja un poco el año 1996 a 1.442.021 pasajeros extranjeros.

En lo que va corrido del presente año en los primeros seis meses, tenemos un tránsito de 905.510 extranjeros, con lo que se prevee al 31 de Diciembre una proyección de 1.700.000. La mayor incidencia de esta cifra está en la

nacionalidad argentina, cuyos nacionales nos visitan en una cantidad superior a los 600.000 en el año; es obvio que estas cifras varían de acuerdo a la economía del país que hemos tenido en algunos años anteriores, como el año 94 por ejemplo una baja más o menos sostenida en cuanto a los pasajeros argentinos que han llegado. Los siguen en cantidad: Perú, Estados Unidos, Bolivia y Brasil respectivamente.

Respecto de la gente que ingresó al país y que se refiere a las personas que se han quedado; es bueno tocar este tema, ya que en las postrimerías del Gobierno del Presidente Pinochet y en los inicios del nuevo Gobierno, hubo un flujo importante de personas que llegaron al país en calidad de extranjeros. Muchos de estos extranjeros son hijos de chilenos nacidos en el exterior y otros que por algún motivo, por razones de residencia, debieron cambiar su nacionalidad; de estos extranjeros que se quedaron en Chile de distintas nacionalidades, son chilenos por el imperio de la ley, como está en la Constitución Política.

Otro aspecto interesante que debemos señalar, es la participación que tiene la Policía de Investigaciones en su relación con la Interpol; la Interpol es quizás la Organización Internacional más importante para todos los Estados miembros.

Los principios rectores de la cooperación policial internacional son: el respeto a la soberanía, la represión limitada de los delitos, el carácter unipersonal.

La Interpol fue creada en el año 1914, durante el primer congreso de policía judicial que se reunió en Mónaco y su finalidad es la de conseguir y desarrollar dentro del marco de las leyes de los diferentes países la más amplia cooperación y asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal; establecer y desarrollar acciones que contribuyan a la prevención y represión de las infracciones de derecho común. En la actualidad la Interpol la componen 177 países miembros y tiene su Secretaría General en la ciudad de Lyon, Francia.

El campo de acción de esta organización, está establecido en el Artículo 3° del Estatuto que dice: "está rigurosamente prohibido a la organización toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial, consecuente con lo anterior, se intervienen las peticiones de los organismos policiales y de las autoridades judiciales de los Estados miembros; delitos contra las personas, delitos contra el patrimonio, la delincuencia económica financiera, el tráfico ilícito de estupefacientes". Chile forma parte de esta organización y es el primer país americano que ingresa a ella.

Está regulado para nuestra Institución a través del Decreto Ley 2.460, que corresponde a la Orgánica Institucional de la Policía de Investigaciones de Chile

y nuestro Director General don Nelson Mery Figueroa, ocupa el cargo de vicepresidente de ese organismo.

Le corresponde a la Oficina Nacional de Interpol nuestra, con sede en Santiago, coordinar y centralizar materias de interés institucional y de otros organismos nacionales, que dicen relación con la delincuencia internacional; realizar en el territorio nacional diligencias policiales que le sean requeridas desde el extranjero por otras oficinas de la organización, transmitir para su ejecución en el extranjero las peticiones que efectúan distintos estamentos de la Institución, Tribunales de Justicia y otros; responder las solicitudes de información de antecedentes, de identificación y de ubicación de personas, verificación de documentos, etc.; y cumplir con las detenciones por extradición solicitadas a la Corte Suprema de Chile.

En realidad, comentar en extenso la Ley de Extranjería y su aplicación, como asimismo la relación con Interpol, nos demandaría bastante más tiempo.



VISION DE CARABINEROS DE CHILE

(Dirección de Fronteras y Servicios Especiales)

RENE OLIVARES ROJAS
Gral. de Carabineros

Quiero agradecer antes que nada, la posibilidad de estar en esta testera para referirnos al tema de la presencia de Carabineros en la frontera.

Carabineros de Chile como Institución policial, cubre toda la extensión de frontera terrestre nacional, conjuntamente con ejercer soberanía, vigilancia, protección y defensa de la misma, para mantener la seguridad en todo el territorio, transformándose en una policía estratégica que como efecto natural de su presencia en la línea fronteriza, actúa como agente de desarrollo, al desplegar acciones de salud, educación, chilenidad y apoyo a pobladores de parajes tan remotos, de difícil acceso a los adelantos tecnológicos, científicos, económicos, sociales y culturales, que disponemos los habitantes de otras regiones.

El personal de Carabineros de las Unidades destacadas en esas latitudes, permanentemente cumple un papel importante en la custodia de los principales valores nacionales y en el desarrollo de cada actividad de los pobladores, así se ha hecho realidad la existencia de algunos poblados del Norte, Centro y Sur del país, que han crecido y se han desarrollado al amparo de un Retén y de una escuela. Sin embargo, la dinámica de nuestros tiempos, el desarrollo comercial de los países que incursionan fuera de las fronteras, traspasando inclusive los Continentes, han modificado las conductas de las personas y de los gobiernos, percibiéndose en la actualidad una apertura orientada a la facilitación fronteriza e integración física de los países, lo que constituye un nuevo desafío para los Carabineros de frontera.

Estas situaciones obligan a mantener vigilancia en la totalidad de los pasos fronterizos y un debido control policial en los complejos fronterizos, donde basado en el rol fundamental de prevención que corresponde a Carabineros, debe fiscalizar constantemente, otorgando de esta forma la seguridad necesaria tanto a los recintos de atención como a las demás autoridades de control nacional y en determinados casos también internacionales, sin olvidar su misión principal de preservar la soberanía.

Ahora bien, Carabineros respecto a cómo justifica su accionar tenemos algunos aspectos de carácter constitucional y legal, entre ellos la Constitución Política de la República, en particular su Artículo 90, donde se señala que son Fuerzas de Orden y Seguridad Pública aquellas que están integradas sólo y exclusivamente por Carabineros y la Policía de Investigaciones; también tenemos la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, que señala que esta Institución debe mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio

de la República, y cumplir además con las funciones que le encomiendan otras leyes; también se faculta a Carabineros para establecer servicios policiales, los que estime conveniente para el cumplimiento de sus finalidades específicas, siempre que estos servicios no interfieran el de otras Instituciones; también se señala que la vigilancia policial de las fronteras corresponde a Carabineros de Chile.

Entre los preceptos reglamentarios, tenemos el Reglamento N° 49, de data un tanto antigua, año 1930, que en su Artículo 1° dice que "la vigilancia y la seguridad territorial impuesta a los Prefectos Provinciales en la reglamentación de Carabineros corresponderá: a) Fronteras Terrestres y b) Costa Interior, es decir, fuera de los radios de acción de la autoridad marítima".

En su Artículo 2° este mismo Reglamento señala que "el objetivo de esta vigilancia es velar por la integridad en tiempos de paz, prevenir y reprimir el contrabando en las vías marítimas y terrestres, impedir la entrada de elementos indeseables y controlar a las personas que salen del país".

Existe también una Directiva para los Servicios de Fronteras y Límites, que fue aprobada el año 1979. En su Artículo 3° esta Directiva señala que "dentro de las zonas fronterizas, Carabineros de Chile ejerce soberanía, vigilancia, seguridad, protección y defensa de nuestras fronteras terrestres", y, asimismo, otras funciones que le encomienden las leyes y demás disposiciones reglamentarias.

Para el perfeccionamiento de su función, se ha editado un instructivo sobre la misión, objetivos, fundamentos y actividades de Carabineros en los complejos fronterizos; señala que los complejos fronterizos fueron creados como consecuencia del gran movimiento de personas, vehículos y mercaderías en determinados puntos fronterizos habilitados del país, en los cuales, por efecto de nuestro propio ordenamiento jurídico, a Carabineros de Chile le corresponde cumplir tareas de apoyo, cooperación al Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Agrícola y Ganadero y a la Policía de Investigaciones, o bien cumplir su función cuando éstos no existen en los pasos fronterizos habilitados.

Ultimamente, desde hace dos años aproximadamente, contamos con el Plan Estratégico de Carabineros de Chile; este Plan, elaborado por la Dirección General de Carabineros, contiene los programas que la Dirección de Fronteras y Servicios Especiales deberá realizar durante el proceso de modernización de la Institución para alcanzar los objetivos de Carabineros de Chile, los cuales están orientados para lograr una mejor eficiencia de la función policial fronteriza.

En cuanto a los objetivos de los Servicios de Frontera, en primer orden tenemos que deben vigilar las fronteras terrestres en forma permanente, patrullando los pasos, boquetes, portezuelos y cajones cordilleranos, impidiendo que personas nacionales o extranjeras ingresen o salgan del país sin haber

cumplido con las disposiciones legales y convenios internacionales; velar por la preservación de los hitos demarcatorios, que no sean cambiados de su ubicación acordada por las comisiones mixtas de límites, destruidos total o parcialmente por acción de terceros o agentes climáticos; proteger las obras de arte de las vías de comunicación fronterizas nacionales e internacionales, infraestructura, acueductos y obras de regadío de la Región cordillerana; proteger a los pobladores y sus bienes a objeto de resguardar sus derechos como chilenos, impidiendo que sean sometidos a obediencia de autoridades foráneas; prevenir e impedir incursiones de cualquier tipo que atenten contra nuestra Seguridad Nacional y dar cumplimiento a los convenios internacionales que Chile ha suscrito con los países vecinos, relacionados con tránsito de pasajeros, policía, comercio, transporte, etc.

La función del personal de Carabineros de Frontera es hacer cumplir la Ley de Extranjería para efectuar el control de ingreso y egreso de las personas por los pasos fronterizos habilitados, en los cuales no existe personal de Investigaciones de Chile; realizar patrullajes motorizados, montados o a pie que se realizan diariamente al sector fronterizo con la finalidad de prevenir la comisión de ilícitos, fiscalizar cuando corresponda, dar seguridad y protección a los pobladores de los lugares remotos y afianzar la soberanía nacional; alfabetización y chilenidad en sus patrullajes a lugares lejanos y fronterizos.

El Carabinero debe velar porque los pobladores cumplan con la ley de instrucción primaria obligatoria, a su vez realizar acciones de chilenidad, como por ejemplo, celebrar Fiestas Patrias u otras conmemoraciones patrióticas, de importancia; efectuar una labor de acción cívica y de desarrollo comunitario de las zonas fronterizas, como por ejemplo atender a nuestros compatriotas llevando peluqueros, practicantes o enfermeros de ganado, con el propósito de solucionar sus problemas, que debido a la lejanía no tienen la posibilidad de acceder a este tipo de atención.

Colaborar y fomentar el turismo nacional, entregando información a los extranjeros que ingresan al país, a través de folletos o indicaciones de seguridad vial y de la montaña. Habitualmente, en combinación con el Servicio Nacional de Turismo, se preparan los Carabineros y son nombrados como paradores de turismo que dominan una información básica; protección de los parques nacionales, lo cual debe realizarse a través de patrullajes con la finalidad de evitar el corte de especies, conservación de los ríos y lagunas, prevenir los incendios forestales, utilización de estos parques para otros fines, etc.

Entrevistas con las Unidades y Destacamentos de Carabineros colindantes con la finalidad de proporcionar y recibir información policial de importancia para el servicio que realizan los Servicios de Frontera.

Desde hace unos tres o cuatro años se están llevando a efecto, además, entrevistas entre Carabineros y la Gendarmería Nacional Argentina; con la Policía

Nacional del Perú y también con la Policía Nacional de Bolivia, las que se realizan habitualmente en lugares previamente determinados durante el año calendario, por las Jefaturas respectivas, con el propósito de recibir y entregar información sobre contrabando, drogas u otros delitos.

La organización de Fronteras de Carabineros

Para el cumplimiento de su misión, Carabineros de Chile y particularmente la Dirección de Fronteras y Servicios Especiales, teniendo una organización eminentemente de carácter directivo y normativo, conjuntamente con el Servicio de Fronteras OS-3 y la Escuela de Frontera, creada recién este año, desarrolla las múltiples actividades de su competencia a través de una planificación y control en la cual intervienen a lo largo del territorio nacional las 24 secciones de fronteras, ubicadas en cada una de las prefecturas del país, quienes en definitiva detentan el accionar operativo permanente a través de: 6 Comisarías de Frontera, en las que podemos citar Isla de Pascua, Futaleufú, Chaitén, Palena, Chile Chico y Cochrane; 9 Subcomisarías de Frontera: Chacalluta, Colchane, San Pedro de Atacama, San José de Maipo, San Fabián, Lonquimay, Villa O'Higgins, Casas Viejas y Puerto Williams, más 29 Tenencias y 66 Retenes para ejercer el control permanente; además, se debe contabilizar también, en carácter de temporal, destacamentos que funcionan entre los meses de Noviembre a Marzo; una Tenencia que se ubica en la Laguna del Maule, 5 Retenes ubicados en: Laguna Verde, Vegas del Flaco, El Roble, Lago Palena y Lago Dixon; 30 de avanzada, de los cuales, sólo nombraré Tocorpuri, El Bruna, Campos del Siglo XX. En total, los cuarteles ascienden a un total de 146 controles de Carabineros, lo que representa indudablemente la labor operativa de la Institución, sin considerar las secciones que mencioné que son más bien de carácter normativo-técnico.

En este mismo orden, es preciso señalar que Carabineros de Chile, en materia de frontera, desarrolla sus servicios policiales y de control a lo largo de todo el territorio nacional, cubriendo los 599 pasos fronterizos internacionales habilitados y no habilitados, donde cumplen la misión de efectuar su vigilancia y protección; de ellos 91 pasos fronterizos terrestres habilitados en forma permanente, temporal u ocasional, conforme al Decreto 1.230 del año 89 que los clasifica en 37 pasos permanentes, 30 temporales y 24 ocasionales, encontrándose de esta forma en una permanente vigilancia.

También es importante resaltar que Carabineros se encuentra presente en forma exclusiva en 62 pasos, cumpliendo funciones de la Ley de Extranjería, Aduana, Servicio Agrícola y Ganadero, la que ejerce por delegación de los respectivos servicios. Es necesario además señalar a modo de referencia, que dentro de los pasos fronterizos a los cuales me he referido existe un grupo de pasos fronterizos donde interviene la Superintendencia de Fronteras de la República de Argentina y la Dirección Nacional de Fronteras del Estado de Chile;

en sus diferentes reuniones consensuaron los distintos pasos de interés para ambos Gobiernos, determinándose que del total de pasos, los 91 pasos existentes, los 36 fueron de consenso y de éstos a 12 se les colocó el calificativo de pasos de consenso, pero prioritario, que son aquellos donde los Gobiernos estuvieron de acuerdo respecto de su importancia e inversión de infraestructura, para potenciarlos dentro del marco del desarrollo e integración física; más 24 en segunda prioridad, que son aquellos donde ambos países estuvieron de acuerdo que se mantengan habilitados, dándoseles un mantenimiento normal, para que cumplan con los objetivos para los cuales fueron creados, ocasión en que también participó el grupo técnico mixto binacional.

Dentro de los pasos prioritarios tenemos el paso Jama, Sico, San Francisco, Aguas Negras, Cristo Redentor, Pehuenche, Pino Hachado, Puyehue, Coihayque, Huemules, Integración Austral y San Sebastián; estos pasos relacionan a las autoridades regionales de las respectivas regiones, con las provincias colindantes argentinas. A manera de ejemplo, en el paso Jama, que se ubica en la IIª Región de Antofagasta, sus autoridades se relacionan con la autoridades argentinas de la provincia de Jujuy.

Los pasos fronterizos de consenso, pero considerados en segunda prioridad, son un total de 24, no obstante cabe señalar que, además, Oficiales de Carabineros cumplen la función de coordinadores delegados de gobierno interior en los complejos fronterizos, existiendo en la actualidad un total de 13 donde esta función es ejercida por los Oficiales de Carabineros, entre los grados de Teniente a Teniente Coronel.

En líneas generales, a estos delegados les corresponde la coordinación de los distintos servicios y dependencias que operan en el complejo y en particular el servicio de atención que se entrega a los usuarios, como medida de coordinación y previo acuerdo de los Jefes de los servicios destacados en los complejos, puede establecer y modificar horarios, turnos de relevos, normas de asistencia y regular la utilización de los bienes y recursos comunes, planificar servicios públicos allí instalados, presidir la comisión integrada por los Jefes de los servicios destacados en el complejo destinada a estudiar, analizar y dar solución a los problemas que se presenten en el servicio público que se entrega a los usuarios; en uso de esta facultad pueden representar aquellas anomalías reiteradas a los mandos de los respectivos servicios, pero esta representación tiene que hacerla a través del Intendente o el Gobernador correspondiente.

Vinculación de Carabineros con Organismos Extrainstitucionales

Para realizar y cumplir sus múltiples actividades y funciones que establece la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional y demás cuerpos legales, Carabineros de Chile se vincula con: en primer término, con

el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría del Interior y el Comité Pasos Fronterizos, presidido por el Subsecretario del Interior, donde se realizan estudios sobre los futuros complejos fronterizos integrados y priorizados acorde al tratado firmado por Chile con Argentina y sus instrumentos similares suscritos con Perú y con Bolivia; con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites, con el Estado, participando en las reuniones de los Comités de Fronteras, acorde a una pauta alternativa durante el año en Chile o en Argentina.

Existen los Comités de Fronteras que son órganos destinados a buscar un mejor desarrollo para las provincias colindantes, tanto de Chile como de Argentina; tenemos el Comité Nor-Este en Argentina, que relaciona el Norte Grande de Chile con las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán; también está el Comité de Frontera Cristo Redentor, que relaciona las autoridades de Mendoza y las autoridades de la Quinta Región; está también el Comité Región de Los Lagos, donde se relacionan las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro con la Octava, Novena y Décima Región y también el Comité de Integración Austral, en el que se relacionan las autoridades de Santa Cruz con la Décimo Segunda Región, Magallanes.

Existen tres subcomités, el Subcomité de Atacama, que relaciona las provincias de la Rioja y Catamarca con la Tercera Región; el Subcomité Pehuenche, que relaciona las provincias de San Rafael y Malargue con la Séptima Región y Chubut y Aysén, que relaciona las provincias de Chubut y Décimo Primera Región Aysén.

Servicio Nacional de Aduanas

Mediante la delegación de funciones se realizan labores de aduana en aquellos pasos fronterizos habilitados, en los cuales no existe personal de ese servicio, conforme a un convenio firmado entre ambas Instituciones el año 89; también se relaciona con el Servicio Agrícola y Ganadero, mediante un convenio anual de cooperación técnica suscrito entre ambas Instituciones; con el Departamento de Policía Internacional y Extranjería, mediante la delegación de funciones en aquellos pasos fronterizos habilitados en los cuales no existe personal de Investigaciones, conforme lo dispone el Art. 10 de la Ley de Extranjería; con la Gendarmería Nacional Argentina, se realizan entrevistas de las Unidades y Destacamentos Fronterizos de Carabineros y de su similar del país vecino en el límite político internacional para el intercambio de información; con la Dirección de Meteorología de Chile, de acuerdo al convenio de cooperación entre Carabineros y la Dirección General de Aeronáutica Civil suscrito el año 87 para la instalación de estaciones meteorológicas en las Unidades y Destacamentos del país; con el Estado Mayor de la Defensa Nacional se proporciona mensualmente las relaciones codificadas de las personas chilenas y extranjeras que han ingresado o salido del país, por aquellos pasos fronterizos

habilitados controlados exclusivamente por personal de Carabineros; con el Servicio Nacional de Turismo. Mensualmente se proporciona estadística del movimiento de personas chilenas y extranjeras ingresadas y/o salidas del país, por aquellos pasos controlados por Carabineros.

Conclusión:

Considerando que nuestro país tiene una frontera terrestres de 6.320 Km. compartidos con tres países vecinos y sólo con uno en 5.300 Km. en común, entonces la vigilancia policial de la frontera chilena asignada a Carabineros es una misión que reviste gran importancia y es una tarea compleja y altamente sensible.

Hoy, cuando nuestros Estados y aquellos que le son vecinos, a través de la acción de sus respectivos gobernantes han avanzado de manera perseverante en la integración, por medio de la suscripción de acuerdos, tratados, protocolos y otros instrumentos de cooperación y de intercambio, y cuando se establecen vinculaciones basadas en la complementación económica y en un desarrollo compartido de la Región, Carabineros de Chile y las Instituciones afines de los países vecinos están llamadas como órganos del Estado, a servir esos intereses y a participar de manera activa y vinculada, para dar eficacia con acciones concretas y cotidianas derivadas de esos acuerdos. Por lo tanto, si las fronteras de nuestros países se abren cada día más al ingreso de personas, medios de transporte y mercaderías, el traspaso de ellas debe ser expedito en el menor tiempo posible. Por otra parte el control del narcotráfico y de los precursores químicos para la elaboración de la droga ilícita, así como la prevención del delito del contrabando seguirán siendo, para los Carabineros desplegados en la frontera, tareas de gran responsabilidad que requieren de una actitud permanente en este orden.



VISION DEL SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO

GONZALO RIOS KANTOROWITZ

Ingeniero Agrónomo

Al comenzar quiero decir que entendía además de integración que se hablaba de otro concepto que era globalización y mezclado con lo que es soberanía, la evolución que había ocasionado toda esta inserción mundial que se ha ido produciendo.

En el ámbito de la globalización, no podemos dejar de hablar de lo que es la globalización mundial de comercio, mediante la cual a partir del año 94 con la firma del Acuerdo de Marraquech, se cambia todo lo que eran los conceptos del Ex GATT y se generan todas las directrices para el comercio mundial a partir de esa época. Dentro de todos los ámbitos que toca, existen algunos acuerdos, a raíz de ese acuerdo grande, que involucran el accionar del Servicio Agrícola y Ganadero; entre ellos tenemos el Acuerdo de la agricultura que fue el que hizo que mayormente demorara más allá de lo previsto la ronda de Uruguay que fue la última de las rondas; tenemos el Acuerdo sanitario-fitosanitario, que se encuentra ya más directamente relacionado con el quehacer del S.A.G.; el Acuerdo de obstáculos técnicos al comercio, que incluso existía ya en el Ex GATT, pero con un número menor de países; suscribieron 124 países este acuerdo general de la Organización Mundial de Comercio; componen más o menos el 90% del comercio mundial, lo mueven estos países y solamente faltan: Chile, Argentina, Rusia y Taiwan, entre los que están negociando en este momento su ingreso a la O.M.C.; otro acuerdo de los que les estaba mencionando que forman parte del Acuerdo general, son el de propiedad intelectual y el de comercio y medio ambiente.

El acuerdo sanitario-fitosanitario genera a su vez, sobre la base de esa directriz general, acuerdos bilaterales y acuerdos multilaterales que son los que van a ir fijando el marco de acción en cuanto a utilización de productos y en definitiva el comercio entre los países, bilateralmente. El acuerdo sanitario-fitosanitario, principalmente, que forma el marco principal, relacionado con el quehacer del S.A.G., con el quehacer del Ministerio de Salud en el ámbito de una equidad de alimentos y con el quehacer de SERNAPEG, productos pesqueros del punto de vista sanitario, tiene como primer objetivo la protección sanitaria; lo que sí que de diferente tiene a lo que había antes es que propende al no uso de herramientas encubiertas al comercio, dado que el acuerdo de la agricultura y todos los otros acuerdos propenden a que se disminuya los aranceles, a que se termine con las prohibiciones a la importación, se eliminen las licencias, las cuotas, etc.; bueno, surge un caldo de cultivo importante para poder generar barreras al comercio y es el de las barreras sanitarias-fitosanitarias, sólo si son tomadas sin una evidencia científica. Aquellas que sí tienen una evidencia científica, un sustento que es para proteger el patrimonio con reglas

claras y precisas que sí son de base científica, éstas van a permanecer en el tiempo y no significa que mediante este acuerdo se esté renunciando a ellas.

Vamos a hablar de algunas de las premisas fundamentales que tiene este acuerdo y que es el nuevo orden para poder, en el ámbito sanitario, actuar, ya que se firmó en el 94 y empezó a regir a partir del 95. Una de ellas es la transparencia: significa que todos los cambios en las medidas sanitarias y fitosanitarias deben ser comunicados entre las partes con una debida antelación, con el objeto que incluso ellos puedan hacer observaciones cuando quiere cambiarse cualquier medida sanitaria que pueda restringir el comercio debe ser conocida por todos los miembros y todos tener la posibilidad de hacer observaciones. En cada uno de los países miembros se nombró un servicio oficial de notificaciones y además un servicio oficial de información, que debería proveer toda la información que los demás miembros requieran en el ámbito sanitario.

En el caso de Chile, en ambas situaciones, tanto el servicio oficial de notificaciones como el de información recayó en el S.A.G.

Otro concepto que quedó a firme dentro del acuerdo sanitario y fitosanitario es el de armonización: todas las normas científicas se generan en organizaciones científicas internacionales neutrales, sin intereses comerciales y una de ellas, la Oficina Internacional de Epizootias, funciona en París y es para materias de salud animal. Otra de ellas es la convención internacional de protección fitosanitaria de FAO que es para materias de sanidad vegetal y el codex alimentarius se ocupa de materias de iniquidad de alimentos más relacionadas con salud humana.

Muy a grandes rasgos, los principios generales que menciona este acuerdo sanitario-fitosanitario, son por, ejemplo: el de equivalencia, significa que si dos tratamientos por diferentes que sean tienen un mismo resultado, deben aceptarse por el país importador, eso es en síntesis lo que significaría la equivalencia.

También existe, y éste es un concepto bastante importante, el de evaluación de riesgo que veo en el acuerdo y posteriormente se transformó en análisis de riesgo, que es bastante más completo y significa que cuando un país toma una medida que difiere de la normativa internacional debe justificarla científicamente, mediante un análisis de riesgo de la poca probabilidad que tiene el ingreso de alguna plaga o enfermedad; esto va a ser un concepto muy importante, como va a tener que producirse el comercio entre una y otra parte haciendo los distintos análisis de riesgo. Muy relacionado con esto está el concepto de zonas libres, cuando un país tiene una zona libre de una plaga o enfermedad, debe tener el mismo favorecimiento con respecto a terceros países, que si provinieran de un país libre; es el caso específico, que teníamos nosotros hasta un tiempo atrás, de la mosca de la fruta, que solamente estaba en Arica y el resto del

país era libre; deberíamos tener la condición de tratamiento como país libre toda esa zona que no fuera Arica, afortunadamente ahora tenemos todo el país como zona libre, un país libre de mosca de la fruta.

Todas estas directrices se siguen trabajando ahora en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que funciona en Ginebra y que se producen 2 ó 3 reuniones en el año y que principalmente se está trabajando en la parte de armonización que significa la norma internacional y en la parte de análisis de riesgo.

Finalmente, existe un capítulo de solución de diferendos que quedó en el marco general de la O.M.C. y que por tratarse de productos perecibles, debe tener también un tratamiento bastante más expedito y especial y tiene procedimientos establecidos respecto a eso.

El Servicio Agrícola y Ganadero, como ha enfrentado esto en la acción sanitaria y fitosanitaria multilateral, se encuentra afiliado a estas tres organizaciones científicas internacionales que mencioné. En el caso de sanidad vegetal, con la convención de FAO y además en un ámbito regional, con lo que se denomina COSAE que es el Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur Americano, que lo componen los cuatro países del MERCOSUR más Chile. Ahí se genera la norma regional, que posteriormente se trasladará a la norma internacional. En cuanto a sanidad animal mencioné a la Oficina Internacional de Epizootias y en cuanto a iniquidad de alimentos el Codex Alimentarius. En todas ellas el Servicio Agrícola y Ganadero está participando activamente, a partir de la firma del acuerdo de la Organización Mundial de Comercio.

La relación del S.A.G., ha sido activa en todas las negociaciones que ha hecho el país por las cancillerías con los distintos bloques. En el MERCOSUR existe un capítulo sanitario y fitosanitario que quedó bastante amplio; quedó el título 10, referido al ámbito sanitario y fitosanitario, y todavía estamos en negociación para profundizar el acuerdo en este marco.

En el NAFTA, también estuvo participando en todas las reuniones preliminares, hubo cuestionarios en uno y otro sentido, Chile respondió a todos los cuestionarios de Estados Unidos, no tuvimos la misma respuesta, quedan algunos pendientes hasta que se paró las negociaciones y se retomará, probablemente, a fines de este año.

En el APEC no existe un acuerdo sanitario y fitosanitario y se está generalmente rigiendo de acuerdo a la normativa O.M.C.

En cuanto a la Unión Europea, estamos también trabajando bilateralmente Chile-Unión de cooperación Europea en un marco sanitario y fitosanitario que incluso antes del acuerdo general que se está generando, se comenzó ya a partir del año 1994, pretendemos que también este año ya se va a llegar a la suscripción del acuerdo.

Finalmente en el ALCA, que significa la aplicación del acuerdo sanitario y fitosanitario en el ámbito hemisférico, para los 34 países del hemisferio, también existe un grupo sanitario y fitosanitario; se llevan realizadas cinco reuniones que propenden a la aplicación en el hemisferio de toda la normativa del acuerdo sanitario y fitosanitario.

En la acción bilateral, el S.A.G. ha formado parte de todos los acuerdos de complementación económica y existe como anexo un acuerdo sanitario y fitosanitario con los países con los cuales Chile ha suscrito acuerdos de complementación económica, con Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, México; incluso Chile ya venía desde antes suscribiendo con la perspectiva de país exportador algunos acuerdos fitosanitarios, así que teníamos ya alguna experiencia respecto a ello. Lo que sucede es que después se tuvo que agregar la componente pecuaria, la componente de salud animal y, además, desde la perspectiva importadora también.

Hay algunos acuerdos que están fuera de los campos de complementación económica, y que también son sanitario y fitosanitario, como el caso de Brasil, Argentina, Perú y el resto como, Canadá, Nueva Zelandia, Australia, China, Cuba, Filipinas, son acuerdos fitosanitarios solamente, los tres primeros que mencioné son fito y zoo sanitarios.

Otros acuerdos sanitarios-fitosanitarios, pero ya más volcados a situaciones puntuales, más ya en el ámbito operacional, sobre la base de las exportaciones que estamos realizando nosotros y más de corte fitosanitario también, son los que tenemos actualmente con Japón, Corea, Taiwan y también con Estados Unidos que es el más antiguo de ellos a partir del año 79.

En otro ámbito de acción, ya más de cooperación y en un ámbito estratégico, de poder correr nuestra frontera sanitaria, hemos suscrito convenios con Perú para combatir la mosca de la fruta en Tacna y gracias a ello se pudo liberar el país y declarar país libre de mosca de la fruta en una acción conjunta de los servicios sanitarios de Chile y Perú; se pretende que Tacna sea una zona libre, con lo cual nosotros tenemos el país libre de mosca de la fruta y la presión de la plaga se corre más hacia el lado interno peruano. Con Argentina, recientemente la semana pasada, estuvimos en Buenos Aires suscribiendo un acuerdo en el mismo sentido, un acuerdo para la mosca de la fruta, para combatirla en Mendoza. En el caso de Perú, Chile provee financiamiento, técnica y material de insecto estéril que es la técnica que se utiliza para combatir el flagelo. En el caso de Argentina solamente les proveemos de asistencia técnica y eventualmente de material de insecto estéril.

En definitiva, el objetivo de los acuerdos bilaterales persigue una mayor transparencia en cuanto a conocer los cambios en los requisitos sanitarios y

fitosanitarios con mayor oportunidad ya que es una relación directa; pretendemos dar a conocer y conocer la situación sanitaria que puede ir evolucionando a través del tiempo y de hecho es así.

Por otra parte, el concepto de análisis de riesgo que mencioné, es fundamental con base en el análisis de riesgo para determinar qué probabilidad tiene una plaga de ingresar al país o cuán poco probable es demostrarle a un país que nosotros podamos ingresar una plaga al cual nosotros pretendemos exportar.

Se persigue seguir la norma internacional con la armonización y dejar lo más acotados estos acuerdos bilaterales; se llega a una utilización de productos en ambos sentidos; en definitiva se llega evidentemente al comercio, se prende una estabilidad normativa; por ejemplo, en este caso con la Unión Europea; nosotros no tenemos grandes restricciones en el ámbito de productos agrícolas, pero sí las podríamos tener, por ser ellos proteccionistas el día de mañana. Pretendemos llegar a un acuerdo con ellos con el objeto de no tener trabas sanitarias en el futuro.

Cómo se ha actualizado el S.A.G. a este proceso de actualización: en la parte de importación, haciendo ver la condición sanitaria que ha sido tradicionalmente la llave de ingreso y que incluso antes del acuerdo de la O.M.C. ya el S.A.G. estaba trabajando en ese sentido, prometiendo la estabilidad como mencioné recientemente, ampliar la apertura de los mercados existentes y propendiendo a buscar nuevos mercados con este estatus sanitario que es privilegiado a través del mundo.

En la parte de importación, dado que van a ingresar, se trata de dar y recibir productos, mayor cantidad de productos, especialmente de material de reproducción, fortaleciendo las acciones de defensa que tradicionalmente ha hecho el S.A.G. a través de las barreras, las técnicas de diagnóstico oportuno y en el caso que llegase a entrar algún problema fito o zoo sanitario, mediante una acción oportuna que propenda al control y a la rápida erradicación.

Volvemos al asunto de análisis de riesgo, de poder fortalecer y de saber cuándo uno puede aceptar el ingreso de algún producto. Se terminó con el concepto de "cero riesgo". Antes era más fácil decir no importa tal producto, porque puede tener algún problema fitosanitario o zoo sanitario; ahora tengo que cuantificarlo, o sea decir cuán poco probable o que gran posibilidad tengo que pueda ingresar tal problema y por estas razones técnicas y científicas le digo que ese producto no puede ingresar, no en forma subjetiva.

Y, finalmente, con una gran acción en frontera en que llegamos a la parte de integración que todos estos conceptos deben estrecharse aún bastante más. Un concepto de integración significa un mayor volumen de intercambio comercial y para lo cual debemos fortalecer aún más nuestra acción de defensa.

En este sentido, el S.A.G. ha creado recientemente el Departamento de Relaciones Internacionales en el que muy a grandes rasgos se está efectuando la acción de globalización, a través de lo que se llama comercio internacional, pero mirado desde las perspectivas fito y zoo sanitarias. En la parte fronteras se ha trabajado en todos los comités de frontera, en la parte integración, formando las comisiones correspondientes y, como apoyo a estos dos ámbitos de acción que significa una acción renovadora, se tiene la parte de cooperación internacional, tanto en el ámbito de demanda como de oferta, también de poder transmitir a otros países experiencias en el campo fito y zoo sanitario.

Todo esto involucra un proceso de modernización en el cual ha tenido que adecuarse el servicio y, por una parte, se ha creado toda esta instancia de relaciones internacionales, en correr las fronteras para los casos de la mosca de la fruta, en ese caso, y que también se hace para el caso de otras enfermedades en la parte zoo sanitaria, como es el caso de la fiebre aftosa en que tenemos un convenio tripartito con Perú y Bolivia y que también pretendemos en el caso y ya se produjo una vez un problema en Perú de combatir a la fiebre aftosa en el lado peruano, mediante existencia de técnicas, planes emergenciales, con los cuales nosotros otorgamos una cooperación técnica y salimos, a su vez, también beneficiados.

Antiguamente lo que se pretendía era que este aspecto fito y zoo sanitario que teníamos como país, fuera una ventaja comparativa con nuestros vecinos, pero dado que el análisis de riesgo que hacen otros países Asiáticos, Europa, Estados Unidos, no mira sólo a Chile sino que mira también a sus vecinos que en cualquier momento pueden contaminar al país, es que nos interesa también que estos países vecinos queden libres de esos problemas de plagas y enfermedades. Ahí ha habido un cambio de concepto.

También pretendemos una cooperación triangular mediante la cual hay países ya de mayor desarrollo y que pueden otorgar financiamiento, como por ejemplo el caso de Japón. Ellos proveen financiamiento, nosotros, la asistencia técnica y podemos apoyar a países Centroamericanos y a Bolivia por ejemplo, de acuerdo al nuevo marco de orden de cosas que se está dando en la cooperación triangular.

En cuanto a la participación interna nos interesa también y se ha ido produciendo, una mayor relación entre los servicios vinculados, especialmente de la acción de fronteras; pero tenemos un convenio con Fronteras para hacer acciones conjuntas, principalmente en el uso de las máquinas de Rayos X, que también es una tecnología moderna con la cual se pretende detectar el material orgánico, tratando de no abrir los equipajes de los pasajeros y hacer un comercio cada vez más fluido o un paso de pasajeros también sin mayores inconvenientes y con pocas molestias.

Y la vinculación al sector privado, cada vez les estamos informando con mayor asiduidad del acuerdo sanitario y fitosanitario, de las reuniones que se van sosteniendo, de las medidas sanitarias y fitosanitarias que están existiendo, de los análisis de riesgo, con el objeto de que tengamos obviamente el conocimiento de este sector, el apoyo y se está también trabajando en un ámbito de mucho mayor intercambio de experiencias.

A este respecto, otra cosa modernizadora, por ejemplo, antes en el S.A.G., y todavía en muy poca medida, se dan las certificaciones de origen por motivos arancelarios. Recientemente esto se licitó al sector privado y, en lugar de hacer el S.A.G. los certificados de origen del producto, los comenzó a hacer a partir ahora de Agosto, la Cámara de Comercio y la Asociación de Exportadores, solamente con la excepción de la Unión Europea que todavía exige que sea un organismo oficial el que pueda certificar ello. Como no son materias vinculadas al ámbito sanitario y fitosanitario son labores que propiamente las podía desarrollar, y en buena forma, el sector privado.

VISION DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS

ENRIQUE FANTA IVANOVIC

Ingeniero Civil Industrial
Director Nacional de Aduanas

Lo primero que habría que tener en cuenta es cómo ha crecido el movimiento de comercio exterior, que es lo que yo creo que es lo que más impacta cuando se hacen los análisis de por qué los servicios que están en frontera están haciendo grandes esfuerzos de modernización, y modernización, entendido no como traer computadores o tener más tecnología, sino que mejorar fuertemente su gestión para hacer muy expedito el comercio exterior y poder seguir con su función fundamental de fiscalizar. Claramente se aprecia que el movimiento de actividad en el Servicio de Aduanas ha crecido prácticamente al doble en lo que es carga y en documentos en cerca de un 80%, que es algo muy importante, porque cada vez más, los servicios fiscalizadores se basan en información para poder fiscalizar adecuadamente.

Por otra parte, contrariamente a lo que se pudiera pensar si uno mira la parte ingreso tributario a pesar de que los aranceles han bajado, nosotros calculamos que la tasa efectiva promedio producto de los acuerdos comerciales es alrededor de un 7%, si bien el arancel consolidado es de un 11%. Como ustedes pueden ver los tributos aduaneros, esto es el arancel más el I.V.A. que se cobra, más algunos derechos específicos, ha aumentado mucho más que el crecimiento del producto.

Ha habido un aumento bastante destacado en la tributación, a pesar de que se controla menos si se quiere, así en la parte física, se controla mucho más en la parte de información y ésta es la tendencia que tienen actualmente todas las Aduanas, es decir, no tanto a controlar, a mirar la carga, sino que a saber más y ésta es una de las cosas que nosotros nos hemos propuesto en lo que es globalización.

Para Chile, es de una importancia tremenda su comercio exterior: si ustedes ven las cifras, el año 1996, si uno suma las importaciones más las exportaciones, representa más o menos la mitad de lo que nosotros producimos, o sea, tiene una importancia clave el poder mantener un flujo adecuado y una expedición en nuestro comercio exterior importante.

Las amenazas, por cierto, son de índole comercial que se reducen en la medida que Chile ha ido disminuyendo sus barreras y teniendo mejores acuerdos comerciales; yo creo que un ejemplo bastante práctico de lo que pueden ayudar los acuerdos comerciales pienso que si Chile hubiera avanzado más rápido en lo de NAFTA no tendría hoy día el problema que tiene de todos conocidos: los salmones; de manera que uno de los temas que resulta fundamental es el de propender a aumentar el nivel de nuestros acuerdos comerciales.

Nosotros el año 1995 hicimos un trabajo de planificación estratégica bastante intenso con nuestro cuadro directivo. Hicimos participar de éste a varios organismos fiscales y también al sector privado y redefinimos poco más allá de lo que la ley da, que la ley simplemente dice que la misión de la Aduana es controlar el paso de la mercancía y el pago de los tributos por la frontera, redefinimos esa misión pensando en lo que venía más adelante y lo establecimos tal cual está ahí, como un apoyo al comercio exterior, resguardando los intereses de la nación, mediante una fiscalización y facilitación eficiente de las operaciones del comercio internacional, basándose en el principio de buena fe.

Esto de que la Aduana pueda ver todo lo que pasa por la frontera es imposible, y nosotros nos hemos basado más bien en el principio de buena fe, por un lado, y el fiscalizar más fuertemente tanto el origen como el destino, y nos hemos fijado algunos objetivos estratégicos los cuales voy a describírselos brevemente, para después terminar con algunos ejemplos de los desafíos y problemas que hemos visto en lo que es integración.

Primero era redefinir la función fiscalizadora. Hasta ahora la mayoría de los funcionarios y los organismos fiscalizadores entiende fiscalizar como mirar la mercancía, nosotros lo que hemos hecho es cambiar eso por tener información anticipada e inteligente de lo que estamos fiscalizando y organizar buenos sistemas de información que nos permitan indicar qué es lo que vamos a fiscalizar con precisión, los resultados están a la vista no puedo decirles que nosotros hemos disminuido los controles físicos, es decir, lo que en Aduana se llama el aforo físico, cambiándolo por tener información anticipada y sistemas inteligentes de fiscalización, desde aproximadamente un 11% de los containers que era lo que se revisaba a un 7% y los encuentros han aumentado al doble. Antes se encontraban más o menos el 1,05% de todo lo que nosotros revisábamos y hoy día se encuentra el 2,3% de lo que nosotros revisamos; y eso es porque seguimos ciertas reglas. Lo que hicimos aquí no fue descubrir algo nuevo sino que fuimos a las Aduanas más avanzadas y les preguntamos qué hacían y unos dijeron: mira lo que nosotros hacemos es revisar el origen de la mercancía, los clientes de mayor riesgo, ver cómo es su comportamiento tributario en Impuestos Internos, preguntar a las Policías qué es lo que ocurre, etc. y eso lo hemos aplicado con gran éxito y, como les digo, en un año los encuentros han aumentado prácticamente al doble.

Junto con esto ahí hemos tenido que hacer un trabajo muy especializado junto con las Policías y con la Dirección del Territorio Marítimo en el tema de drogas; es un tema que es ineludible y que es de todas las instituciones que están en frontera, pero lo que quiero decir acá es que se repite el tema en redefinir esta función en saber más y ver menos, en concreto que es lo que hemos hecho es mediante una facultad que se aprobó en la última Ley de Aduanas: establecer comunicación electrónica con la mayoría de las Aduanas

vecinas o con las que tenemos mayor comunicación y, en la práctica, cada vez que se firma un acuerdo firmar también un acuerdo de cooperación aduanera que significa tener la información anticipadamente o requerirla posteriormente para la fiscalización que nosotros hagamos.

Ustedes recordarán el caso de la incautación de autos que nosotros hicimos el año pasado, ella se debió no a que se hiciera una revisión en la frontera, de los automóviles, sino que preguntamos en Alemania, y Estados Unidos cómo habían salido esos autos, entonces nos dijeron que habían salido con 4 puertas, con tapiz de cuero, con aire acondicionado y aquí nos declararon que no; que venían poco menos que sin cenicero los autos, entonces lo que hicimos fue usar esa metodología y la estamos usando cada vez más con mucho éxito.

No hay que olvidarse que una declaración de exportación de un país constituye la declaración de importación en el otro y eso es lo que nosotros hemos aprovechado mediante esos convenios.

Lo otro fue entenderse con el sector privado, a través de sus organizaciones gremiales, orientando la labor y haciendo reingeniería en la mayoría de los procesos que hay y simplificando mucho sus procedimientos. Un buen ejemplo ha sido la aplicación de tramitación electrónica o documentación; nosotros partimos en Febrero de este año con la declaración de importación que presentan los agentes de aduana y los resultados son bastante sorprendentes: nosotros esperábamos que un bajo porcentaje usara la tramitación electrónica y la verdad es que cerca del 80% de las declaraciones de importaciones están siendo tramitadas electrónicamente y eso también nos permite validar en mucho mejor forma la información que nosotros poseemos en nuestro computador, que junto con sistemas inteligentes que van almacenando información y nos permiten fiscalizar mejor y en vez de tramitar en 48 horas o algo así, que era el tiempo promedio de tramitación, hoy día tramitamos en menos de una hora, entonces eso también libera gente al sector privado y por otro lado a nosotros, para hacer otras labores de fiscalización en sectores que no estábamos cubriendo.

Otro de los puntos importantes en integración, ha sido el poder contar con información confiable y oportuna de estadísticas, que permitan a nuestros exportadores e importadores conocer lo que está pasando en los distintos mercados y este es un tema fundamental para la expansión de nuestro comercio exterior y la Aduana es la puerta por la cual se obtiene la información, que refundida con la información que tiene el Banco Central, es la que conforma la estadística de la Nación y que es una obligación legal que nosotros tenemos.

Otro de los temas importantes que tiene que ver con la integración ha sido la redefinición de nuestra estructura organizacional, que al igual que el S.A.G., nosotros creamos entidades especializadas en acuerdos internacionales. En la práctica yo creo que era lo mismo que pasaba con el S.A.G. y es que Chile

negociaba acuerdos de alcance parcial o acuerdos de complementación económica, o bien, acuerdos de libre comercio y una vez negociados les daba a conocer a los organismos fiscalizadores. Eso era lo que comúnmente ocurría y yo diría que, del año 95 a la fecha, lo que se ha hecho es cambiar eso y poner a los organismos fiscalizadores en las mesas de negociación, tal como está en el S.A.G. también ocurre en el Servicio Nacional de Aduanas, de manera que nosotros podemos definir anticipadamente cuáles son las reglas de fiscalización que vamos a establecer en esos países.

Para Chile eso tiene mucha importancia, sobre todo, porque nosotros creemos que acá en Chile el cumplimiento de las leyes es bastante alto; aquí la evasión como ustedes saben es bastante baja, el cumplimiento en general de la leyes aduaneras es alto y la mayoría de las empresas cumple y no trata de hacer trampa o fraude; son muy pocos los casos. Sin embargo, con muchos de los países que negociamos, sobre todo del área cercana a la nuestra, no es la misma realidad. Entonces, en la medida que haya reglas más poderosas de fiscalización que permitan a chilenos obtener información y fiscalización exterior, creo que se potencia mucho más el que acá se cumplan las leyes y que haya una mayor seguridad para el país. De hecho, estamos probando dos modalidades en ese sentido que tienen que ver con nuestros acuerdos comerciales: uno es con Mercosur que establece la posibilidad que ante algún fraude o alguna acción de ese estilo de un importador extranjero pueda suspenderse a ese importador, para que efectúe tramitación en el país y además poder exigir al otro país que fiscalice a la persona que ha cometido la presunta infracción, para que se le pueda volver a aceptar como persona integrante del comercio con nuestro país.

En el caso de Canadá eso es mucho más profundo. El Tratado permite que funcionarios chilenos, concurren a fiscalizar al origen, o sea, directamente a Canadá y viceversa; yo creo que con eso el país gana por las razones que les decía, pero ha significado un gran esfuerzo, no sólo en modernización, sino que desde enseñar idiomas distintos a nuestros funcionarios, hasta las técnicas de fiscalización que usan otros países y especializarlos en temas que antes no eran muy importantes, como son las reglas de origen, que tiene que ver más con aspectos contables de cómo se integra el costo de un bien, que con aspectos de arancel que eran con lo que estaban acostumbrados los funcionarios de aduana.

Por último, yo creo que un punto destacado en lo que fueron los objetivos estratégicos que tienen que ver con lo que es integración y globalización fue la combinación con otros organismos. El establecer convenios de colaboración con los distintos organismos públicos chilenos, primero, y tener planes conjuntos de fiscalización es una muestra que hemos promovido y desde ya lo tenemos con Carabineros, Investigaciones, el Servicio Agrícola y Ganadero, la Dirección del Territorio Marítimo; con qué objeto: primero, varios de ustedes deben haber pasado por los aeropuertos, que es disminuir los trámites aumentando la

fiscalización. Entonces antes había dos o tres fiscalizaciones en el aeropuerto y la hemos reducido a sólo dos y nosotros tenemos ya una meta planteada con Investigaciones, incluso en el tema de inmigración tener la primera revisión por parte de Aduana y, si hay problemas, pasarlo a la parte de inmigración, de manera que sea uno solo el control, pero eso sí con información anticipada y esto tiene que ver con la coordinación con otros organismos, por ejemplo con las líneas aéreas que hoy día ya nos están entregando, por ejemplo, en la carga, toda la información anticipada de lo que va a llegar al país y eso tiene mucha importancia para disminuir tiempo y fiscalizar mejor.

Esos son algunos de los temas de modernización; ahora, otro aspecto importante que yo sé que se ha comentado, y que quiero tocarlo, tiene que ver con cómo se ve la integración, cómo se ve en el aspecto físico, respecto de las aduanas, si el principio nuestro es el de fiscalización económica, es decir, los tributos que cobramos por la internación de mercancía, o bien, los beneficios que concedemos por la exportación de éstas. Lo que corresponde entonces es en origen y destino saber lo que ha ocurrido y para eso hay que compatibilizar con la información que hay en nuestro país, de manera que nosotros como aduana creemos firmemente en una integración pero, por sobre todo, de procedimiento, es decir, que los formularios, la información, cómo ésta se estandariza, es la misma que se utiliza en el resto de los países, de manera que puedan facilitarnos nuestra labor de fiscalización, por un lado, y por otro, abaratar los costos del comercio exterior. Sólo para que ustedes se hagan una idea, el costo del papel en toda la tramitación del comercio exterior, del papeleo que se hace, pasando desde la apertura de carta de crédito en los bancos, los trámites que se hacen en el Banco Central, en Aduanas, etc. representa aproximadamente entre el 4% y 7% del volumen total del comercio exterior; si ustedes se acuerdan en las cifras que di al principio, en Chile es más o menos de US\$ 35 mil millones, de manera que el porcentaje que sea de ese volumen es algo importante que podamos reducir.

Pero, por otro lado, yo creo firmemente en una integración que hable más que de una integración física de una integración de procedimientos. Estamos haciendo algunas experiencias con Argentina y algunas otras con Bolivia y Perú. En este sentido, que tienen que ver primero con la preparación de esas aduanas, lo que hemos hecho nosotros es, mediante convenios con el B.I.D. y con el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo, financiar a técnicos chilenos para que asesoren a las aduanas de esos países en el cambio de procedimientos y en la automatización y ojalá en procedimientos electrónicos, para que podamos intercambiar información, y un buen ejemplo en el que hemos impartido en Los Andes, es lo que se llama la revisión del cumplido, una parte importante para determinar los momentos que se pagan ciertos beneficios.

CONCEPTUACION DE LAS FRONTERAS INTERIORES APLICACION A LA XI REGION AYSEN DEL GENERAL CARLOS IBAÑEZ DEL CAMPO

BGL. CESAR STREIT GONZALEZ*

Cuando la sociedad vive un período promisorio de su historia socio-económica y política, resulta particularmente apropiado reflexionar sobre aquellas macro tareas pendientes, que exigen de un amplio proyecto nacional para ser acometidas.

1.- INTRODUCCION:

La integración nacional constituye uno de los fundamentos esenciales para el desarrollo de los pueblos. Así lo demuestra el desenvolvimiento universal de la humanidad y la evolución particular de las diversas comunidades. Por esa razón, para muchos países, conseguir el nivel de integración apropiado a sus intereses se ha constituido en una constante acción de su trayectoria política, acción que, entre otros elementos adversos se ha enfrentado, también de manera constante, a la influencia de las características naturales de su entorno geográfico, entendiéndolo a éste como las probabilidades que presenta el territorio en cuanto a accesibilidad, habilidad y autosostenimiento; por otro lado a la influencia siempre presente del ámbito cultural interno y externo; a diversos modelos de unidad territorial de creación propia o importados y a diferentes proyectos organizacionales de carácter político administrativo.

En consecuencia, un permanente desafío para la sociedad políticamente organizada, particularmente para quienes conducen el Estado, es buscar el máximo grado de integración nacional y, directamente unido a éste, la vinculación de los asentamientos humanos hacia el núcleo vital y la ocupación de los espacios vacíos rentables, tanto en términos económicos como de soberanía.

Se trata sin discusión, de un imperativo de carácter colectivo, puesto que esas expresiones que en su origen son sociales, en su materialización y efectos adquieren carácter político, constituyéndose por tanto en necesarios fundamentos, muchas veces esenciales, del progreso y del bienestar común.

* El autor es Oficial de Estado Mayor y se desempeñó como Comandante en Jefe de la VII D.E. con jurisdicción en la XI Región de Aysén.

Por ende, están asociados directamente con la Seguridad y la Defensa Nacional en sus respectivas dimensiones, como factores básicos para el logro del desarrollo.

Chile no es ajeno a esta situación. Aún más, la naturaleza de su variada geografía le ha impuesto una dura prueba. Así, hasta hoy, la ocupación de la mayor parte de su territorio ha sido una tarea difícil y aún existen en el territorio Nacional, fronteras internas que atentan, frenan y debilitan su potencialidad, afectando la concepción y el sentido del proyecto global.

Se deben entender estas fronteras, no sólo como enclaves territoriales que han quedado substantiva y relativamente al margen de los grandes avances derivados de la dinámica nacional, y que, en consecuencia, no están participando ni entregando el aporte que el modelo les ha asignado y espera de estos espacios.

Estas fronteras internas en ocasiones han resultado, como producto de una deficiente infraestructura y un débil poblamiento, una peligrosa interrupción de la continuidad territorial y, por consiguiente, debilitan la Soberanía de la Nación Estado.

En efecto, también desde una perspectiva económica, en un sentido social de calidad de vida, por de pronto en un sentido educacional y cultural, la sociedad chilena alberga todavía en su seno, bolsones deprimidos y postergados que vegetan profundamente segmentados del proyecto nacional general, lo que sin duda, en la dinámica actual es una gran y real fuente de conflictos, los cuales incluso pueden en un momento determinado afectar la estabilidad del Estado; ejemplos en el mundo hay muchos y la situación producida en México en la Región de Chiapas es una luz de alerta en cierto sentido.

En lo particular, durante distintas etapas de su historia, Chile ha conocido diversas políticas destinadas a lograr una integración total del territorio nacional. Pruebas fehacientes de ello, entre otras, las encontramos durante el siglo pasado, en el poblamiento de parte del territorio al sur del Bío Bío, en la colonización de Valdivia y Llanquihue; en la ocupación de Magallanes y la fundación de Punta Arenas.

En el mismo sentido, en los últimos años está presente la construcción y mantención de numerosas obras públicas, que han permitido consolidar la unidad terrestre de la mayor parte del país. En esto último, especialmente relevante ha sido la construcción, por parte del Cuerpo Militar del Trabajo, de la Carretera Longitudinal Austral, que integra un sexto del territorio continental de Chile y lo vincula efectivamente a la vida nacional.

El Ejército de Chile, en su calidad de Institución fundamental del Estado, no sólo ha participado en esos esfuerzos, sino que permanentemente ha analizado, definido y diseñado soluciones destinadas a la integración nacional,

sea por disposición de las autoridades gubernamentales en el marco de la planificación estatal, o bien actuando por propia iniciativa dentro del campo de su competencia, tanto directamente en lo relacionado con la planificación y ejecución de tareas destinadas al desarrollo de determinadas áreas del territorio, en la construcción de vías de comunicaciones terrestres y en la conquista de fronteras interiores, mediante la contribución de sus recursos a la consolidación de éstas últimas y otros espacios aislados del territorio, desafío aún pendiente para la comunidad chilena, dada la particular configuración geográfica del país.

En tal contexto, el Comandante en Jefe del Ejército, en su Clase Magistral de Agosto de 1993, se refirió al imperativo nacional de conquistar y consolidar las últimas fronteras interiores de Chile y anunció la contribución institucional al respecto, iniciativa favorablemente acogida por las principales autoridades del país.

II.- CONCEPTUACION

El Ejército de Chile, orientado por el mandato que emana de la Constitución Política y que se refleja en las tradicionales misiones que la Patria le ha encomendado para contribuir al logro del todo armónico denominado seguridad y desarrollo, que busca alcanzar el bien común, asume como tareas propias, dos funciones interdependientes y a las que conceptualmente define como las funciones manifiestas y las funciones latentes.

Las funciones Manifiestas constituyen todas aquellas actividades profesionales que directamente contribuyen a una mejor preparación y ejecución de las operaciones militares, actividad principal y directa que involucra todos los esfuerzos de sus integrantes.

Las funciones Latentes, son aquellas que se realizan en tiempo de paz y en forma paralela a las funciones manifiestas y que tienen por finalidad, contribuir con el accionar de otros campos de acción para lograr un mayor desarrollo que permita alcanzar el bien común.

Lo anterior, no significa arrogarse el papel superior o rector de la nación, sino por el contrario, ello emana de su función manifiesta y se orienta a la eliminación de todos aquellos factores de inseguridad que se establecen como aspectos de debilidad en lo político, económico, social y militar, que altera o vulnera significativamente a la seguridad del Estado Nación.

La conquista y consolidación de las fronteras interiores se interpreta dentro de esta conceptualización de la forma siguiente:

- Si bien, para la conquista de estas fronteras el Ejército realiza una función latente, es decir, efectuando aportes con medios que permiten contribuir al desarrollo nacional, su acción en sí, no deja de tener relación directa con la función manifiesta de defensa.

Al respecto, el Comandante en Jefe del Ejército manifestó "tanto el desarrollo como la defensa de la sociedad, depende en gran medida, de una adecuada integración de los territorios que les pertenecen. En efecto la búsqueda de un desarrollo armónico del territorio tiene un impacto concreto en la cohesión de la población y la identidad nacional; asimismo posibilita y potencia el progreso y también facilita la acción de defensa entre otros aspectos".

• Por otra parte, existen fundamentos de carácter legal que avalan la acción del Ejército en su contribución al desarrollo y progreso del Estado de Chile, tales como:

• La Constitución política del Estado, que en su Capítulo X, artículo 90 dice:

"Las FF.AA. existen para la Defensa de la Patria; son esenciales para la Seguridad Nacional y garantizan el orden institucional de la República".

También, se asignan misiones en el Decreto Ley N° 272 sobre normas, constitución, misión, dependencia y funciones de las FF.AA., el cual contiene misiones de carácter común para las FF.AA. como por ejemplo: "Contribuir a la preservación del patrimonio histórico, las tradiciones y las virtudes cívico militares, propias de la idiosincrasia nacional y apoyar a las zonas aisladas", o de carácter específico para el Ejército como "Ejercer por intermedio del Instituto Geográfico Militar, las funciones y atribuciones correspondientes como servicio oficial técnico y permanente del Estado, en materias de geografía, levantamientos y confección de cartas del territorio nacional".

"Ejercer por intermedio de la Dirección de Fomento Equino y Remonta, las funciones y atribuciones destinadas al fomento del ganado equino del país".

"Ejercer por intermedio del Cuerpo Militar del Trabajo, las facultades legales, correspondientes a este servicio para ejecutar obras para la administración del Estado".

Si bien lo expuesto precedentemente se deriva de normas legales orientadas a aspectos globales de defensa, existen otras normas legales que abren las instancias de participación del Ejército en la contribución al desarrollo Regional. Particularmente en este sentido la Ley Orgánica sobre Gobierno y administración regional, dispone la participación de las Instituciones Armadas en los niveles de provincia, a través del Consejo Económico y Social Provincial, en calidad de "Miembro por derecho propio", lo que se radica principalmente en las Comandancias de Guarnición, las que se encuentran distribuidas a lo largo del Territorio Nacional, y que constituyen un vínculo sistemático entre la institución y la comunidad en que se encuentran asentadas.

Para entender lo que son las Fronteras Interiores, a continuación y antes de conocer la metodología empleada por el Ejército para su determinación, es

necesario conocer los principales conceptos geopolíticos empleados por el Comandante en Jefe del Ejército en su clase magistral:

1.- ACCION "FUNDACIONAL" DEL EJERCITO.

Tratadistas e historiadores nacionales reconocen tres actores fundamentales en la formación y consolidación de la Nación Chilena; cada uno en diferente medida, pero con roles bien definidos y determinantes: El Estado, la Iglesia y el Ejército de Chile.

El Ejército, además de ser una pieza fundamental en la independencia del país, se constituye en un factor de unidad territorial e integración nacional. Contribuye mejor que nadie, bajo la orientación del ejecutivo, a la ocupación efectiva del espacio terrestre. Así, el soldado Chileno, fue un actor decisivo de soberanía y consolidación de los territorios del Bío Bío al Sur.

2.- FRONTERAS INTERIORES.

El C.J.E. definió, para una mejor claridad, este concepto en los siguientes términos:

"Aquellos espacios terrestres bajo soberanía de Chile no vinculados total y efectivamente a la acción del gobierno central y/o regional; donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas, por su distancia del núcleo vital y geohistórico del país; la ausencia de vías de comunicaciones; la influencia económica y cultural extranjera y la percepción ciudadana colectiva en cada uno de esos espacios geográficos de constituir un ente diferente, separado y/o postergado del resto de la población nacional y que no alcanza a disfrutar del bienestar general, debido a factores geográficos adversos".

3.- FUERZAS "CENTRIFUGAS Y CENTRIPETAS"

Un espacio geográfico Continental se transforma en una insularidad, por efectos de las fuerzas centrífugas, que predominan sobre las fuerzas centrípetas. Estas fuerzas centrífugas que bajo el punto de vista geopolítico detienen y dificultan el desarrollo nacional: son la descohesión y discontinuidad geográfica; las bajas densidades poblacionales; la ausencia de medios y vías de comunicaciones, en suma, el aislamiento extremo.

Al contrario, las fuerzas centrípetas son las que introducen elementos cohesionados y que amalgaman los espacios geopolíticos; dentro de estas fuerzas sobresalen entre otras, las vías de comunicaciones terrestres longitudinales y transversales.

4.- INSULARIDADES GEOGRÁFICAS

Otro de los conceptos geopolíticos que aparecen en la clase magistral del C.J.E. son las "Insularidades geográficas del territorio de Chile Continental". Estos son espacios geográficos continentales, excluido los territorios insulares (maríftimos), los cuales por su importancia, constituyen una preocupación permanente de las instituciones del Estado.

5.- DIFERENCIA ENTRE FRONTERA INTERIOR E INSULARIDADES

Es posible además, establecer una diferencia entre los conceptos de Frontera Interior e Insularidades Geográficas, aunque son términos normalmente interrelacionados. Así, se podría pensar que varias insularidades geográficas en el territorio continental de Chile, por su magnitud, llegan a constituir una frontera interior. O, dicho de otro modo: una frontera interior se caracteriza por contener una o más insularidades.

Puede darse el caso que una zona geográfica no esté necesariamente, contenida en una Región considerada como frontera interior. Puede tratarse de un caso aislado, con características propias. Por ejemplo: insularidades en la III ó IV región del país, que no son totalmente fronteras interiores. Por otra parte, se puede considerar que toda la XI Región es una frontera interior. Ya los Conquistadores Españoles la denominaron "**Trapananda**", es decir enmarañada, impenetrable. A su vez la XII Región tiene características que la hacen conservar rasgos de frontera interior. Al menos en el siglo pasado lo que, de hecho su incorporación al territorio nacional y a la soberanía plena de Chile fue a costa de grandes esfuerzos.

III.- TAREAS DESARROLLADAS POR EL EJERCITO

El planteamiento efectuado por la Institución, se basa fundamentalmente en la preocupación que tiene ésta por las vulnerabilidades que en la actualidad presenta el territorio nacional, respecto a las áreas no explotadas en forma plena por el país y que, de permanecer en su actual situación, por una parte, pueden ser fácilmente apetecidas por otros Estados que presentan graves problemas de poblamiento o de interés geopolítico y, por otra pueden transformarse en áreas de conflicto interno.

Por lo tanto, conforme al planteamiento del C.J.E., la Institución encargó a un grupo de Oficiales la tarea de determinar mediante un trabajo científico y altamente tecnificado, cuáles eran las áreas del territorio nacional consideradas como Fronteras Interiores, teniendo como marco, el concepto definido por la máxima autoridad de la Institución.

1.- METODOLOGICA UTILIZADA POR EL EJERCITO PARA DEFINIR LAS FRONTERAS INTERIORES.

a) El método

La metodología empleada, en lo general, se fundamentó en criterios de investigación, análisis y síntesis de factores geocartográficos, por el fuerte valor ocasional del trabajo. En lo particular, se utilizó la superposición de mapas; método que identifica áreas que cumplen con especificaciones predefinidas (delimitación de espacios homogéneos); en la práctica esto permitió interrelacionar elementos de tipo puntual, lineal y areal, asociados a sus particulares atributos estadísticos. Este es un modelo simplificado del empleado por los sistemas de información geográfica.

b) fases

El método está conformado por tres grandes fases:

La primera fase constituida por la investigación para la identificación y recopilación de antecedentes, análisis que comprende la disgregación a un nivel adecuado y la priorización para el estudio de sensibilidad de las Fronteras Interiores. La investigación considera además, la elección de la escala del mapa a representar.

La segunda fase, el proceso cartográfico, que contempla los pasos de dibujo de los mapas de los diferentes factores, superposición de mapas, elaboración del borrador del mapa de fronteras interiores y en forma simultánea, los procesos de elaboración final a través de impresión offset y cartografía digital.

La tercera fase, que se lleva a efecto con el borrador del mapa de fronteras y los mapas de cada factor, fue la de describir cada área determinada como frontera interior.

La metodología empleada, se fundamentó en un modelo conceptual desde el cual se establecieron criterios de investigación, considerando fundamentalmente el análisis estadístico de los datos.

La síntesis se consolidó con la elaboración de cartas temáticas de los factores geocartográficos. Lo anterior, orientado básicamente por los conceptos de **conectividad y accesibilidad** señalados en la definición del C.J.E.

c) Identificación

Los factores que representan conectividad se clasificaron en **antrópicos** (hechos por el hombre) y **naturales**; esta clasificación facilita durante la investigación, visualizar la dinámica de los componentes del espacio geográfico para determinar la situación de integración, como también en la etapa posterior, la solución para la integración de esos espacios.

2.- FACTORES ANTROPICOS

a) División Política Administrativa

Se utilizó la unidad comunal, dado que es el mínimo espacio de la división política administrativa del país, la cual reúne condiciones de homogeneidad en términos de población y cuenta con un núcleo vital, el que genera influencia en su espacio; en consecuencia, permite en combinación con otros factores antrópicos y naturales una adecuada delimitación de las Fronteras Interiores.

b) Red Vial

La implementación de una red vial adecuada, permite incorporar gradualmente áreas desvinculadas al proceso de desarrollo e integración del país.

Según lo anterior, un camino es el medio a través del cual se desencadenan hechos como el poblamiento, explotación de recursos y accesos a servicios entre otros.

Este factor se desagregó en caminos de tierra, de agregado pétreo y caminos pavimentados, debido a que esta subdivisión considera las tipologías más representativas del sistema vial.

Como complemento se analizaron además, la red ferroviaria y las comunicaciones aéreas y marítimas, debido a que existen áreas del territorio donde no se puede acceder a través de la red vial, principal sistema de comunicación del país.

c) Población

La cantidad de población que se encuentra en un área determinada, obedece a las características y recursos naturales existentes, a los accesos y a la dotación de servicios entre otros.

Se desagregó la información estadística de población, considerando localidades que poseen entre 301 a 10.000 habitantes y entre 5.000 y 10.000 habitantes.

Clasificación fundamentada por una parte, por lo establecido por el Instituto Nacional de Estadísticas, para determinar los conceptos de aldea, pueblo, ciudad y por otra, se trabajó con el supuesto de que las localidades con población superior a los 10.000 habitantes poseen una dotación de servicios suficientes como para no ser considerada frontera interior. El límite inferior de 300 habitantes, se escogió dado que las localidades con población inferior a ese valor carecen, por regla general de una infraestructura adecuada.

d) Nivel de Pobreza

El nivel de pobreza de una entidad poblada es un indicador directamente relacionado con su grado de desarrollo a nivel regional y nacional .

En consideración a lo anterior, se utilizó la información obtenida por el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), contenida en el documento "Indicadores Sociales sobre pobreza y Focalización Territorial". Este documento determina zonas de pobreza a nivel comunal, considerando variables socioeconómicas y biomédicas. Producto del análisis anterior, se obtuvieron las 77 comunas más pobres del país.

e) Servicios

La calidad y cantidad de servicios tales como: salud, educación, agua potable, entidades bancarias y financieras, reflejan el nivel de desarrollo de las localidades, lo que es posible extrapolar hacia comunas. La carencia de servicios implica insatisfacción de necesidades, lo que incide en la calidad de vida y conduce a un traslado periódico a los centros poblados que los posean, lo que puede determinar una migración definitiva de la población, en el mediano y largo plazo.

f) Inversión Pública

Este factor expresa la preocupación del gobierno por entender los requerimientos de viviendas, infraestructura y explotación de recursos naturales por Región. Se trabajó bajo el supuesto, que cada comuna debería poseer las mismas posibilidades de desarrollo y crecimiento.

Consecuente con lo anterior y por el hecho de ser distintos los montos asignados para cada Región, la información obtenida para cada región se trató en forma independiente, calculando un promedio provincial.

3.- FACTORES NATURALES

Se escogieron los factores Geomorfológicos, climáticos, hidrográficos y fitogeográficos, en función de las siguientes razones:

a) La Geomorfología

Ejerce una fuerte influencia sobre los asentamientos humanos y sobre la dinámica de los demás agentes naturales, como por ejemplo: el clima, los suelos y la hidrografía. Para el caso de los asentamientos humanos, la población

prefiere en general, áreas de pendientes mínimas o cercanas a esta condición, transformándose los sectores contrarios en restrictivos para el asentamiento, comunicaciones y actividades agropecuarias.

b) El Clima

Afecta también a la distribución de población en función de las manifestaciones extremas de sus elementos, resultando muy restrictivas las áreas de clima árido y húmedo, siendo favorables las áreas de climas moderados y templados.

c) La Hidrografía

Es relevante en función de la disponibilidad y abastecimiento del recurso agua, tanto para el consumo humano, como para el desarrollo de las actividades silvoagropecuarias e industriales.

d) La Fitogeografía

Permite reunir una serie de aspectos naturales que son importantes para el asentamiento de la población y el desarrollo de sus actividades, como son la calidad de los suelos y la cobertura vegetal.

Con el análisis de los factores anteriormente señalados, posteriormente se procedió a confeccionar el mapa preliminar de fronteras interiores. Así durante la elaboración del mapa final, se categorizaron las fronteras interiores como sigue:

4.- FRONTERA INTERIOR CRITICA

Aquellas áreas del territorio nacional cuyas características antrópicas, infraestructura y servicios, se encuentran en desmedro y con rasgos naturales extremos, es decir, con marcadas oscilaciones térmicas, grandes alturas, fuertes pendientes, difícil acceso, entre otros, que dificulten su habitabilidad, autosostenimiento, desarrollo e integración; por lo tanto necesitan un fuerte apoyo por parte del gobierno central.

5.- FRONTERA INTERIOR INTERMEDIA

Considera aquellas áreas del territorio nacional, cuyas características naturales y antrópicas, pueden tender hacia condiciones críticas o no críticas, es decir, es una frontera de transición, que al igual que la anterior, también necesita un incentivo o preocupación del gobierno local o central, para su desarrollo e integración.

6.- FRONTERA INTERIOR NO CRITICA

Es aquella que considera las áreas del territorio nacional que están en vías de una integración total a su respectiva Región y al país en el corto plazo.

Esta investigación dió como resultado el MAPA DE FRONTERAS INTERIORES DEL TERRITORIO CONTINENTAL DE CHILE SUDAMERICANO.

EN ESE MAPA SE PUEDE APRECIAR LAS ZONAS CRITICAS QUE COMPRENDEN 191.700 KM², LAS ZONAS INTERMEDIAS CON 126.735 KM² Y LAS ZONAS NO CRITICAS CON 45.559 KM², LO QUE DA UNA SUPERFICIE TOTAL DE 363.994 KM². EN CONDICION DE FRONTERA INTERIOR.

IV.- DETERMINACION DE ZONAS DE FRONTERAS INTERIORES EN LA XI REGION

Del catastro nacional en lo que respecta a la XI Región, las zonas definidas como Fronteras Interiores son las siguientes:

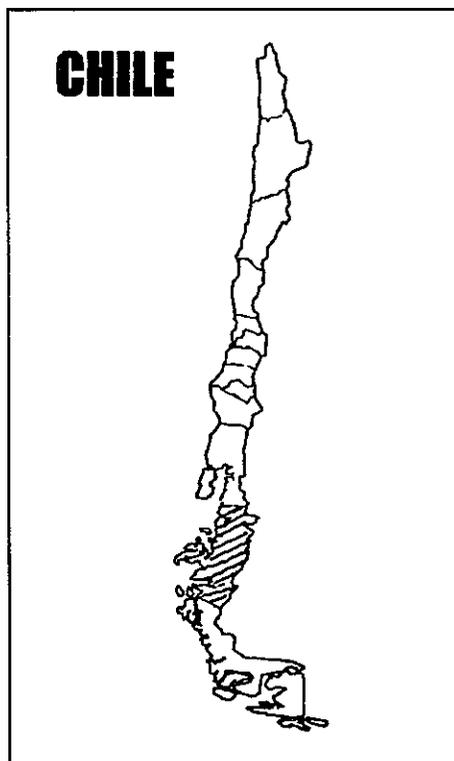
Críticas : Lago Verde - Península de Taitao.
Intermedia: Islas Guaitecas - Caleta Tortel Villa O'Higgins. No Críticas: Campo de Hielo Norte.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

La XI Región, es en la práctica una de las regiones que más se ha beneficiado de la acción permanente que a través de la historia de Chile, el Ejército ha desarrollado en beneficio del país. En esta Región se han volcado grandes esfuerzos institucionales, tendientes a lograr su integración efectiva al territorio nacional.

La Institución, consciente de la importancia geopolítica de esta Región, ha estado permanentemente preocupada de su integración física, no sólo por motivos de seguridad nacional, sino que también, como apoyo solidario con los chilenos que habitan esta tierra.

La indeterminada situación de la Patagonia, en disputa entre Chile y Argentina, unida a la situación geográfica y a la inexistencia de comunicaciones, explican el escaso interés del Estado y particulares chilenos, por la ocupación de esta Región en el pasado. Con la firma del Tratado de 1881 y la delimitación del área, colonos chilenos, desplazados de Chubut, comienzan a avocindarse en los valles interiores de Lago Verde, Simpson, márgenes de los Lagos: Carrera, Cochrane y O'Higgins,



donde las condiciones climáticas son más benignas y permiten la explotación agrícola y ganadera.

La zona de la Patagonia ha constituido una zona de interés para la Argentina, que la ha denominado "**una reserva para el porvenir**". Haciendo un poco de historia, podemos recordar algunos hechos que demuestran esta afirmación:

1942 Un destacamento argentino cierra el paso a los colonos chilenos ubicados en el valle Alto Palena.

1952 Gendamería argentina notifica a colonos chilenos que el sector Río Encuentro y California, ha pasado a ser argentino.

1955 Gendarmería argentina efectúa un censo de población y ganado, los colonos chilenos se deben regir por las leyes argentinas.

1964 Chile demanda el arbitraje de Inglaterra, la comisión emite su fallo con fecha 06 de Diciembre de 1966, confirmando la soberanía chilena sobre el Valle California.

1965 Se produce uno de los hechos más graves en el sector Laguna del Desierto, al ser atacada una patrulla de Carabineros de Chile, falleciendo un oficial de esa Institución.

Las situaciones descritas configuran un cuadro geopolítico, estratégico, económico y social, que conduce al Presidente de la República a ordenar al Ministerio de Obras Públicas y al Cuerpo Militar del Trabajo, que se estudie y proponga, antes de Agosto de 1976, la construcción de un camino de penetración que una los tramos ya existentes, a través de caletas y poblados costeros, como asimismo los valles interiores vírgenes del continente, para conseguir el despegue socioeconómico de estas zonas, que a la fecha vivía en completo aislamiento, lo que era perjudicial para el desarrollo de la población y la seguridad del país.

La obra ejecutada por los ingenieros militares, permitió establecer una comunicación entre los centros poblados costeros como interiores, desde la Provincia de Llanquihue, Chiloé Continental y Aysén, posibilitando además el asentamiento de pobladores para impulsar la colonización y hacer más efectiva la posesión de estos territorios.

Generar áreas productivas de 148.000 Km² y unos 25.000 Km² de tierras aptas para el manejo ganadero y con una de las más amplias riquezas forestales del país. Agregándose a lo anterior, los recursos hidráulicos, minerales y turísticos.

Toda esta magna obra, ha permitido que esta Región, reserva económica del país, logre incorporarse en forma efectiva al desarrollo nacional. Además, debería permitir la creación de centros poblados próximos a la frontera, afianzando la soberanía nacional, para evitar recurrir a servidumbres por territorio extranjero, procurando para ello una comunicación integral, que permita el abastecimiento a través de nuestro propio espacio geográfico.

La Carretera Longitudinal Austral, constituye el proyecto geopolítico más trascendente realizado por el Ejército de Chile hasta la fecha, en beneficio de la unidad territorial y afianzamiento de la soberanía.

No podemos olvidar que la comunicación de los lugareños de la Región con el resto del país, debió hacerse a través de vía aérea, marítima o de territorio Argentino, hacia el cual existen numerosas conexiones con importantes poblados de ese país, que por muchos años jugaron un relevante papel, tanto en el abastecimiento de la zona, como en la salida de los recursos que ella originaba.

Dentro de estas vinculaciones destacan las conexiones de Alto Cisnes hacia Río Senguer; Coyhaique hacia Colonia Sarmiento; Coyhaique hacia Comodoro Rivadavia; Balmaceda hacia Río Mayo; Balmaceda hacia Perito Moreno; Chile Chico hacia Perito Moreno; Cochrane hacia Perito Moreno y, Cochrane hacia Gobernador Gregores.

Debido a las incompatibilidades existentes entre el medio físico y los grupos humanos que lo habitan, esta Región padeció de un atraso crónico en su desarrollo socioeconómico, que precisamente, se busca remediar y finalmente, eliminar.

Las bajas temperaturas, que en el invierno descienden a -15° en Balmaceda y Coyhaique, hacen la vida aún más dura para sus habitantes, dificultando en forma importante la posible instalación de nuevos asentamientos humanos.

Esta es la Región con más baja densidad poblacional del país (1 Hab/Km²). Los núcleos de mayor población se ubican en las provincias de Coyhaique y Aysén, alcanzando en las otras provincias, cantidades poco significativas para lograr un desarrollo armónico dentro de la Región.

2.- ASPECTOS ESPECIFICOS DEL DESARROLLO DE FRONTERAS INTERIORES EN LA XI REGION AYSÉN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Vistos hasta aquí los distintos parámetros que han llevado a la definición de zonas de Fronteras Interiores en la XI Región, es posible determinar claramente su relación directa con la Seguridad Nacional, entendiendo a ésta como la condición o capacidad lograda por el Estado al adoptar un conjunto de previsiones y acciones, que tienden a fortalecer el Poder Nacional y evitar, eliminar o paliar vulnerabilidades, de manera de quedar en condiciones de enfrentar, con razonables posibilidades de éxito, amenazas y agresiones de origen interno y externo, que pueden afectar la consecución del Objetivo Nacional.

El concepto de Seguridad Nacional, debe entenderse en relación al Desarrollo Nacional, dado que entre ellos existe una mutua causalidad, considerando como un hecho inobjetable, que un mayor desarrollo debe ser respaldado con una mayor seguridad.

En este sentido, parece no existir duda alguna, de que, la obtención de un rápido desarrollo y la consecución de un clima de mayor seguridad, depende mucho de la Ciencia y la Tecnología, que son actualmente elementos impulsores y condicionantes de todo adelanto y progreso de la humanidad.

Si el desarrollo que abarca en su aspecto global a todas las fases de la vida nacional (educación, salud, tecnología, crecimiento poblacional e industrial etc.), es la gran meta a ser alcanzada, es lógico que su consecución violente el "Statu-quo" existente, tanto en el orden interno como externo, y genere presiones dominantes, reales o potenciales, capaces de dificultar y hasta impedir la consecución de los Objetivos Nacionales.

Es en este orden de cosas, los factores que identifican a las zonas de Fronteras Interiores de la XI Región y, que resaltan desde el punto de vista de la Seguridad Nacional son los siguientes:

a) Infraestructura caminera en la XI Región

Ya en el año 1942, el comité pro adelanto de Aysén, publica un memorándum titulado **"Las verdaderas necesidades de la Provincia de Aysén son: caminos y más caminos"**. Lo anterior constituyó el angustioso llamado de la escasa población de la de aquel entonces, Provincia de Aysén. En ese memorándum, en la parte dedicada a "Vías y Obras" expresa: **"Por muy superficial que sea la observación que se haga sobre los problemas de la Provincia, hay uno resaltante de cuya solución depende el auge económico de la zona y el incremento de la labor colonizadora. Se trata de la cuestión caminera"**.

Este vital llamado de la historia de la Región, comienza a tener respuesta con la construcción de la Carretera Longitudinal Austral, obra que culminó en el mes de Marzo de 1996, después de veinte años de labor del Cuerpo Militar del Trabajo, al alcanzar la localidad de Puerto Yungay.

La Carretera Austral, es un ejemplo concreto de como la sólo existencia de un camino o vía de penetración, permite sacar de la condición de Frontera Interior a una determinada zona; es así como esta obra ha permitido:

- Establecer comunicación entre numerosos centros poblados.
- Asentamiento de nuevos pobladores.
- Consolidación de colonos.

- Hacer efectiva la posesión de estos territorios.
- Generar áreas productivas.
- Acceso a riquezas forestales.
- Accesos a recursos minerales.
- Explotación turística en crecimiento.
- Generar fuentes de trabajo.
- Desarrollo social.
- Creación de nuevos centros poblados.
- Afianzar la Soberanía Nacional.
- Abastecimiento a través de nuestro propio espacio geográfico y,
- Comunicaciones Integrales.

La consolidación de la red vial en esta XI Región, ha considerado la construcción de caminos transversales, ejecutándose en la actualidad los proyectos de construcción de la senda Puerto Raúl Marín Balmaceda - La Junta; Construcción de la senda Puerto Tranquilo - Bahía Exploradores y Puerto Yungay - Villa O'Higgins.

Además de lo anterior, es necesario priorizar dentro de los proyectos existentes en la Región, que aún se encuentran en la fase de estudio, los siguientes:

• Puerto Chacabuco - Lagunillas - Lago Cóndor - Lago Ellis - Valle Huemules - Bahía Erasmo.

• Puerto Bonito - Bahía Erasmo - Río Sorpresa - Alto Río Murta - Portezuelo Cofré.

Estos caminos favorecerían la integración de toda la zona continental central oeste de la Región, permitiendo que la mayor parte de los territorios de la comuna de Aysén puedan recibir la acción del gobierno provincial y regional, a lo que se suma la posibilidad de crear un camino longitudinal por el sector costero.

Otros caminos de interés son los siguientes:

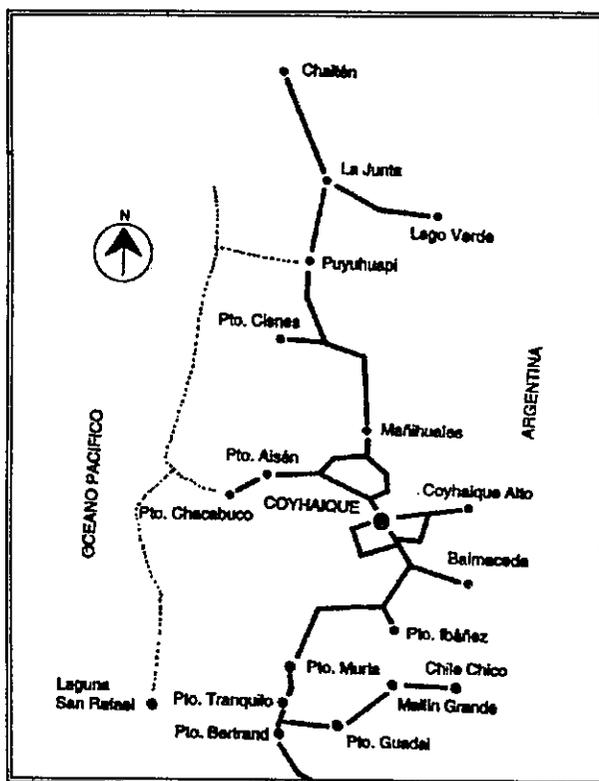
• Cochrane - Lago Cochrane - Lago Braum - Río Tranquilo - Río el Salto - Entrada Mayer y Villa O'Higgins.

Esta ruta integra toda la zona fronteriza al Sur de Cochrane, flexibilizando la Carretera Longitudinal Austral en ese sector.

Otro camino que es de suma importancia para el desarrollo y la seguridad del país, es la continuación de la Carretera Longitudinal Austral, desde Puerto Yungay - sector Oeste de Campo de Hielo Sur hasta Puerto Natales.

Existen también otras sendas que permitirán la integración de vastos sectores de la Región, que deben ser priorizados en el nivel provincial y comunal, de acuerdo a los planes de desarrollo existentes a esos niveles.

El criterio principal que debe tener cualquier construcción de caminos, es la de articular e integrar el territorio nacional, y en forma secundaria, la construcción de caminos tendientes a la integración con otros Estados.



b) Población y poblamiento de la XI Región

La población es el elemento constitutivo del Estado que dinamiza y da fuerza y vigor al territorio de una Nación. En el plano regional, este elemento es el que materializa la posesión efectiva del territorio y cuando él es escaso, surge la tendencia a que se desdibuje el trazado de la Frontera y se acentúe la influencia cultural foránea, situación que ocurría hasta no hace mucho tiempo en la Región.

Si se considera que la superficie de la XI Región es de 109.024,9 Km²., o que equivale al 13,9% de la de Chile Continental e Insular y, que de acuerdo a las estimaciones del INE, el año 2000 alcanzará un población de 97.554 hab., tendremos que la densidad de población en la Región será aproximadamente de 1,1 hab. por Km²., lo que aún se estima bajo, por lo que se mantendrá, al inicio del próximo siglo, como la Región con menor densidad de población del país.

¿Cómo solucionar este problema? Esa es la gran tarea que la Región tiene por delante y que la red caminera descrita anteriormente tiende a mejorar. Pero ella no será suficiente, ya que en el poblamiento de la Región influyen factores que en la actualidad son adversos; como los geográficos, climáticos y la falta de oportunidades de desarrollo, que requieren no sólo del esfuerzo regional, sino también de políticas de nivel nacional.

Las estrategias de desarrollo para la Región, se han materializado en la inversión estatal de infraestructura, que ha obtenido muy lentos resultados en lo referido al poblamiento.

También se ha intentado incrementar el desarrollo, otorgando a la Región beneficios relacionados con tratamientos tributarios bajos, lo que tampoco ha dado resultados positivos a largo plazo, ya que no se logró aumentar el producto regional. Hoy competimos en el libre mercado, con asignación de recursos en una economía libre y, conforme a la particular situación regional, de falta de población y costos de transportes, se hace difícil de planificar, o por lo que nos encontramos enfrentados a grandes desventajas comparativas con otras regiones del país.

Debemos por lo tanto buscar la estrategia regional que permita un crecimiento poblacional. Necesitamos pobladores para tan extensa zona. **¿Cómo hacerlo?** Se estima que es necesario incrementar los planes de colonización del Ministerio de Bienes Nacionales, de acuerdo a las proposiciones del gobierno regional.

Lógicamente que cualquier plan de poblamiento debe hacerse resguardando la identidad histórico cultural y la homogeneidad de la raza chilena.

De ahí que al pensar en cualquier instalación de inmigrantes en la Región, será necesario considerar prioritariamente la integración de connacionales a este vasto territorio.

Para ello se estima conveniente, inicialmente atraer a los miles de chilenos que viven en Argentina, otorgándoles los beneficios necesarios que aseguren su completa reinserción en la Región. Esto se debe hacer cuando el Plan Aysén - Palena empiece a atraer capital privado y se requiera de mano de obra,

ofreciendo incentivos que dignifiquen su existencia y les asegure un arraigo a la Región.

Lo primero que requiere un poblador, es satisfacer dos necesidades básicas, para él y su grupo familiar. Estas son la educación y la salud. Cuando estas necesidades son satisfechas en buena forma, aumentan el grado de espontaneidad en el poblamiento. Quizás el desarrollo alcanzado por el país, permita incrementar los servicios de salud, que como sabemos, se han encarecido en estos últimos años, debido al avance en la tecnología y ciencia médica. Por lo anterior es que es un derecho de los habitantes de la Región, por pocos que ellos sean, el acceder a estos avances en el campo de la medicina aquí en Aysén, sin tener que viajar fuera de la Región cuando requieran una atención más especializada.

En cuanto a educación, se deben materializar los proyectos que tiendan a acercar la educación al poblador rural y así satisfacer esta aspiración natural a la educación y cultura. Crear o aumentar establecimientos técnico profesionales que busquen los cambios de conductas, tendientes a aprovechar los recursos de esta Región, evitando que nuestros jóvenes salgan fuera de ella a buscar lo que no podemos entregar a nivel regional. Esto ya se está materializando; ahora es el momento de mejorarlo e incrementarlo.

Este aspecto específico, población y poblamiento regional, sin lugar a dudas requiere de especial estudio, pues se estima que es un factor primordial en la consolidación de las Fronteras Interiores, concordando en que no necesariamente un espacio vacío, es una Frontera Interior. Sin embargo, en esta XI Región, cuya densidad es la más baja del territorio nacional continental, y en la cual los espacios vacíos son lo normal y mayoritario, si involucran las zonas designadas como Fronteras Interiores.

Lo anterior afecta la Seguridad Nacional, ya que los espacios vacíos, sin población y cercanos a la frontera con Argentina, son numerosos y cuando no hay presencia humana, la soberanía se debilita. Se suma a lo anterior la falta de pobladores, que en lo militar hace difícil la complementación orgánica de unidades en la zona, por lo que se hace necesario recurrir a medios humanos de otras regiones del país, especialmente en lo referido a contingente, personal que es necesario aclimatar y al mismo tiempo paliar, las dificultades que impone este difícil escenario geográfico, lo que aumenta el costo de la instrucción militar.

El Servicio Militar Obligatorio, que en los últimos años ha significado la llegada de aproximadamente 12.000 connacionales procedentes del núcleo vital del país, ha permitido por una parte, fortalecer los valores e identidad nacional de ciudadanos naturales de la Región, que fueron educados con una importante influencia cultural de Argentina y por otra, mediante el conocimiento de la zona, generar el interés de otros, procedentes del centro del país, por quedarse a vivir, pasando a formar parte de la población y fuerza laboral local.

c) Integración mediante corredores bioceánicos

Desde el Tratado de Paz y Amistad, firmado por Chile y Argentina el 02 de Mayo de 1985, ambas Partes iniciaron conversaciones que culminaron acordando crear una Comisión Binacional de carácter permanente, encargada de intensificar la cooperación económica y la integración física, la que entró en funciones a partir del 02 de Noviembre de 1985. Esta Comisión Binacional tiene a su cargo diversas e importantes actividades; entre ellas: estudio de un sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística.

Nuestra XI Región no está ajena a lo anterior y ha visto que esta integración, a nivel regional, es una oportunidad de desarrollo. Es así, como sus autoridades, en conjunto con las de la VIII, IX y X regiones de Chile y de las Provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut, de Argentina, junto a parlamentarios de ambos países, han participado en encuentros, en que este tema de integración mediante "Corredores Bioceánicos" se ha discutido y puesto en marcha.

En lo que a la XI Región se refiere el corredor bioceánico puesto en marcha es el que une Comodoro Rivadavia con Puerto Chacabuco por paso Huemules, como consecuencia de la solicitud de nuestra Región de Aysén, en la que se pide la participación de la Provincia de Santa Cruz en el comité de Fronteras. Todo esto se realizó en esta ciudad de Coyhaique el 13 y 14 de Mayo de 1994.

El hecho que en nuestra XI Región subsistan grandes espacios vacíos, aislados y muy escasamente poblados, es grave, pues afecta y amenaza la integridad territorial. Se agrava lo anterior bajo el punto de vista de la Seguridad Nacional, si esta situación coexiste con impulsos hacia una integración vecinal mayor.

Se estima que antes de esta integración, se debe fomentar el esfuerzo de ocupación. Desarrollo - Seguridad es un concepto que recién se está comprendiendo. Los planteamientos de las diversas maneras y concepciones de desarrollo que formulan los organismos encargados de las propuestas, me refiero a los partidos políticos o agrupaciones de ellos, están contemplando, desde hace poco, sin recelo, los conceptos de seguridad nacional.

Es en este ámbito de la Seguridad Nacional, conforme lo estipula la Constitución de la República, las FF.AA. deben hacer su aporte en el proceso de toma de decisiones a nivel ejecutivo gubernamental.

3.- Proposiciones desde el punto de vista de la Defensa, en cuanto a acciones de mediano y largo plazo, para desarrollar las Fronteras Interiores en la Región.

Para los fines propios del desarrollo de este tema, la referencia a Defensa, salvo expresa mención de lo contrario, se hará en relación a la función del Estado.

Bajo este prisma, la Defensa Nacional no es sólo la defensa física, sino que también es la defensa de lo permanente; es lo esencial, de los valores de la patria. De ahí que la Defensa Nacional no puede limitarse solamente a mantener el territorio, como la plataforma física del Estado, sino que además proyecta su acción al mantenimiento y robustecimiento de aquello que es propio del ser nacional y de los objetivos que sirvan al soporte de su existencia.

El desarrollo de las Fronteras Interiores es uno de estos objetivos y, en nuestra XI Región de Aysén, la Defensa Nacional juega un rol fundamental en la consecución de éste.

Debemos, como Defensa Nacional, cumplir funciones tales como las siguientes:

1. Preservación de la integridad territorial del Estado.
2. Defensa de la Soberanía Nacional y autodeterminación del País.

Evidentemente estas funciones son fundamentales para la preservación del Estado; sólo pueden cumplirse en la medida que esta Defensa Nacional sea comprendida por toda la Nación y cuando sus FF.AA. estén bien equipadas y permanentemente preparadas. De esta manera la Defensa Nacional servirá al Gobierno, como herramienta eficaz de su política para efectuar una adecuada disuasión ante las amenazas al país y, si es necesario, tendrá la capacidad suficiente para convertir la disuasión en una acción violenta en la oportunidad y con la decisión requeridas para obtener un buen éxito.

Acotando a la Región y este apasionante desafío de las Fronteras Interiores que, en los aspectos específicos anteriormente descritos, en especial el de la infraestructura caminera en relación al de la integración vecinal, hará que esta Región abra nuevos Corredores Bioceánicos, en términos de desarrollo económico, los que en terminología militar Argentina, corresponden a las denominadas "Líneas de Invasión". Es por esta última razón, que es un objetivo prioritario el mantener, ocupar y vigilar esos espacios territoriales. Para lo anterior se deberá prever la creación de nuevas Unidades Militares, que guarnezcan estos puntos y zonas que la infraestructura caminera y el desarrollo económico, incorporarán al crecimiento de la Región.

Estas nuevas Unidades también servirán, como ya lo han hecho otras, con su asentamiento en pueblos o zonas por poblar, como un ejemplo de ocupación espacial y de vitalidad regional. Poco se reflexiona sobre este inmenso aporte. Muchas veces la vida de los pueblos se sostiene, tanto sobre la base de la existencia de Unidades Militares, como de la calidad y eficiencia de sus comunicaciones (Historia Regional).

Después de una rápida apreciación, que deberá analizarse bajo otros parámetros, escapando algunos al plano regional, aún cuando no le son tan ajenos, se estima que en un futuro no lejano se deberán guarnecer los siguientes lugares de la Región:

- Cochrane
- Yungay - O'Higgins.

PRIMERA CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA EDUCACION DE CIVILES SOBRE DEFENSA E INAUGURACION DEL CENTRO HEMISFERICO PARA ESTUDIOS DE DEFENSA EFECTUADA EN WASHINGTON DC. ENTRE EL 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 1997

A.- ANTECEDENTES:

1.- La invitación fue cursada por la Universidad de la Defensa de Estados Unidos, a través de carta enviada por la Embajada de EE.UU. en Santiago, al Sr. Ministro de Defensa Nacional, para la asistencia del Director de ANEPE como panelista a la conferencia.

2.- Resolución del Sr. Ministro de Defensa de asistencia del Director de ANEPE.

B.- DESARROLLO:

1.- Esta primera conferencia de Educación para Civiles en Defensa, tuvo una amplia presencia de delegados de 21 países. Durante su desarrollo se debatió, en cinco mesas redondas, la proposición presentada por los organizadores del Centro a los participantes.

2.- La primera parte del programa consideró la exposición de la experiencia sobre esta materia de parte de cuatro países: Brasil, Chile, El Salvador y EE.UU. La perspectiva presentada por Chile fue comentada elogiosamente por los asistentes, especialmente por los avances en la educación para civiles y la temática de defensa que entrega la ANEPE; y en segundo lugar, por ser el primer país de América Latina que presenta un Libro de la Defensa, elaborado por civiles y militares, tendiente a hacer tomar conciencia a los ciudadanos sobre esta función esencial del Estado.

3.- Las mesas redondas que se organizaron trabajaron activamente en relación al programa presentado por el Centro, el que fue sometido a un intenso debate de tratamiento estrictamente académico, siendo las principales conclusiones las que se detallan a continuación:

a.- El trabajo del Centro, a partir de su inauguración, será un "trabajo en progreso", hasta que alcance su organización y funcionamiento definitivo.

b.- Que no se acepten las teorías definidas por Estados Unidos como aspectos de aplicación universal, sino que se busque un equilibrio, considerando

variadas teorías en las que se analicen, a su vez, diversidad de casos de la realidad regional, sin entregar soluciones, sino herramientas teóricas. Una Academia abierta es el interés mayoritario.

c.- Es importante que entre los profesores del Centro figuren personalidades de todo el Continente, expertos en las materias consideradas en el curriculum.

d.- Aprovechar el encuentro de estudiantes de todos los países para buscar un lenguaje común en materias de Seguridad y Defensa.

e.- Efectuar evaluaciones críticas de los cursos, que permita a los países entregar propuestas de modificación de contenidos.

f.- Centrar los esfuerzos en grupos de elite para conseguir los objetivos que se buscan, en el sentido de lograr una buena asesoría civil en materias de defensa.

g.- Incluir entre los alumnos a representantes de ONGs y Prensa.

h.- Aclarar los sistemas docentes de evaluación y particularmente los requerimientos a los alumnos en cuanto a niveles, de manera de evitar la heterogeneidad.

i.- Que el centro mantenga un estrecho contacto con los Institutos de Altos Estudios Estratégicos del Continente.

j.- Que participen tanto civiles como militares, conforme una clara definición de los requisitos de ingreso.

k.- Importancia de desarrollar contenidos y materias que permitan a los civiles entender mejor a los militares.

l.- Que se determine a la brevedad la conformación de un Consejo Consultivo, en el que los países de la región tengan opinión sobre la marcha del centro.

m.- Que se asegure la presencia más representativa de civiles y militares en los seminarios que se realizarán en los diferentes países de la región.

n.- Que el Centro envíe a la brevedad las conclusiones oficiales de esta Conferencia y las decisiones que se adopten.

C.- INFORMACION SOBRE EL CENTRO HEMISFERICO PARA ESTUDIOS DE DEFENSA:

1.- ORIGEN Y MISION

•El Centro Hemisférico para Estudios de Defensa (CHED), en la Universidad Nacional de Defensa (NDU), será inaugurado en Septiembre de 1997. El concepto del Centro es el resultado de la primera Reunión Ministerial de Defensa celebrada en Williamsburg, Virginia, en Julio de 1995. Los líderes de la defensa

de América Latina y el Caribe que participaron de la reunión, solicitaron la asistencia de los Estados Unidos para aumentar la competencia de los civiles en asuntos militares y de defensa. En la segunda reunión anual, en Bariloche, Argentina, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, William J. Perry anunció la creación del Centro para 1997.

- La misión del CHED es desarrollar y dictar programas académicos, a nivel de postgrado, para civiles con responsabilidades en el sector de la defensa del ejecutivo y legislativo y del sector privado. Los militares también se beneficiarán del programa. Los programas serán multifacéticos y adecuados a las necesidades identificadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe. El CHED busca fomentar la reflexión de civiles y militares sobre políticas de defensa y relaciones civil-militares así como desarrollar la capacidad de los civiles en temas militares y de defensa. Participarán todas las democracias del hemisferio, incluyendo Canadá y los Estados Unidos, fortaleciendo así los vínculos entre civiles, militares y el sector de defensa. El CHED será un foro civil militar dinámico con miras a mejorar el entendimiento mutuo y aprender sobre las complejidades del proceso de toma de decisiones y administración de recursos de defensa en una sociedad democrática.

- El CHED es el tercer programa regional del Departamento de Defensa de los Estados Unidos para la formación profesional en la defensa.

2.- PROGRAMA ACADEMICO:

El Centro ofrece tres programas:

- La Oficina de Estudios de Administración Pública presentará un seminario académico con duración de tres semanas sobre "Desarrollo de Políticas de Defensa y Administración de Recursos". El curso será ofrecido en Washington DC, tres veces por año a partir de enero de 1998.

- La Oficina de Programas Regionales llevará a cabo seminarios con duración de una semana sobre temas relacionados a la defensa, de interés común a la región, en diferentes locales de América Latina y el Caribe. Los seminarios se realizarán en meses alternados a partir de diciembre de 1997.

- Un programa de extensión e investigación mantendrá el contacto con los egresados, suministrando asistencia relacionada al curriculum y educación continuada a través de Internet y otras herramientas de información y educación. El programa organizará también conferencias anuales sobre educación para promover el desarrollo de las capacidades académicas nacionales y aumentar el número de civiles con experiencia en defensa.

El personal académico altamente calificado del Centro se encargará de la instrucción en cursos y seminarios. El idioma no será un obstáculo. Habrán traductores e intérpretes. El Centro paga los costos de viaje y per diem a los alumnos a tarifas de gobierno de los EE.UU.

3.- MATRICULAS

- El Centro aceptará inicialmente 34 candidaturas para los cursos a realizarse en Washington. Las matrículas aumentarán de acuerdo a la demanda de la región. Los alumnos son nombrados por sus gobiernos. Los requisitos mínimos incluyen: responsabilidades funcionales vinculadas a la defensa; continuación en el puesto por lo menos un año después de haber participado en el curso y un diploma universitario. El Centro es responsable por la matrícula de los alumnos. Al concluir el curso el alumno recibirá un certificado de la NDU.

- Cada país tendrá la oportunidad de enviar cinco participantes por año, uno de los cuales será un alto funcionario que participará del curso en enero. Este curso se destina básicamente a legisladores, pero podrá también incluir a altos funcionarios del ejecutivo con responsabilidades en el sector de defensa.

- Los participantes de los seminarios en la región serán seleccionados por el gobierno anfitrión.

4.- APOYO INSTITUCIONAL

- El Centro llevó a cabo un extenso número de consultas a través del hemisferio en su fase formativa. El diálogo continuará. La universidad establecerá un comité consultivo especial para prestar asistencia al Centro en la revisión de programas, sugiriendo ajustes y recomendando iniciativas para atender a las demandas de la región en la educación para la defensa. El Centro colaborará con programas académicos civiles estadounidenses, con el Colegio Interamericano de Defensa e instituciones afines militares y civiles de todos los países democráticos de las Américas.

- La NDU prestará su apoyo al Centro con un aumento substancial de la colección de publicaciones profesionales y material de investigación en portugués y español en la biblioteca y en el acceso Internet de la Universidad.

5.- LOCALIZACION

- El Centro Hemisférico de Estudios de Defensa estará localizado en el Trans Point Building, adyacente a la National Defense University en Fort McNair, al sudoeste de Washington.

6.- EVENTOS PROGRAMADOS

- Coincidiendo con su inauguración, el centro será sede de la primera conferencia regional sobre educación para la defensa, que posibilitará el debate sobre el curriculum de los cursos núcleo y temas relacionados a los programas para los seminarios.

**D.- EXPOSICION DEL REPRESENTANTE OFICIAL DE CHILE A LA
"PRIMERA CONFERENCIA HEMISFERICA SOBRE EDUCACION EN MATERIAS
DE DEFENSA PARA CIVILES". BGL ROBERTO ARANCIBIA CLAVEL., DIRECTOR
DE LA A.N.E.P.E.**

Sean mis primeras palabras para hacerles llegar el más cordial saludo a todos los participantes de esta Primera Conferencia de Educación en Defensa para Civiles, en nombre de Chile y su comunidad de defensa.

Para el Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile es un gran honor el haber sido invitado como panelista a esta conferencia para compartir con ustedes las experiencias de mi país en la preparación de civiles para la defensa.

La realización de esta Conferencia y la posterior inauguración de este nuevo Centro Hemisférico para Estudios de Defensa, como la presencia de todos ustedes en esta interesante actividad hablan por si solos de la importancia de este tema en nuestra región.

Tradicionalmente los estudios de defensa, en muchos de nuestros países, han sido identificados fundamentalmente con las fuerzas armadas como las principales responsables de esta importante función del estado y por lo tanto del estudio de la misma. Sin embargo, como hemos dicho de un tiempo a esta parte, tanto en la Región como en Chile, ha crecido el interés por la formación de civiles en defensa, incorporándose cada vez más la idea de que la Seguridad y Defensa de los estados es una función que es de responsabilidad de todos los ciudadanos que lo componen.

El interés de Chile de incorporar civiles a los estudios sistemáticos de defensa, nace fundamentalmente después de la II. GM., la que fue seguida cuidadosamente por la elite militar y política de la época. Así se dispuso en 1947, junto con la creación del Ministerio de Defensa - que reunió a los tradicionales ministerios de Guerra, Marina y Aviación- el inicio de las actividades de una Academia de Defensa Nacional que reunió el Curso de Altos Estudios Militares que realizaban los Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de un pensamiento estratégico conjunto, con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, verificándose así una interesante interacción entre estos dos campos tan relacionados al definir la política exterior de un país. Estos cursos se realizaron en forma ininterrumpida hasta 1975 fecha en que entró en funcionamiento la Academia Superior de Seguridad Nacional, la cual tuvo una misión mucho más amplia que su antecesora, incorporando a los estudios de seguridad y defensa no sólo a funcionarios civiles del Ministerio de RR.EE. sino que también a funcionarios profesionales de los distintos sectores de la Administración Pública, transformándose así la Academia en un interesante punto de encuentro civil-militar, debido a la participación activa de oficiales jefes y superiores de las Fuerzas Armadas y también de la policía uniformada y civil.

En 1982 la Academia adquiere su actual denominación de Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) agregándose alumnos civiles provenientes del sector privado, alumnos extranjeros y posteriormente también, integrantes de distintos partidos políticos, representantes de la prensa y otros.

Así se puede afirmar que ANEPE, en Chile, es el principal centro de educación para civiles en materias de seguridad y defensa, siendo, como instituto de enseñanza, dependiente directamente del Ministro de Defensa Nacional.

Antes de continuar con los detalles de nuestro proceso educativo para civiles en defensa, creo que es interesante recordar que, en el caso chileno, desde la segunda mitad del siglo XIX hay civiles participando en tareas de la defensa aún sin tener una preparación sistemática en organismos designados para ello, como los que hemos descrito. Es el caso de profesores civiles en las instituciones armadas, asesores jurídicos, asesores pedagógicos, empleados civiles de distintas jerarquías, como asimismo gran número de profesionales y técnicos a contrata.

Volviendo a nuestro quehacer docente, en conformidad al carácter nacional de ANEPE, su misión es acrecentar a través de la docencia, la investigación y la extensión académica, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias de la Seguridad y Defensa Nacionales.

En lo docente, el principal curso que se realiza para civiles, de duración de un semestre, se denomina Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos y su objetivo es integrar representantes profesionales de todos los sectores de la administración del Estado, sector privado, organizaciones gremiales y políticas, con representantes de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, para lograr un lenguaje común en materias de Seguridad y Defensa y su relación con el desarrollo nacional, que les permitan entenderlas desde una perspectiva multidisciplinaria e interdisciplinaria, para luego incorporarlas a su respectivo quehacer. El requisito principal para los civiles que se incorporan a este curso es que estén en posesión de un título universitario y son nombrados por decreto supremo por el Presidente de la República.

Otros cursos que se realizan están dirigidos a profesionales civiles contratados por las Fuerzas Armadas y Oficiales de los Servicios con formación universitaria que se desempeñan en las áreas logísticas y administrativas de éstas, colocándolos en contacto con la realidad de los servicios públicos de sus respectivas especialidades, en el ámbito de la seguridad y defensa.

Asimismo se realizan en horario vespertino cursos especiales para civiles interesados en materias de defensa, cursos que son voluntarios y costeados por los propios alumnos. Estos cursos son bastante heterogéneo ya que asisten

profesionales de distintos sectores, como asimismo estudiantes universitarios en sus últimos años de estudios. Hemos notado una creciente demanda, lo que nos ha permitido realizar en los últimos dos años, tres cursos de duración de un semestre con un promedio de 30 alumnos cada uno.

Además de los cursos mencionados se han hecho cursos cortos para periodistas de los distintos medios, especialmente para aquellos que cubren el área de defensa.

Las materias que se enseñan en estos cursos están divididas por áreas de estudio destacando entre ellas las de RR.II. y Geopolítica, Política, Seguridad y Defensa, Economía y Socio - Económica. Los profesores que dictan las diferentes cátedras provienen de las principales universidades del país, del sector Fuerzas Armadas -especialmente oficiales en retiro y también de distintos organismos del gobierno, además de académicos que trabajan en organizaciones no gubernamentales, y en algunos casos profesores visitantes del extranjero. Entendemos que la defensa como función del Estado, debe ser guiada por una política que excede la administración de turno y es por ello que los enfoques que se entregan en clases son particularmente pluralistas.

El curriculum de estos cursos y otros que se realizan en la Academia, se completa con una variada actividad de extensión que se realiza a través de paneles, como también mesas redondas, conferencias y seminarios, con amplia participación de los alumnos e invitados de los más variados sectores. Estas oportunidades se aprovechan para incorporar, entre los asistentes, a alumnos universitarios, a la comunidad académica interesada en materias de defensa, a Miembros del Parlamento, representantes de diferentes organizaciones gremiales, académicos y alumnos de las Academias de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Asimismo, estas actividades, se desarrollan en regiones como parte de los viajes de estudios que se realizan a las zonas extremas del país, donde los alumnos y nuestros académicos interactúan con los principales actores del quehacer regional. Este mismo contacto se realiza durante las visitas profesionales que otras academias como la nuestra hacen normalmente a nuestro país, produciéndose un intercambio muy fructífero y enriquecedor, como asimismo durante las visitas profesionales que nuestra Academia hace al exterior.

La A.N.E.P.E., realiza a la vez actividades de investigación en materias de interés del Ministerio de Defensa, para lo cual, anualmente, recibe el presupuesto necesario para llamar a concurso a todos los investigadores calificados interesados en temas de defensa -logrando una activa participación- asignándose las investigaciones a los mejores proyectos después de una rigurosa selección. Los resultados de estas investigaciones alimentan nuestras actividades de extensión y docencia, como asimismo contribuyen con interesantes nuevas ideas a los organismos que deben tomar decisiones en estas materias.

Producto de la calidad de sus trabajos y la experiencia que ha ido obteniendo, la Academia ha sido designada por la Cámara de Diputados como organismo asesor de ésta en materias de seguridad y defensa, particularmente en la generación de opiniones técnicas para las Comisiones de RR.EE y Defensa y también para cualquier integrante de ella que lo solicite. Lo anterior significa una gran responsabilidad y obliga a un permanente trabajo de perfeccionamiento académico, el que se busca a través de jornadas multidisciplinarias y participación en actividades académicas en el exterior.

La Academia no agota aquí su actividad sino que está implementando cursos a realizar en las distintas capitales de Región para cumplir su carácter nacional. Además está incorporando en las universidades con las que tiene convenio, la asignatura de Seguridad y Defensa , especialmente en la carrera de administración pública, como crédito optativo, lo cual ha provocado un especial interés.

Es importante señalar que nuestra Academia no agota todas las posibilidades de educación de los civiles para la defensa, en este sentido las Academias de Guerra o de Estado Mayor de las tres instituciones desarrollan programas destinados a la preparación de civiles, ya sea en forma individual como la Academia de Guerra del Ejército que entrega un título de post grado para civiles, o en coordinación con universidades nacionales en temas específicos relacionados, por ejemplo, con el Derecho del Mar en el caso de la Armada y con actividades en el espacio aéreo, que es el caso de la Fuerza Aérea. En estas instancias, nuevamente civiles y militares estudian juntos variados temas. Asimismo estas instituciones, a través de sus organizaciones docentes y de investigación, desarrollan interesantes actividades de extensión en sus áreas respectivas incorporando conocimientos de defensa a variados sectores.

Antes de terminar esta breve presentación, no podría dejar de mencionar el esfuerzo que ha realizado el actual Gobierno de Chile para generar lo que se ha denominado el Libro de la Defensa Nacional de Chile cuya realización está directamente relacionado con el tema que nos ocupa: la educación de civiles en defensa. Este libro es inédito y no conocemos algo similar en América; su propósito es múltiple: primero avanzar en el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto del valor de la defensa como tarea de todos; segundo, mostrar con absoluta transparencia a la comunidad mundial, algunos de los fundamentos centrales que orientan la conducta del Estado de Chile en materia de seguridad exterior y, tercero, hacer manifiestas algunas cuestiones centrales de la política de Defensa de Chile. Asimismo, se ha entendido que un Libro de la Defensa Nacional debe ser un documento de Estado, por lo que es imprescindible que goce de la más amplia legitimidad en el país. Fue en virtud de ello que el Ministerio de Defensa consideró que en el proceso de elaboración del libro se debía recoger aportes de diferentes actores con responsabilidades y

conocimientos calificados en materias de Defensa Nacional. Esta tarea ha permitido en Chile un debate amplio sobre los temas de defensa y permitió una muy interesante y fructífera aproximación entre civiles y militares, en un período al término de la guerra fría en el mundo y en un interesante proceso de convivencia democrática, caracterizado por la relativización que ciertos sectores de la sociedad hacen de aspectos básicos de la defensa.

Al terminar mis palabras quiero reiterar mis agradecimientos por la oportunidad de compartir nuestra experiencia en esta importante materia, esperando que las reflexiones que hagamos en conjunto sirvan para unir a dos mundos que muchas veces se separan en forma artificial; me refiero a lo militar y a lo civil, como también para avanzar en la construcción de una región cada vez más pacífica y donde se respete cada una de nuestras identidades.

MEDIO AMBIENTE Y SEGURIDAD NACIONAL

ALEJANDRO MEDINA LOIS
MGL. Profesor de la ANEPE

La creciente conciencia del Medio Ambiente y los elementos que lo afectan, de origen internacional y nacional, determina la necesidad de un mayor conocimiento de su impacto, analizando su relación con la Seguridad Nacional a partir de las normas constitucionales y de la actual situación, considerando las amenazas y vulnerabilidades, así como la acción del Estado.

Se llega así a conclusiones, en que la Seguridad Nacional -en su función de resguardo- debe orientarse a un objetivo de desarrollo integral sustentable, para contribuir a fortalecer el Poder Nacional y enfrentar, previsoriamente, amenazas al logro del Objetivo Nacional. Para ello se plantea la conveniencia de modernizar conceptos, agregando a los tres ámbitos tradicionales de la Seguridad Nacional, uno nuevo, que sería el Ecológico.

INTRODUCCION

Profundos y complejos cambios en el escenario mundial, a raíz del acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología, están afectando a todos los países del orbe. Entre ellos se destaca en especial la revolución del conocimiento con su efecto de mejorar la productividad y la globalización de la economía con crecientes exigencias de competitividad.

Asimismo, en este nuevo escenario mundial, se están produciendo procesos de cambios significativos, con tendencias en que se destaca la interrelación creciente de los fenómenos políticos, económicos, sociales y de seguridad, en que junto con los beneficios buscados, están surgiendo nuevos tipos de riesgos y amenazas para el Desarrollo y la Seguridad, que además de su dimensión propia nacional, también se globalizan, obligando a los Estados a replantear y modernizar sus conceptos, objetivos, normas y estructuras para enfrentar y superar estos desafíos.

En este nuevo entorno aparece prominentemente el tema del Medio Ambiente, en la medida que hay una creciente conciencia de la importancia de preservar el entorno natural, tanto para su óptima utilización con fines productivos sustentables, para una creciente población mundial como para adoptar las medidas correctivas que eviten el efecto de la contaminación de tierras, aguas y atmósfera en los seres vivos que forman parte de un ecosistema.

Aparece así una nueva dimensión de la Seguridad, con la denominación de "Ecológica", como parte de la indudable función primaria del

Estado en la preservación de la sociedad y del escenario que jurisdiccional, lo que obliga a una novedosa y más estrecha interacción de las funciones de Desarrollo y de Seguridad en la percepción de las amenazas y riesgos que afectan al Medio Ambiente y las consiguientes previsiones y acciones para enfrentarlas.

La detección de estos riesgos por parte de la comunidad científica, ha generado un alto grado de polémica, tanto internacional como nacional, en la medida que se contraponen conceptos esenciales de la relación del ser humano con la naturaleza: por una parte se va a extremos tales como la llamada Ecología Profunda que pretende mantener áreas naturales sin intervención alguna del hombre, para lo cual incursiona hasta en la limitación de la reproducción humana tratando de impedir el crecimiento de la población mundial, mientras que otros buscan el Desarrollo Económico en actividades que produzcan la maximización de utilidades sin considerar que ello puede significar una verdadera depredación, afectando la sustentabilidad de una razonable explotación y con efectos contaminantes propios de su acción productiva.

Esta polémica se agrava en el plano internacional por cuanto los países más desarrollados son precisamente los causantes de una mayor depredación e incorporan actualmente normas ecológicas en sus relaciones comerciales para limitar la competencia de aquellos en vías de desarrollo; también -por su mayor calidad de vida- emiten mayoritariamente los componentes contaminantes de impacto global sin adoptar medidas correctivas inmediatas.

Por otra parte, la globalización de la economía está significando una tendencia a la especialización, con lo que los países más desarrollados incorporan valor agregado a su producción, limitando a los en vías de desarrollo a las materias primas, con lo que además de mantener su primacía económica con mayores ingresos en los términos de intercambio, restringen la competencia utilizando las normas ecológicas, que en su aplicación, encarecen los productos que tienen ventajas comparativas de precios.

En el plano interno de cada país la reciente incorporación del tema ecológico está produciendo un importante debate sobre la necesidad de nueva legislación y reglamentación que cautele el interés nacional, tanto en términos de desarrollo sustentable como en los efectos nocivos sobre la vida humana y otras especies vivas que produce la contaminación.

Es el caso de Chile; los casos puntuales de Trillium, la central Ralco y la propuesta de Parque Ecológico Pumalín han estado en las primeras planas de los medios de comunicación social, dejando en evidencia la necesidad de un gran debate nacional para establecer principios, aclarar conceptos, producir normas legales e implementar políticas, con un adecuado equilibrio para el Desarrollo y la Seguridad Nacional.

MARCO CONCEPTUAL

Es necesario abordar el tema a partir de un marco conceptual que establezca las definiciones y referencias que guiarán y sistematizarán las reflexiones posteriores.

El Medio Ambiente ha sido definido como "todo aquello que rodea al ser humano y que comprende: elementos naturales tanto físicos como biológicos, elementos artificiales o tecnoestructuras; elementos sociales y las interacciones de todos estos elementos entre sí".

La Seguridad Nacional se define como "La condición o capacidad lograda por el Estado al adoptar un conjunto de previsiones y acciones que tienden a fortalecer el Poder Nacional y evitar, eliminar o paliar vulnerabilidades, de manera de quedar en condiciones de enfrentar con razonables posibilidades de éxito, amenazas y agresiones de origen interno y externo, que pueden afectar la consecución del Objetivo Nacional".

Aceptando la validez de estas definiciones, se parte de la premisa que lo indicado sobre "Medio Ambiente" incluye al ser humano y a la naturaleza con todas las interacciones posibles y todas las connotaciones filosóficas, sociales y políticas que ello implica.

Su utilización debe ir orientada al Bien Común General y, siendo su ámbito universal, debe precisarse en el marco regulatorio nacional que es propio de un Estado Nación en el ejercicio de su soberanía.

El concepto de "Seguridad Nacional" parte de una condición o capacidad del Estado a través de previsiones o acciones que fortalecen el Poder Nacional, tratan de superar las vulnerabilidades para así quedar en condiciones de enfrentar amenazas y agresiones que puedan afectar al Objetivo Nacional.

Por lo tanto lo que está en juego es el logro del Objetivo Nacional a partir de un Poder Nacional fuerte y perfeccionado.

Siguiendo esta línea de raciocinio, el Objetivo Nacional será la explicitación de la interpretación de las aspiraciones e intereses nacionales posibles de obtener, destinada a alcanzar el máximo grado de Bien Común, para lo cual se aplicarán por el Estado todas las sinergias nacionales con las funciones políticas de Desarrollo y de Seguridad Nacional.

Finalmente, para completar el marco conceptual de su aplicación en el Estado Nación, debemos establecer que la Constitución Política de la República de Chile de 1980 -como Carta Fundamental de nuestra sociedad- es el elemento

básico para el análisis del tema en nuestro país, ya que en ella se incorporaron por vez primera los conceptos de Medio Ambiente y de Seguridad Nacional en los aspectos que a continuación se indican:

- En el Artículo 19° "De los Derechos y Deberes Constitucionales", en el N° 8° se establece textualmente:

"El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza".

"La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

- La referencia inicial a la Seguridad Nacional se establece en el Capítulo I. "Bases de la Institucionalidad", Artículo 1°, inciso 5, donde se indica textualmente:

"Es deber del Estado resguardar la Seguridad Nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

- Además hay otras 36 referencias específicas a la Seguridad Nacional en el desarrollo de los Capítulos siguientes del texto constitucional, que se pueden agrupar en torno a tres ideas:

- * Las que fijan responsabilidades a autoridades y entidades.
- * Las que establecen limitaciones a los derechos constitucionales.
- * Las que fijan normas de cautelación de la Seguridad Nacional.

Por cierto que la institucionalidad se debe completar con la legislación nacional medio ambiental, que es necesario considerar en los aspectos específicos que sean pertinentes, y que reflejan la preocupación ambiental que data de largo tiempo -ya en 1912 con la creación de reservas forestales en Llanquihue, Alto Bío-Bío y Villarrica- y que según documento oficial de CONAMA se reflejaría en la existencia de cerca de mil textos jurídicos de relevancia ambiental, de distinto rango.

Definidos los aspectos previos del marco conceptual de los significados del Medio Ambiente y de la Seguridad Nacional y su especificación en nuestra Constitución Política, es posible avanzar a su interrelación, a partir de la definición explícita del Artículo 1°: "Es deber del Estado resguardar la Seguridad Nacional", para lo cual es necesario precisar la vinculación de la acción de "resguardar" con el otro deber del Estado referido al "derecho de vivir en

un medio ambiente libre de contaminación" y de "tutelar la preservación de la naturaleza", a través de las acciones de la ley al ejercicio de determinados derechos o libertades para "proteger el medio ambiente".

EL RESGUARDO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

A partir de la definición ya indicada de Seguridad Nacional, se deduce una doble acción de esta función política del Estado:

* Contribuir a fortalecer el Poder Nacional, creando condiciones que posibiliten el logro del Objetivo Nacional, superando vulnerabilidades.

* Enfrentar las amenazas y agresiones que puedan afectar la consecución del Objetivo Nacional.

La primera de estas acciones implica que, en la creación de condiciones para lograr el Objetivo Nacional, el Poder Nacional debe fortalecerse mediante un Desarrollo Integral, en que busque el equilibrio de sus distintos componentes para no crear o acentuar vulnerabilidades que signifiquen elementos de riesgo o de conflicto futuro.

La visión de Seguridad Nacional en el tema del Medio Ambiente implica incorporar la sustentabilidad en el Desarrollo, de modo que la legítima explotación de los recursos no lleve a su agotamiento, o bien que en función de un beneficio presumible para las generaciones actuales se esté arriesgando su continuidad para las generaciones futuras. Por lo tanto se requiere, para los fines de las decisiones pertinentes de las autoridades políticas, una visión de estadista al mediano y largo plazo, antes que una visión coyuntural de corte político electoralista.

En la segunda de estas acciones, la Seguridad Nacional tiene una intervención mas directa, por cuanto para poder enfrentar las amenazas y agresiones que afecten el logro del Objetivo Nacional, es necesario primeramente determinar cuáles son esos riesgos, con una visión que no puede ser sólo coyuntural sino que también prospectiva.

Desde este punto de vista se debe partir del conocimiento de la situación presente y proyectarla al logro del Objetivo Nacional, para así detectar cuáles son los elementos amenazantes a su logro, determinar luego como enfrentarlos y en consecuencia adoptar las acciones mas convenientes para ello.

En esta visión de riesgos y amenazas en relación al Medio Ambiente, la amplitud del escenario por analizar es prácticamente el globo terráqueo y la atmósfera que lo rodea, adquiriendo un carácter tanto internacional como

nacional para poder determinar correctamente los orígenes y sus causas, así como los efectos que tienen o podrían tener en un futuro próximo. Se diferencia de las vulnerabilidades indicadas previamente, en que sólo se refieren al ámbito nacional, en todo su amplio espectro que va desde el entorno geográfico hasta cada uno de los factores significativos de la actividad humana.

Podemos así concluir que desde el punto de vista de la aplicación de la Seguridad Nacional, existe una especialización denominada Seguridad Ecológica, cuya finalidad es similar, por orientarse al Bien Común General y para la cual es válida la misma metodología de diagnósticos o apreciaciones, planificación y ejecución utilizadas en los otros tres ámbitos tradicionales de la Seguridad Nacional, como son: los de Seguridad Externa, Seguridad Interna y Seguridad contra Catástrofes, pudiendo llegar a considerarse como un ámbito más, distinto y separado de los anteriores, por cuanto sus características diferenciales no coinciden plenamente con ninguno de los anteriores, así como por la creciente importancia que se le está asignando, tanto a nivel internacional como nacional.

En el caso de Chile, la interpretación de cómo el Estado cumple su deber constitucional de resguardar la Seguridad Nacional, se estima que debe incluir la Seguridad Ecológica en la forma genérica indicada previamente, a fin de posibilitar un Desarrollo Integral orientado al logro del Objetivo Nacional, que constituye la interpretación realista de las aspiraciones nacionales orientadas al Bien Común General, y para lo cual debe perfeccionar la institucionalidad existente con las leyes y reglamentos, tanto generales y específicos que se estimen necesarios, tras un profundo y constructivo debate nacional con amplia participación de los actores relevantes al tema.

SITUACION INTERNACIONAL DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

La determinación de cuáles son los principales problemas ambientales del planeta Tierra y las amenazas que pueden significar para la supervivencia del ser humano y su desenvolvimiento en ese medio, han sido ampliamente discutidas a nivel mundial, destacándose como el mayor esfuerzo internacional la realización de la "Cumbre de la Tierra", en Río de Janeiro en 1992.

En ella se adoptaron compromisos, que fueron evaluados, en 1997, en la sede de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York, en la denominada Cumbre de la Tierra II con carácter de Asamblea Extraordinaria de la ONU, efectuada con amplia participación de Presidentes y Jefes de Estado, en un clima de escepticismo y enfrentamiento entre las naciones industrializadas y los países en desarrollo, siendo el principal punto de fricción el del dinero y la renuencia a limitar emisiones contaminantes.

Ello se debió a que en 1992 los países desarrollados se comprometieron a aportar el 0,7 % de su Producto Interno Bruto (PIB) a programas de desarrollo en las naciones del hemisferio sur, pero según la realidad de las estadísticas de la propia ONU esta ayuda ha caído significativamente.

Existe la sensación de que los países desarrollados quieren que el Tercer Mundo sacrifique su necesidad de desarrollarse para que ellos puedan respirar.

Los desarrollados se escudan en consideraciones estrictamente científicas sobre el acelerado ritmo de deterioro ambiental en el hemisferio sur e intentan no tomar en cuenta las realidades socioeconómicas que producen esa situación. Para algunos latinoamericanos el problema es de los programas y no del financiamiento, y que para establecer una estrategia de desarrollo sostenible se debe mejorar la calidad de vida de la población, ya que la pobreza no es el principal contaminante, sino que es un desarrollo inadecuado.

En consecuencia, el análisis del tema medio-ambiental en el marco internacional, señala que pese a las declaraciones de preocupación ambientalista, habría escaso o casi nulo progreso por alcanzar acuerdos y peor aún, que ellos se cumplan, sobre todo cuando implican aportes financieros o sacrificios que los países desarrollados no están dispuestos a afrontar.

LAS AMENAZAS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES

La identificación de los principales problemas ambientales implica la dificultad de aislarlos, debido a que muchos de ellos tienen elementos comunes en sus causas y efectos.

Por otra parte se han establecido las amenazas con los criterios analizados previamente en el marco conceptual, que se derivan de las definiciones de Medio Ambiente y de Seguridad Nacional, así como de la normativa constitucional. En particular se ha considerado como antecedente, el trabajo desarrollado por el CRL. Ingeniero en Geografía Juan E. Gutiérrez Palacios, Director de la Escuela de Ciencias de la Tierra de la Universidad Bernardo O'Higgins, para el Seminario efectuado por el Ejército en 1995: "El Ejército y el Medio Ambiente Nacional". Se estima que ellos son:

1) Destrucción de la capa de ozono:

La función del ozono en la atmósfera es la de filtrar los rayos ultravioleta nocivos para la vida, ya que si no existiera, la Tierra sería un planeta estéril. A partir de la década de los 80 se determinó su disminución en el área

circundante al Continente Antártico, afectando también la zona austral sudamericana y últimamente la zona polar del Hemisferio Norte.

La actividad humana con algunas de sus emisiones gaseosas, perturba la formación y distribución del ozono en la atmósfera; entre ellas están principalmente los hidrocarburos halogenados o CFC, producidos sólo por el hombre y usados en aerosoles y como refrigerante, enfriador, solvente, esterilizador y en la fabricación de espumas plásticas.

El ciclo químico da como resultado que una molécula de CFC puede destruir miles de moléculas de ozono, debilitando su rol de filtro ultravioleta.

La amenaza está en los efectos nocivos de la radiación ultravioleta sobre el hombre y la vida en general en el planeta.

Por ubicación geográfica, Chile puede ser uno de los países mas afectados, en especial en su zona austral.

2) Cambio global y efecto invernadero:

Se trata del conjunto de cambios físicos y humanos que se producen simultáneamente en todo el planeta, producto de actividades antrópicas, entre las que están la sobrepoblación, los cambios en el uso humano de la superficie y la atmósfera planetaria, el aumento de las sustancias artificiales, la reducción de la biodiversidad, el aumento de las concentraciones urbanas y un cambio climático global.

El efecto invernadero consiste en el aumento del dióxido de carbono (CO_2) en la atmósfera por la actividad humana, aproximadamente en un 25%, derivado de la quema de combustibles fósiles y la deforestación, que con otros gases absorben la radiación emitida por el planeta y parte importante de la radiación infrarroja, aumentando la temperatura en las capas de aire mas cercanas a la tierra, por lo que la vida debe desenvolverse en un ambiente más cálido.

La amenaza está en que el aumento de la temperatura del planeta va asociado al aumento del nivel del mar, en una proporción de 1 a 3 grados por 1 a 2 metros; ello significa la pérdida de reservas de agua dulce de hielos, la pérdida de superficie terrestre aprovechable insular y litoral con inundación de zonas hoy utilizadas por el hombre, el desplazamiento de especies ictiológicas hacia aguas mas frías, cambios en las corrientes oceánicas y en el clima, desplazamiento de las especies terrestres hacia los polos y ascenso hacia las zonas montañosas, con el riesgo de que muchas especies no puedan redistribuirse con una rapidez proporcional a la de los cambios ambientales.

3) Pérdida de la Biodiversidad:

La Biodiversidad se entiende como la variabilidad entre los organismos vivos que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos e incluye la diversidad dentro de una misma especie y entre ecosistemas.

Su importancia radica en su utilización en las actividades humanas, tanto para los componentes de la dieta alimenticia como de muchos productos industriales y de uso médico, influyendo en la productividad y en los servicios que los ecosistemas proveen.

Al variar las especies, por extinción o por introducción de nuevas especies, la habitabilidad del ecosistema cambia, dificultando absorber la contaminación, mantener la fertilidad y microclima del suelo, limpiar el agua y proveer otros servicios.

La biodiversidad se ha perdido por múltiples razones ligadas a la actividad humana, siendo las de mayor impacto las siguientes:

- * Fragmentación y pérdida de hábitats naturales.
- * Introducción de especies exóticas.
- * Sobreexplotación de especies de plantas y animales.
- * Contaminación del suelo, del agua y la atmósfera.
- * Cambio climático global.
- * Agricultura y actividades forestales industriales.

La amenaza está en que la limitación de la variedad de vida en el planeta restringe oportunidades a la humanidad para adaptarse a cambios globales y locales, con un potencial aún desconocido de genes, especies y ecosistemas, obligando a un mayor esfuerzo de investigación científica para mejorar la calidad de vida y atender las necesidades de una creciente población mundial.

4) Contaminación atmosférica:

La composición gaseosa de la atmósfera ha ido cambiando paulatinamente permitiendo una acomodación de las formas de vida; sin embargo, los efectos que el hombre ha provocado en la atmósfera en las últimas décadas han significado cambios drásticos en su composición, amenazando así a todo ser viviente.

Además de los efectos de adelgazamiento de la capa de ozono e invernadero, el tema de la contaminación atmosférica requiere un análisis separado.

El efecto contaminante se deja sentir en el 0,1% de los gases atmosféricos con la presencia de diversas sustancias entre las que se destacan el dióxido

de azufre (SO_2) y los óxidos de nitrógeno (N_2O y NO_2) que acidifican la atmósfera al convertirse por reacciones químicas en ácido sulfúrico (H_2SO_4) y ácido nítrico (HNO_3).

Al mezclarse con el agua cae a la superficie terrestre como "lluvia ácida" en zonas industrializadas y otras donde hay quemadas de bosques, produciendo así acidificación de lagos, daño a bosques, corrosión a edificios y obras de arte, al aire libre y afecciones a la salud humana.

El sulfato causa pérdida de visibilidad o "smog" y alteraciones climáticas en la difusión de la luz del sol, con grave efecto sobre la salud humana.

La "bruma fotoquímica" se produce cuando la luz solar actúa sobre emisiones humanas provenientes de escapes de vehículos, con efectos de ozono que se acumula a nivel del suelo y causa irritaciones en los ojos, dificultades respiratorias y daños a la vegetación.

Otras fuentes de contaminación atmosférica son la combustión de carburantes (carbón, petróleo y sus derivados), la quema de vegetación, el suelo descubierto tras la tala de bosques, determinados cultivos y el plomo de combustibles en vehículos de motor.

La amenaza de la contaminación atmosférica radica en los graves daños a la salud del hombre, con efectos tales como la bronquitis, asma, enfisema, propensión al cáncer e irritaciones a los ojos.

A ellos se deben sumar los efectos dañinos en aguas y suelos para fines productivos, en la conservación de estructuras y en la normalidad de los ecosistemas.

En consecuencia, los efectos de esta amenaza, además de su acción inmediata, tienen una amplitud tal que determinan la asignación de una muy alta prioridad para los efectos tanto del Desarrollo como de la Seguridad Nacional.

5) Contaminación de aguas:

El agua es un elemento esencial para la vida, tanto del hombre como del resto de los seres vivos.

En nuestro planeta hay un 97,41% de agua salada y sólo un 2,59% de agua dulce, siendo ésta última en ríos y lagos sólo el 0,01 % de la reserva de agua total del planeta. Se estima que hay agua suficiente para abastecer a una población mundial de 20.000 millones de personas, debido al constante reciclaje del agua, pero con el problema adicional de una irregular distribución geográfica.

La actividad de mayor consumo de agua dulce se produce en la agricultura, seguida por la minería y la industria; sumado el consumo humano, se determina que existe un problema de disponibilidad; por lo tanto, la posibilidad de su contaminación obliga a una especial preocupación.

La contaminación del agua dulce se produce de diversas formas; así tenemos:

* Residuos orgánicos de excretas, restos de fibras agrícolas y basura que se lanza por el alcantarillado; si su contaminación es alta, los medios naturales de eliminación son insuficientes, dando concentraciones peligrosas para el consumo humano y el riego de hortalizas, con efectos de enfermedades que ingresan en la cadena alimenticia del hombre.

* Aguas empleadas en la minería e industria, con contaminantes como el petróleo, carbón, sustancias químicas disueltas y derivados de la celulosa; algunos contaminantes industriales son altamente tóxicos para el hombre.

* Otros elementos tóxicos que llegan a los cauces de agua dulce, como son los elementos radiactivos derivados del uranio, plaguicidas de uso agrícola e hidrocarburos, por vertidos industriales, embarcaciones a motor y accidentes diversos como rotura de oleoductos.

La contaminación del mar deriva de haber sido el vertedero natural de los desechos del desarrollo industrial, que llegan por los ríos, produciendo zonas de contaminación en los estuarios y deltas donde se acumulan materiales tóxicos que no pueden dragarse para usarse como relleno.

Los derrames de petróleo por accidentes o limpieza deliberada de depósitos de buques, dificultan la oxigenación de las aguas y la fotosíntesis para el fitoplancton, afectando a todos los seres vivos del ecosistema, ya que, aunque el petróleo es biodegradable por bacterias, es un proceso lento y limitado, por las escasas nutrientes del mar para esos microorganismos.

La amenaza de la contaminación de las aguas afecta en especial la salud del ser humano y además, según el tipo de contaminantes, a todo el ecosistema.

Por el carácter esencial del agua dulce para la vida y su limitada disponibilidad en nuestro planeta, obliga además a adoptar medidas para prevenir su contaminación y así posibilitar el reciclaje natural del agua.

En el caso del agua de mar la contaminación afecta el ecosistema limitando su utilización productiva para el ser humano, además de los efectos nocivos para su salud en las poblaciones ribereñas.

6) Contaminación acústica:

La presencia excesiva de ruidos en medios habitados da lugar a la contaminación acústica.

Un ruido superior a 90 decibeles causa "fatiga auditiva", que es una pérdida temporal de audibilidad de ciertos sonidos, mientras que un ruido superior a 140 decibeles, por ejemplo una explosión, causa un "traumatismo acústico". Ambos problemas pueden ocasionar la pérdida de la sensibilidad auditiva.

Los efectos del ruido en el ser humano pueden provocar enfermedades como hipertensión, neurosis, úlceras gástricas, insomnio y finalmente ocasionar alrededor del 20% de los accidentes del trabajo y pérdidas de jornadas laborales.

La amenaza de la contaminación acústica apunta a la salud del ser humano, tanto física como psíquica, crecientemente en los conglomerados urbanos de alta concentración por el desplazamiento vehicular; en los lugares de trabajo por ruidos de máquinas y hasta en lugares de esparcimiento por intensidad musical; se causa un efecto negativo en la calidad de vida y en la salud humana, cuando los ruidos superan los niveles aceptables, obligando a esfuerzos de control y medidas correctivas.

7) Pérdida del manto vegetal y desertificación:

La pérdida del manto vegetal se ha debido principalmente a la acción del hombre, ya sea por su explotación irracional o debido directamente a los incendios forestales causantes de la "deforestación".

Además de afectar directamente a los bosques y otro tipo de vegetación, los incendios producen efectos indirectos como la destrucción de los ecosistemas. También se alteran los cursos de agua, ya que al desaparecer la cobertura vegetal hay una brusca disminución de la infiltración, además disminuye la fertilidad del suelo al quedar casi carente de materia orgánica con el riesgo de no recuperarse jamás, lo que puede tener estrecha relación con la desertificación que afecta a ciertas áreas del planeta.

Otras causas se encuentran en el hecho que las necesidades derivadas de la actividad industrial y minera han amenazado también el tapiz vegetal.

Finalmente, el crecimiento urbano ha absorbido para sus fines considerables extensiones dedicadas a cultivos, sin considerar las suficientes áreas verdes para su oxigenación; por otra parte se han generado graves problemas de inundaciones por aguas lluvias, en ciudades, debido a que la previsión de su evacuación ha sido insuficiente respecto a la absorción que el terreno vegetal eliminado producía anteriormente.

La amenaza de la pérdida de manto vegetal y desertificación implica reducir la superficie aprovechable para la explotación agrícola en favor de una creciente población mundial, así como también cambios en los ecosistemas y en el clima.

En síntesis produce importantes efectos no sólo en el Desarrollo sino que también en la Seguridad Nacional, especialmente al aumentar las posibilidades de ocurrencia de catástrofes de origen natural.

SITUACION EN CHILE

La descripción y análisis genérico precedente, nos obliga a precisar para el caso específico de Chile, cuál es la situación existente, tanto en lo referido a "Amenazas" y "Vulnerabilidades" más importantes, como en la forma en que el Estado las está enfrentando, con normas legales en las que se precisen Objetivos, Políticas y Estructuras Gubernamentales.

En primer lugar en lo referido a las Amenazas:

Las 7 amenazas derivadas de los principales problemas ambientales deben ser abordadas en el marco de la Organización de Naciones Unidas, mediante la iniciativa denominada "Cumbres de la Tierra", aún cuando en su reciente IIª versión ha demostrado pobres resultados, al continuar primando determinados intereses nacionales de los países desarrollados en el contrapunto de dos visiones antagónicas como son: una política y populista, como es la del Grupo de los 77; que se contenta con recibir dádivas de las naciones desarrolladas- y otra más científica que apunta a administrar un planeta limpio, pero que trata de evitar una protección excesiva del ambiente afectando el crecimiento de la productividad, que está asociada al desarrollo de la sociedad y del país.

Ello implica que Chile, por su condición actual, debe continuar participando activamente para buscar una solución internacional equilibrada y gradual, de carácter científico, respecto a aquellas amenazas que por su carácter global nos afectan y que se estima son las siguientes:

- Destrucción de la capa de ozono.
- Cambio global y efecto invernadero.
- Pérdida del manto vegetal y desertificación.

Por el carácter local de los efectos que producen, Chile debe enfrentar soberanamente en su ámbito interno, la solución a las siguientes amenazas:

- Contaminación atmosférica.
- Contaminación de aguas.
- Contaminación acústica.
- Pérdida de la biodiversidad.

Siendo necesario enfrentar todas las amenazas, las medidas que se adopten corresponderán a la prioridad que se les asigne en cuanto a sus efectos nocivos para el interés nacional y a la real capacidad nacional de influir en los orígenes de estas amenazas, sobre todo cuando ellas son de carácter global.

En segundo lugar, en lo referido a las Vulnerabilidades:

Este concepto es mucho mas amplio al aplicarse a la creación de condiciones para lograr el Objetivo Nacional, mediante acciones de Desarrollo Nacional que deben tener el carácter de «Integral» para evitar vulnerabilidades que significarán elementos de riesgo o de conflicto futuro.

Por lo tanto, cada acción debe considerar las posibles vulnerabilidades que se podrían generar, lo que en definitiva significa eficiencia para alcanzar las metas previstas en su propio ámbito, además de no causar problemas a otros ámbitos de la actividad nacional o -si ello es necesario- adoptar los paliativos o compensaciones requeridas para el deseado equilibrio, aceptando los mayores costos correspondientes.

En consecuencia, más que enunciar posibles vulnerabilidades desde el punto de vista de la Seguridad Nacional, es necesario considerar un procedimiento que detecte y analice, caso a caso, los elementos de riesgo o conflicto y la forma de superarlos.

Como un ejemplo, a raíz de los recientes temporales en la zona central se evidenciaron vulnerabilidades en la evacuación de aguas lluvias de centros urbanos, en proyectos inmobiliarios en zonas de inundación o en especificaciones de impermeabilización en viviendas populares, que no habían sido detectadas con anterioridad y que están obligando a urgentes medidas correctivas.

En el caso de la prevención de catástrofes naturales, la suficiente densificación de los mapas de riesgo y los estudios técnicos correspondientes, determinarían las zonas inadecuadas y las especificaciones técnicas requeridas, en cada caso, que por la diversidad de condiciones en las distintas zonas geográficas de Chile indican la necesidad de regionalizar las entidades y procedimientos correspondientes a estas funciones.

Acción del Estado en Chile:

A partir de las normas constitucionales, el tema ambiental se abocó a dar respuesta a un modelo de crecimiento económico que no internalizaba los costos ambientales de la expansión de la economía chilena, dando origen a una Política Ambiental, una legislación y una institucionalidad para su implementación.

Se resolvió fijar las bases o Principios Fundamentales de una Política Ambiental Global en una Ley Marco, a partir de la cual definir posteriormente las políticas sectoriales, reconociendo la escasa experiencia chilena en temas ambientales.

La Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente es la manifestación jurídica de 8 Principios Rectores que sin mayor comentario sólo se indican:

- 1) Principio preventivo
- 2) Principio «el que contamina paga»
- 3) Principio de la gradualidad
- 4) Principio de responsabilidad
- 5) Principio participativo
- 6) Principio de eficiencia
- 7) Principio de neutralidad
- 8) Principio de multidimensionalidad

Se creó la institucionalidad adecuada con la Comisión Nacional del Medio Ambiente o CONAMA, como organismo funcionalmente descentralizado, con las Comisiones Regionales del Medio Ambiente o COREMA y se decretó el Reglamento del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.

Estaría pendiente, en una segunda etapa, el desarrollo de Políticas Sectoriales y el ajuste a compromisos internacionales.

En lo referido a Seguridad Nacional, entre otras normas aplicables está la Ley N° 18.415 "Orgánica Constitucional de Estados de Excepción", que complementa lo dispuesto en los Artículos 39 al 41 de la Constitución Política referida a "Estados de Excepción Constitucional", y que en relación al tema ambiental, tiene especial relación con lo dispuesto en casos de calamidad pública para dictar el estado de catástrofe.

Sin embargo se han utilizado en estos casos la Ley N° 16.282, de 1965, que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes y el Decreto Ley N° 309, de 1974, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

Por otra parte, continúa aplicándose el D.F.L. N° 181 de 1960 y su Reglamento Complementario, en ausencia de la dictación de un nuevo texto legal, como Ley de Seguridad Nacional, que estaría pendiente para solucionar

los vacíos existentes tras la dictación de la Constitución Política de 1980, entre los cuales está precisamente su vinculación con el tema ambiental.

Se puede concluir que la carencia de legislación específica medio ambiental y de seguridad nacional, el motivo parte de serios problemas dado el enfrentamiento de posiciones extremas de ambientalistas y de economicistas y la ausencia de aplicación del concepto de Seguridad Nacional en la problemática ambiental.

Conclusiones:

1. Es indudable la relación existente entre el Medio Ambiente y la Seguridad Nacional, cuya finalidad última es coincidente en cuanto al Bien Común.

2. Desde el punto de vista de la Seguridad Nacional existe una doble acción como función política del Estado:

- a. Contribuir a fortalecer el Poder Nacional, creando condiciones que posibiliten lograr el Objetivo Nacional, superando vulnerabilidades.
- b. Enfrentar las amenazas y agresiones que puedan afectar la consecución del Objetivo Nacional.

3. En su aplicación al Medio Ambiente la Seguridad Nacional se orienta a dos objetivos, que a su vez se vinculan a la función política de Desarrollo Nacional:

- a. Lograr un Desarrollo Integral sustentable.
- b. Materializar una Seguridad Ecológica.

4. La problemática ambiental se proyecta al ámbito del planeta Tierra dado que gran parte de las principales amenazas tienen origen y efectos globales, lo que determina que la acción de la Seguridad Nacional como función política del Estado orientada al Bien Común debe materializarse no sólo en su ámbito territorial soberano sino que también en el plano internacional de su relación con otros Estados.

5. En el caso de Chile la situación que se presenta es la siguiente:

a. En el plano internacional participa en la ONU, con 2 Cumbres de la Tierra en que se han enfrentado posiciones de los países desarrollados y de los en vías de desarrollo, por una parte con un enfoque populista y para recibir dádivas y por otra con una visión economicista y egoísta, sin llegar a la deseable

meta universal más científica, de administrar un planeta limpio con una explotación racional.

Esto implica que hay un escaso o nulo progreso para enfrentar a las 3 principales amenazas globales que son:

- Destrucción de la capa de ozono.
- Cambio global y efecto invernadero.
- Pérdida del manto vegetal y desertificación.

Por otra parte, los países desarrollados ejercen proteccionismo en su relación comercial, incorporando restricciones ecológicas para nuestras exportaciones, en las que se mezclan reales variables ecológicas, que inciden en costos, con otras que sólo intentan impedir la competencia afectando el libre comercio.

b. En el plano nacional, el vigoroso esfuerzo de desarrollo económico en un sistema abierto y altamente competitivo, ha significado efectos perversos en cuanto a la sustentabilidad de determinadas actividades, que aparecen depredadoras de los recursos naturales.

Se agregan a ello las amenazas de la contaminación atmosférica, de aguas, de residuos y acústica, así como la pérdida de la biodiversidad en algunos ecosistemas, con efecto nocivo sobre la vida en general y en especial de la salud del género humano.

Finalmente se agrega un factor geopolítico referido al uso del espacio nacional, ya que las concentraciones demográficas urbanas, agrupadas mayoritariamente en la zona central de Chile, están dejando espacios vacíos en las zonas de escaso o nulo desarrollo, denominadas "fronteras interiores", en especial en áreas fronterizas de tensión, en que el uso del espacio soberano debe considerar un poblamiento distinto al actual, basado en la adecuación de la explotación racional de los recursos naturales como fuente de trabajo y de vida en esas regiones, y que como mínimo implica densificar la red de comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas.

6. Como consecuencia de la situación analizada, la sociedad chilena ha asumido con creciente interés el tema ambiental, en un debate en desarrollo amplio y apasionado ante la urgente necesidad de definiciones que, respaldadas en principios sustentados en el Bien Común, tengan su expresión jurídica y organizacional, a fin de buscar el equilibrio mediante un Desarrollo Nacional Integral y una adecuada aplicación de Seguridad Nacional en el tema del Medio Ambiente.

7. Las normas de la Constitución Política y los textos legales existentes dan un marco general que requiere perfeccionarse y completarse, al evidenciarse la carencia, tanto de una legislación medio ambiental específica como la modernización de la Seguridad Nacional, que se estima debe incluir además de sus tres ámbitos tradicionales de Seguridad Externa, Interna y de Catástrofes, uno nuevo de Seguridad Ecológica.

Para ello se requiere un amplio debate nacional, con la ilustrada participación de especialistas representativos de todos los sectores interesados, que con sus aportes constructivos contribuirán al logro de la mejor solución posible para nuestro querido Chile, en que el Bien Común de las actuales y futuras generaciones de nuestra Patria ilumine y guíe las deliberaciones y conclusiones.

UCRANIA, UN PAIS ENTRE DOS MUNDOS

AGUSTIN TORO DAVILA
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Ucrania, al emerger como Estado Soberano en 1991, no olvidó que en el pasado fue un permanente objetivo de los intereses opuestos de poderosos imperialismos rivales, por lo cual determinó una particular política de Seguridad Nacional que le permite ser actualmente, un puente o una fuerza estabilizadora entre el Occidente y el Oriente. En la Conferencia Cumbre de la OTAN realizada a comienzos del mes de Julio, se definió el rol de Ucrania y se le determinó su condición de Estado soberano y libre de amenazas frente a la OTAN y a la Federación Rusa.

EL ESTADO DE UCRANIA

Ucrania es el segundo de los Estados miembros de la Comunidad (Mancomunidad) de Estados Independientes, por cantidad de población, recursos naturales del suelo y del subsuelo, grado de industrialización y capacidad militar, dada su condición de potencia nuclear. Por su posición geográfica relativa ha sido un Estado "barrera" entre los intereses hegemónicos de Rusia, sobre los Balcanes, el sur oriente europeo y el mar Negro y también para los Estados Europeos en sus intentos de proyectarse hacia el este. Esto que hoy continúa siendo una realidad que no puede desconocerse, ha sido el motivo de su difícil destino histórico en el pasado y que seguirá siéndolo en el futuro.

Unidos los determinismos geopolíticos que se producen en el país: posición geográfica relativa vecinal y regional, extensas costas en el mar Negro, suelo fértil para la agricultura y subsuelo rico en gran variedad de minerales, petróleo y gas natural, determinan las variables históricas de su pasado, en el cual fue siempre un objetivo político-estratégico para poderosos vecinos y para vecinos rivales, en razón de sus importantes expectativas opuestas.



Sin retroceder demasiado en el tiempo, ya es posible determinar los efectos que tuvieron sobre Ucrania los juegos de intereses opuestos desde el siglo XV, cuando aún Rusia era solamente un pequeño principado, aislado de Europa oriental y sin ninguna proyección hacia el Pacífico, frente a potencias imperialistas del occidente y del sur. Durante todo ese siglo y gran parte del siguiente, cuatro imperios se enfrentaban entre sí en tierras ucranianas y en sus costas y aguas del mar Negro: Lituania, Polonia, Turquía y la Horda Dorada (con los Kanatos de Crimea, de Kazán y de Aztracán); los cuales ocuparon su territorio que, por más de dos siglos, fue campo de batalla y fruto de los permanentes desafíos de poder entre ellos.

Los grandes ríos navegables que cruzan territorio ucraniano, el Dniester, el Bug, el Dnieper y el Don y que desembocan en el mar Negro fueron obstáculos y barreras defensivas en las múltiples invasiones y operaciones militares que los imperios conquistadores realizaron para avanzar hacia el oriente o hacia el occidente y para ganar bases navales en el mar Negro.

Desde el siglo XVI, Ucrania fue una provincia más del imperio ruso hasta la II Guerra Mundial y luego una República Socialista Soviética, integrante de la URSS. En tal condición, fué permanentemente, el centro de encuentros bélicos

entre una Rusia expansionista, países europeos bálticos y orientales y el Imperio Turco. Con este último, tuvo especial trascendencia histórica la conocida como Guerra de Crimea, en la cual potencias europeas, interesadas en frenar la expansión de los zares hacia el Mediterráneo y los Balcanes, conformaron una Alianza con Turquía. Asimismo, por Ucrania Hitler empleó uno de sus tres ejes de maniobra consignados en el Plan Barba Roja de invasión de la URSS y fue precisamente aquí en Kiev, donde cometió uno de sus mayores errores estratégicos cuando, por aniquilar al Grupo Sur del Ejército soviético, debilitó sus esfuerzos ofensivos hacia Moscú y Leningrado; este error le costó no poder conquistar Moscú.

La población del país es de 52.000.000 de habitantes, aproximadamente, con un 71% de etnia autóctona, un 20 a 23% rusa y sin minorías significativas. Las estepas del sur, regadas por sus caudalosos ríos, es una de las regiones productivas más significativas del mundo y proporcionaba cerca de un cuarto de las necesidades agrícolas de la ex URSS. Su principal producto es el trigo, seguido por remolacha azucarera y papas, además de variados productos vegetales y frutas. Sus productos naturales minerales que incluyen el carbón, el hierro, la bauxita, el zinc, el petróleo y gas natural, permitieron un desarrollo industrial importante en metalurgia, maquinarias y de producción de elementos químicos que constituyó un tercio de la industria de la ex URSS. Sin embargo, desde su independencia no ha alcanzado la estabilidad económica propia de sus recursos debido principalmente a dificultades en el intercambio comercial con la Federación Rusa y a una inflación cercana al 800% anual.

En Abril de 1991, cuando ya era evidente el colapso de la URSS., se agudizaron las presiones nacionalistas opositoras que exigían una inmediata declaración de independencia. En tales circunstancias, el Soviet Supremo de Ucrania hizo pública su resolución para proclamar¹ "la soberanía de la República, la indivisibilidad de su territorio jurisdiccional, la independencia e igualdad en sus relaciones exteriores y el derecho de reclutar ciudadanos, bajo su bandera, para el cumplimiento de sus obligaciones militares. Sin embargo, la declaración misma fue poco precisa y no consideró el derecho de secesión de la URSS. y, por lo tanto, se establecía explícitamente una doble nacionalidad para sus ciudadanos, la soviética y la ucraniana. Las protestas nacionalistas se intensificaron y el Presidente del Consejo de Ministros debió renunciar".

¹ Political Handbook años 1994-1995.- Pág. 905.

En la misma fecha, el Gobierno de Ucrania apoyó el llamado de unidad de Gorvachov, pero el fallido golpe de estado de Moscú motivó que, el 24 de Agosto, el Presidente del Soviet Supremo de Ucrania, Leonid Krovechuk declarara la independencia de la República y pusiera fuera de la ley al partido Comunista, con el consiguiente retiro de sus miembros de todos los cargos públicos. En Diciembre, Krovechuk fue elegido por sufragio popular como Presidente de Ucrania y confirmó la declaración del 24 de Agosto. A fines del mismo mes, Ucrania junto a otras nueve de las 15 Repúblicas Socialistas Soviéticas se unieron para declarar oficialmente la disolución de la URSS y la constitución de la Comunidad de Estados Independientes.

Entre 1992 y 1994, el Gobierno de Krovechuk debió enfrentar sucesivos e importantes cambios de su estructura política presionados por situaciones coyunturales que se fueron produciendo fundamentalmente por las siguientes razones:

- * Exigencias de la ex República Autónoma de Crimea que había adquirido esta categoría bajo la URSS. dentro de Ucrania.

- * Transformación de una economía socialista centralizada en una liberal de libre mercado con sus consecuencias sociales, económicas y políticas.

- * Importantes discrepancias de intereses con la República de Rusia en materias de Seguridad y de Defensa Nacional y de indemnizaciones económicas.

En 1993, se promulgó una nueva Constitución que estableció un régimen presidencial en el cual el Presidente de la República era elegido por sufragio popular por períodos de 5 años con un Consejo de Ministros que lo asesoraba. Como poder legislativo, se estableció un Consejo Supremo de 450 miembros elegidos cada 4 años por votación popular. En las elecciones que se realizaron en 1994 de acuerdo a esta Constitución se disputaron la presidencia el mismo Krovechuk y el ex Primer Ministro Leonid D. Kuchma. En una primera votación ninguno de los dos obtuvo la mayoría necesaria por lo que debió realizarse una segunda en la que Kuchma triunfó por estrecho margen. Sus primeras declaraciones fueron las de mantener estrechas y buenas relaciones con Rusia y consolidar su posición dentro de la CEI.² Sin embargo, en las elecciones parlamentarias no hubo una decisión total por acusaciones de algunos candidatos de falta de transparencia en las votaciones y de ejercicio de influencias políticas en favor de algunos que resultaron elegidos; el Parlamento debió iniciar sus funciones con 34 vacantes sin llenar en espera de una segunda ronda de elecciones.

2 Keessing's Record of the World Even, año 1996.- Pág. 41114.

La Constitución de 1994 no determinó exactamente las atribuciones que correspondían tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo (Consejo Supremo), lo que produjo continuas tensiones entre quienes estimaban que la Carta Fundamental consideraba un sistema presidencial- parlamentario y otros que estimaban que el sistema institucional era parlamentario-presidencial. En Junio de 1995, se promulgó una nueva Constitución decididamente presidencial.³ El Presidente recibe nuevos poderes incluyendo el derecho de designar al Primer Ministro (en la anterior esto correspondía al Consejo Supremo), a su Gabinete Ministerial y a los presidentes de todos los Comités gubernamentales.- Entre otras disposiciones la Constitución reconoce el derecho de la propiedad privada y establece el Consejo de Seguridad Nacional.- El sistema ha funcionado hasta el presente con las dificultades propias de un período de consolidación de un Estado con sólo 5 años de vida independiente.

Los tres desafíos

Los desafíos que ha debido enfrentar Ucrania en sus primeros años de vida y que fueron señalados anteriormente están en camino de solución, algunos con buen éxito, otros con dificultades naturales que cada uno de ellos implica.- El país, como miembro de la CEI, tiene derechos, pero también, obligaciones para mantener la unión de la Comunidad y enfrentar, en conjunto, problemas comunes, lo cual determina ciertas limitaciones para su propia concepción de seguridad, soberanía y de desarrollo socioeconómico.

Durante la vigencia de la URSS., Crimea fue una República Autónoma dentro de la República Socialista Soviética de Ucrania en un sistema muy particular de división administrativa del Estado que Stalin estableció en 1936, como una forma de mejor ejercicio de su poder y que en la actualidad está creando dificultades a los nuevos Estados Independientes.- Las principales bases navales de la Armada soviética del mar Negro y cuyas flotas operaban hacia el Mediterráneo se encontraban en Crimea, con lo cual se produjo el hecho que el porcentaje de rusos que vivían en la península era superior al del resto de Ucrania.- Por otra parte, también quedaban en Ucrania minorías tártaras (del antiguo Kanato de Crimea) contra las cuales el Gobierno de Stalin tomó, en 1945, serias medidas de exilio a Siberia bajo la acusación de haber sido colaboracionistas con las fuerzas invasoras alemanas durante la guerra.- Cuando se produjo el derrumbe de la URSS., los tártaros regresaron a sus tierras natales, sin encontrar espacios laborales ni condiciones para readaptarse a una nueva sociedad; su descontento se volcó hacia el Gobierno de Kiev.

3 Ib. Nota anterior.- Pág. 41151.

En la Constitución de 1993, se consideró a Crimea como una dependencia del país aún cuando se le mantuvieran ciertas condiciones de autonomía, pero menores que las que tenía anteriormente, lo que no fue aceptado ni por la población en una mayoría pro-rusa ni por el Gobierno. En 1994, en las elecciones presidenciales realizadas en la auto denominada República Autónoma de Crimea, ganó el sillón presidencial Yuri Mishkov;⁴ "el nuevo presidente era líder del secesionista Partido Republicano de, Crimea.- Pese a que sus declaraciones iniciales no consideraron una separación de Ucrania, llamó a un referéndum para el establecimiento de Crimea como un Estado soberano dentro de la CEI.- Por su parte el Soviet Supremo crimeano aprobó el nuevo nombre de República de Crimea.-"

El Gobierno de Mishkov buscó la participación de Moscú, apoyado por la mayoritariamente población rusa y pro-rusa para mantener las condiciones totales de autonomía; sin embargo fue cauteloso al considerar que el paso a una soberanía debía ser gradual.- El mismo Parlamento de Crimea votó favorablemente una moción de separación total de Kiev.⁵ "Se produjo una clara brecha de separación entre la más populosa Ucrania de oriente con un sentimiento pro-ruso predominante y el nacionalismo de la región occidental del país y en cual el Presidente ucraniano tenía su mayor base electoral.- Cuando en las elecciones presidenciales Krovechuk fue derrotado y asumió la presidencia Kuchma, éste debió debatirse hábilmente entre un sentimiento pro-ruso personal y de su mayoría electora y un fuerte nacionalismo de un importante sector del país, sin distanciarse demasiado de su poderoso vecino (Rusia) sin una total solución del problema de Crimea".

La situación de Crimea se ha ido tratando con especial mesura por parte de Ucrania lo que le ha significado un voto de confianza de la Unión Europea y de Estados Unidos.- Sin embargo, en Marzo de 1995,⁶ "el Consejo Supremo de Ucrania anuló la Constitución de la República de Crimea por cuanto ella violaba la soberanía ucraniana.- El puerto de Sebastopol, Base Naval de Rusia fue declarado fuerza de la jurisdicción de Crimea.- El Parlamento de Crimea recurrió al Gobierno de Moscú del cual recibió la respuesta de que los asuntos de Crimea eran cuestiones de la República de Ucrania".

El mayor desafío interno que debió enfrentar y que está enfrentando el Gobierno de Ucrania es el económico.- El costo del cambio de una economía socialista a una de libre mercado ha producido altos índices de desempleo, una aguda hiper inflación y una deuda exterior muchas veces superior a su propio producto nacional.- El Gobierno debió implementar serias medidas

⁴ Political Hanbook años 1994-1995.- Pág. 906.

⁵ Ib. Nota anterior.- Pág. 907.

⁶ Keessing's Record of the World Even.- año 1995.-Pág.-40464.

económicas, restrictivas del gasto público y suspender la privatización de las industrias derivadas de la minería y en especial del gas natural y del petróleo. Por la misma razón y sobre la base de una realidad concreta, cambió su signo monetario nacional, lo que contó con la aprobación de los Estados y Consorcios financieros occidentales.

La nueva unidad monetaria, el hryvna, tiene una equivalencia de 1.76 en relación con el dólar norteamericano y significó un mayor grado de confianza para los inversionistas extranjeros y para el otorgamiento de préstamos para la consolidación económica.⁷ "Quince países y varias Agencias transnacionales financieras a través del Banco Mundial, aprobaron un paquete de ayudas de 3 billones de dólares en apoyo del programa de reformas del Gobierno en 1996.- En Mayo del mismo año para readaptar la planta nuclear de Chernobyl, en una propia de generación de energía termo eléctrica".

El tercer desafío proviene de sus relaciones con la Federación Rusa, fundamentalmente en materias de Seguridad y de Defensa Nacionales, vinculadas a la división de la Flota soviética del mar Negro, al uso del puerto de Sebastopol y a la determinación de las aguas territoriales y patrimoniales en el mar Negro.

La Flota del Mar Negro, la más poderosa de la URSS, después de la pérdida de las extensas costas del mar Báltico con la escisión de Estonia, Lituania y Letonia, tenía sus contingentes mayoritariamente rusos y ucranianos y estos últimos se negaron a servir bajo una bandera que no respetaban como la propia.- A este sentimiento humano, que es de especial importancia en materias de Defensa Nacional, se agregaba el hecho que ambos Estados deseaban sus propias fuerzas navales, por lo cual era preciso dividir equitativamente la Flota.⁸ "Los presidentes de Ucrania y de Rusia, Leonid Kuchma y Boris Yeltsin, respectivamente firmaron un acuerdo el 9 de Junio de 1995, destinado a finalizar la larga disputa por la ex Flota soviética del mar Negro, basada mayoritariamente en el puerto ucraniano de Sebastopol.- En este acuerdo, Ucrania reconoce la pertenencia de Rusia de 635 buques de guerra y apoyo logístico que corresponde a un 81,7% del total de la Flota.- Asimismo continuará haciendo uso del puerto de Sebastopol, cancelando a Ucrania los costos que ello signifique. En relación con esto último, el acuerdo no establece en el largo plazo el status que tendrá el puerto, ubicado en un territorio que es reclamado como parte de Rusia por los nacionalistas de ese país que se niegan a perder una presencia muy necesaria para la Seguridad Nacional y las posibilidades operativas de sus fuerzas navales hacia el Mediterráneo y el océano Atlántico, ya disminuidas con la pérdida de costas en el Báltico. Sobre

⁷ Keessing's Record of de World Even.- año 1996.- Pág.- 41330.

⁸ Ib.- Nota anterior.- Pág.- 40610.

el particular, el presidente Kuchma expresó que la cuestión se había resuelto en una forma general, pero que aún quedaban muchos detalles por estudiar".

En Agosto del mismo año continuaron las conversaciones sobre las condiciones en que quedaría la nueva Flota rusa del mar Negro para la cual, su principal Base, es el puerto de Sebastopol.- Aún no se han precisado la ubicación de las instalaciones ni las jurisdicciones marítimas que a cada país corresponderán.

Ucrania, Europa y la OTAN.-

Por su posición geográfica relativa, Ucrania está ubicada en una condición que le permite constituirse como un puente o como una barrera entre la Unión Europea y la Federación Rusa.- Según el autor Popadiuek,⁹ "Ucrania ha estructurado muy cuidadosamente su política exterior desde los primeros pasos de su independencia.- En ese tiempo, Kiev anticipó que sería bienvenido en el Occidente como un importante premio en el período del post mundo soviético. Por la necesidad de contrarrestar el largo tiempo que perteneció a la URSS, el Occidente buscaría acercarse a Ucrania, apoyándola no solamente en asuntos de su Seguridad Nacional sino también en materias de apoyo político, técnico y económico, frente a cualquiera amenaza rusa en el futuro.-"



9 Roman Popadiuek.- Strategic Forum.- INSS.- año 1996.- N° 69.

En Junio de 1990, inmediatamente después del derrumbe de la URSS, se firmó el Tratado de Fuerzas Convencionales entre la OTAN y el Pacto de Varsovia (entró en vigencia en 1992) que determinó las relaciones de seguridad entre Europa Occidental y la Federación Rusa, en razón a que su objetivo primario fue¹⁰ "fijar los topes de tropas que deben mantenerse por los países firmantes, estableciéndose un plazo de 40 meses desde su entrada en vigencia, para que dichos Estados pudieran cumplir con los topes exigidos.- A medida que el plazo transcurría, las condiciones del Tratado se hacían insostenibles para Rusia; los numerosos conflictos que aparecieron en el Cáucaso no pudieron ser enfrentados con rapidez y eficacia.- Así, Rusia solicitó en Septiembre de 1995, que se procediera a revisar el mismo Tratado, en virtud que las condiciones bajo las cuales se había firmado ya no eran las mismas que las que se verificaban en la actualidad.-"

En Junio de 1996, en la Conferencia de Examen de Viena,¹¹ "Rusia obtuvo que las áreas de la Región Militar del Cáucaso quedaran temporalmente excluidas de la aplicación del Tratado durante un lapso de 3 años, dentro del cual Rusia deberá tomar las medidas necesarias para lograr un completo cumplimiento. Como contrapartida Rusia deberá renegociar, durante dicho plazo, acuerdos con algunos vecinos para acordar las relaciones particulares referentes a las cuotas de equipos y material bélico.-"

Desde que se establecieron el Consejo del Atlántico Norte (CCAN) y la Asociación para la Paz (APP) se puso en evidencia la necesidad de modificar los principios y objetivos de la OTAN, así como estudiar la conveniencia de una posible ampliación hacia el Oriente.- Por otra parte, la UEO intenta establecer su propio sistema de seguridad con lo cual, en las condiciones actuales, se produciría una doble estructura: la propia de la UEO y la de la OTAN.- La situación vivida en Yugoslavia demostró a los europeos que aún no estaban capacitados para implementar su propio sistema sin el apoyo y la cooperación de Estados Unidos, por lo cual se dió como un hecho necesario la permanencia de este último para la efectividad de la mantención de la paz y la seguridad en el continente y en otros territorios que pudieran afectarlas. En la reunión de Ministros de la OTAN realizada en Berlín en Junio de 1996 se tomaron importantes acuerdos, de los cuales pueden determinarse nuevos objetivos de la Organización, entre ellos, la formación de Fuerzas Operativas Conjuntas (CJTF: en ingles), para intervenir en operaciones de paz con fuerzas conjuntas europeas y norteamericanas con apoyo de la OTAN y de UEO y aún cuando Estados Unidos no participara.- Al mismo tiempo, la OTAN aceptó una discreta y progresiva ampliación hacia el Este por cuanto el artículo X del Tratado del

¹⁰ Felipe Lopeandia.- Estados Unidos y la OTAN frente la Comunidad de Estados Independientes.- año 1996. Pag.- 11.

¹¹ Outflanked.- The Economist.- 8 de Junio del año 1996.- Pág. 52.

Atlántico Norte permite que otros Estados europeos puedan ingresar bajo determinadas condiciones; cabe considerar que siendo actualmente 16 países los que son miembros de la OTAN, en el presente, hay 23 postulaciones para ingresar a ella.- La ampliación es un hecho y sólo falta establecer cuándo y cómo se materializará y los principios y objetivos que la regirán: sobre este aspecto pueden citarse los siguientes principios que podrían ser definitorios en el futuro.¹²

"a) La ampliación no va dirigida contra nadie.

b) Ningún país de fuera tendrá derecho a veto.

c) La entrada de nuevos miembros se decidirá caso a caso.

d) Los nuevos socios tendrán automáticamente los mismos deberes y derechos que los antiguos: derecho a la defensa colectiva con el paraguas nuclear incluido y obligaciones defensivas y financieras.

e) Por el momento no se obliga a nadie a entrar a la estructura militar integrada.

f) La ampliación se hará en forma paralela a la de la Unión Europea.

g) Ambas ampliaciones van a tener un impacto positivo en la estabilidad y seguridad europea.-"

Si bien Estados Unidos fue el principal impulsor y sostenedor de la OTAN, resulta lógico pensar que la UEO buscará en el futuro jugar su propio destino y la participación de Estados Unidos tendrá necesariamente que ir siendo menor.- Los intereses de nuevos miembros y la posición de la Federación Rusa pueden llevar a que esta posibilidad se materialice en la medida que el mismo Sistema de Seguridad Europeo convierta en realidad sus propósitos.- Ya se ha evidenciado tendencias de algunos Estados europeos de contar con sus propios sistemas de seguridad bajo un impulso francés, con cooperación alemana; Francia, Alemania, Bélgica, España y Luxemburgo crearon el "Cuerpo de Ejército Europeo"; en Noviembre de 1995, Francia, España, Italia y Portugal, en conjunto organizaron "Las Fuerzas Operativas Rápidas de Europa" (EUROFOR) y finalmente, España, Francia e Italia constituyeron "Las Fuerzas del Mar de Europa" (EUROMARFOR) destinadas a operar en el Mediterráneo.

Ucrania es miembro de la APP (Asociación para la Paz) y en 1995 ingresó al Consejo de Europa.- En el año 1992, fuerzas militares ucranianas participaron

¹² El Mercurio.- 22 y 26 de Septiembre 1996.- Pablo Soto G. y EFE y ANSA.-

en la UNPREFOR (fuerza de la ONU en Sarajevo) y en 1996 en la IFOR, también en Bosnia Herzegovina.- Hasta la fecha no está considerada como aspirante al ingreso a la OTAN por cuanto su Gobierno tiene su particular política exterior en la cual debe conjugar sus relaciones tanto con Europa como con Rusia.

En 1992, el Presidente Krovechuk visitó a Washington y en conversaciones con la Casablanca pidió apoyo en especiales medidas de seguridad para su país frente a posibles amenazas desde Europa y de la Federación Rusa.- Su petición no fue aceptada, por cuanto ella significaba un precedente para otros Estados de Europa Oriental.- Ucrania firmó el Protocolo de Lisboa con lo cual pasó a ser considerada como parte del Salt I, obligándose a desactivar 176 misiles nucleares estratégicos, aún no incluidos en ese Tratado; lo anterior fue ratificado por el Parlamento ucraniano.- Como una demostración de su interés en acercarse al Occidente, el Gobierno de Kiev firmó el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y se comprometió a deshacerse de sus propias armas nucleares en el corto plazo.

En Mayo de 1995, el Presidente Clinton visitó Ucrania y en sus declaraciones enfatizó el interés de su país para que Ucrania fuera un país independiente, seguro dentro de sus límites territoriales jurisdiccionales; representó como un objetivo norteamericano el contar con un aliado con capacidad nacional y con seguridad apropiada dentro de una región que todavía es políticamente inestable.- En el mismo mes, con la presencia de William Perry, se realizaron ejercicios militares conjuntos con fuerzas norteamericanas y ucranianas.- Sin embargo, Ucrania no está considerada en una futura ampliación de la OTAN, fundamentalmente en razón al temor de una reacción negativa de parte de la Federación Rusa con la cual aún no se está conversando sobre el particular.- Para Occidente y específicamente para la OTAN, Ucrania debería contar con una capacidad suficiente para constituirse como un engranaje para frenar a la Federación Rusa y ser, con realidad político estratégica, una región segura en el sur oriente europeo tan cercano a los convulsionados Balcanes, pero sin comprometer sus relaciones con esa Federación.

En una posición similar a la de Francia, el Gobierno de Kiev buscó, sin obtenerlo, el establecimiento de una seguridad especial en Europa Central entre los mares Báltico y Negro.- La iniciativa, lo mismo que la francesa no fueron consideradas ni por la UEO ni por la OTAN, por cuanto se sobreponía a las futuras intenciones de expansión de la seguridad europea hacia el oriente y produciría mayores desencuentros con Rusia, situación que se deseaba evitar hasta una definición de ésta sobre esta materia.

La Federación Rusa, Europa y la OTAN

En 1994, en un artículo sobre la necesidad de expansión de la OTAN, Kissinger escribió:¹³ "Una presencia norteamericana en Europa da una medida de equilibrio.- Da a Francia una red de seguridad en contra de la hegemonía alemana y a Alemania un refugio emocional al hacerse más lenta la unificación europea, así como protección en contra de los peligros exteriores y del excesivo nacionalismo europeo.

Hasta Rusia tiene mucho que ganar de una presencia norteamericana, como una de las mejores garantías en contra de la reemergencia de las históricas rivalidades europeas.

El problema inmediato más sensible es la expansión de la OTAN que el presidente Clinton valientemente llevó ante la reciente reunión de sus ministros.- Pero debe cuidarse de que al buscar satisfacer a todos los constituyentes y responder a todas las presiones, acabe en el mismo callejón sin salida que Bosnia. El problema de la expansión se presentó porque Polonia, la república Checa, Eslovaquia y Hungría (los países visigodas), todos víctimas de la ocupación soviética buscaron membrecía en la OTAN.- Si se rechaza esta solicitud y los Estados que tienen frontera con Alemania no reciben protección, tarde o temprano, Alemania buscará su seguridad mediante esfuerzos nacionales encontrando en su camino a una Rusia que busca la misma política desde su propio lado.-"

El mismo autor anteriormente citado estima que un vacío entre Alemania y Rusia atenta en contra de la OTAN e incluso en contra de la existencia misma de ella.- Debe buscarse la expansión de la OTAN con todos los miembros de la Sociedad de Paz, todos los miembros de la OTAN, la anterior órbita de satélites soviéticos y todos los Estados sucesores de la URSS., unos 40 en total. Agrega que si esto no fuera una real apertura produciría un callejón sin salida o una confrontación. Rusia vetará la expansión o la aprobará sólo si ella también se convierte en miembro.¹⁴ "En este caso la OTAN dejaría de ser una alianza defensiva y se convertiría en un sistema de seguridad general colectivo, similar a las Naciones Unidas.

La opinión del ex Asesor de Seguridad de Estados Unidos, Zbigniew Brzezinski, expuesta algunos años atrás, puede ser una realidad en un futuro cercano al establecerse una triple superposición de organizaciones de seguridad y/o alianzas militares en el principal escenario geoestratégico del mundo, Eurasia.- Si se amplía la OTAN en la forma establecida en el párrafo anterior,

¹³ Henry Kissinger.- La expansión de la OTAN.- La Epoca, 27 de Noviembre 1994. Pág.- 30.

¹⁴ Ib. Cita anterior.

ya no sería una alianza militar Atlántica, sino europea-norteamericana y del Asia central entre los mares Negro y Aral.- Si la Federación Rusa ingresa a ella, el resultado sería aún más extremo.-¿Cuáles serían las amenazas de esa Alianza y en contra de quién estarían apuntados sus objetivos?.-Estimamos que es válido hacerse estas preguntas por el contenido que deben tener sus respuestas.

Como se estableció en este mismo estudio, uno de los principios de la OTAN ampliada, el primero, determina que ella no va dirigida en contra de nadie, por lo tanto no se consideran antagonismos en el presente y en un futuro mediato y, sin ellos, las posibles amenazas parecen difíciles de considerar.- Resultaría así, una alianza de la mitad del mundo con mayor importancia en lo político estratégico y con cuatro de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad.- Si Rusia no se une a ella, resulta lógico pensar el que ella podría ser una amenaza latente.- Quedarían marginadas las grandes potencias del Asia Pacífico, y podrían ser objetivos para la Alianza especialmente la República Popular China, Japón y los preocupantes fundamentalismos islámicos, activos en Asia Central Sur, en el Medio Oriente, en Africa del Norte y aún en Turquía y el Cuerno Africano. Pero nos preguntamos, ¿Hay un derecho específico de la OTAN para asumir un rol de tutor de la seguridad y la paz de esos mundos?.- Ciertamente que no, pues ello significaría tener una nueva ONU.- Es posible pensar futuras acciones de la OTAN en el Medio Oriente, en los Balcanes y en el norte de Africa, regiones desde las cuales pueden verse amenazados algunos de sus miembros, sea militar o económicamente, pero esto es algo poco convincente dentro de los mismos objetivos y principios de la Alianza.

Según Brzeinski, Europa fue hasta la I Guerra Mundial el único sujeto de la política mundial, pasando a ser solamente un objeto de ella durante la Guerra Fría, cuando la URSS y Estados Unidos, se disputaban su dominio.- Con la OTAN ampliada y/o con un extenso sistema defensivo propiamente europeo, el continente recuperaría su rol de sujeto.- Resulta difícil que una OTAN con Rusia no se constituya como una amenaza para las potencias del Asia Pacífico y, en menor escala para otras regiones del mundo, América del Sur incluida, tanto por su calidad de mercados de compra y de ventas, como por las condicionantes ecológicas que determinan una especial preocupación de Estados Unidos en la zona de la Amazonia.- Si Rusia no esta incluida en esta Alianza, pasaría a ser un Estado "tapón" entre Europa y el Lejano Oriente, especialmente China que está alcanzando, con extraordinaria rapidez, un desarrollo nacional propio de una superpotencia, bajo un sistema político no compatible con la concepción democrática que inspira el Occidente.- Siguiendo el curso de estas reflexiones podríamos pensar que la Federación Rusa mira a una OTAN ampliada hacia sus fronteras como una amenaza a su seguridad, por cuanto y de acuerdo a lo que expresó Winston Churchill, si un Estado o agrupación de Estados desea alcanzar una seguridad total y exclusiva, necesariamente tiene que afectar la de otros.

Desde 1995, hasta, los primeros meses de este año 1997, Estados Unidos ha estado negociando acuerdos con Rusia en relación con la expansión de la OTAN; hasta el presente, el Gobierno de Moscú ha establecido con fuerza su oposición.- Yeltzin considera que para su país, representa una menor amenaza un sistema de seguridad exclusivamente europeo (sin presencia norteamericana) que uno en el cual sea posible la acción de fuerzas militares de Estados Unidos.- La desconfianza entre Estados Unidos y la Federación Rusa es mutua y se ha manifestado en diferentes formas en estos últimos meses.- Surgió una fuerte rivalidad entre ambos por la venta de armamentos, lucrativo negocio que conlleva el más alto índice de movimientos financieros del mundo; sobre este asunto, Raymond Bonner opinó que¹⁵ EE.UU. y Rusia desatan actualmente una carrera armamentista y ambas potencias ofrecen avanzados productos militares en el sudeste asiático.- El Pentágono ha modificado su política restrictiva de la Guerra Fría, poniendo ahora énfasis en hacer de la industria militar un negocio lucrativo.- La venta de armas a Tailandia es también una clara ilustración de cómo funciona el bazar global de armas.- En estos días, los funcionarios estadounidenses dicen que es el negocio y no la ideología lo que mueve las ventas de armas.

Recientemente, los presidentes de Rusia, Boris Yeltzin y de la República Popular China, Jiam Zemin firmaron un acuerdo¹⁶ "como una declaración conjunta en la que condenan el papel hegemónico de Estados Unidos y el proyecto de ampliar la OTAN hacia Europa del Este.- Según la declaración, firmada en el Kremlin, Moscú y Beijing intentan promover un mundo multipolar y la creación de un nuevo orden internacional.- Ningún país debe buscar hegemonía, realizar una política de potencia o monopolizar los asuntos internacionales.-" Con este acuerdo, Rusia buscó asegurar su estratégica posición en el Asia Pacífico, para poder enfrentar con mayor fuerza sus discrepancias con el Occidente.- En su frente occidental, el acuerdo de reunificación con Bielorusia, en el cual ambos países mantienen sus soberanías y delegan parte de sus potestades al nuevo Organismo de unión, significó una mayor consolidación territorial. La unidad, pese a que en ambos Estados hubo protestas minoritarias en contra de ella, se ha venido materializando con beneficio para ambas partes.- Desde el punto de vista de Seguridad, entre Enero y Abril de 1997, Rusia ha dado ya dos importantes pasos, en el oriente y en el occidente, para negociar con la OTAN y con la UE. en mejores condiciones.

Entre 1995 y 1997, la situación entre la Federación Rusa, la OTAN y Europa Occidental, se presentó con tensiones derivadas de la ampliación de la OTAN. Sobre el particular, es necesario destacar lo que informa la Agencia EFE¹⁷ "El Secretario de Defensa de Estados Unidos, William Cohen, advirtió ayer a los aliados atlánticos sobre la posibilidad de que, ante la ampliación de la OTAN,

¹⁵ Raymond Bonner.- New York Times.- La Epoca.- 26 de Enero de 1997.

¹⁶ France Presse EFE Moscú, 23 de Abril de 1997.

¹⁷ EFE.- Washington.- La Epoca, 24 de Abril de 1997.

Rusia despliegue armamento nuclear en algunos países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).- Cohen y la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, comparecieron ayer ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado para explicar la situación actual con el proceso de ampliación de la OTAN a antiguos países del bloque socialista y las perspectivas de cooperación entre la Alianza y Rusia.- Rusia que se opone a la ampliación de la Alianza Atlántica, teme la posibilidad de que la OTAN instale armas nucleares en los territorios de los nuevos Estados miembros, a pesar que los aliados le han asegurado que no hay razones, ni planes, ni intenciones de hacerlo.- Ante la posibilidad de que se desplieguen nuevas armas nucleares en la CEI, quizá los miembros de la OTAN tendrían que replantearse sus planes previos de que ellos no harían lo mismo.-"

El 27 de Mayo del presente año, se firmó en París el Acta de Fundación de Acuerdo Rusia-OTAN entre el Presidente Boris Yeltzin y los 16 Jefes de Gobiernos de los miembros de la OTAN y aún cuando el dirigente soviético reafirmó su oposición a una ampliación, dicha organización, la aceptó con la condición de participar en las Reuniones con el derecho de expresar opiniones y discutir las decisiones tomadas en la Alianza, pero sin capacidad para ejercer.- El Acta de Fundación indica en su preámbulo que Rusia y la OTAN no se consideran como adversarios y que tienen como objetivo común eliminar los vestigios de la época de la confrontación y la rivalidad y aumentar la confianza mutua y la cooperación, para lograr la construcción de una Europa estable, pacífica y sin divisiones.- En ella se determinan los órganos consultivos de cooperación y de toma de decisiones en materias de acción conjunta.- El tema que produjo mayores discrepancias fué el relativo al posible despliegue de armas nucleares en los territorios de los nuevos miembros de la Alianza, por lo cual, en el capítulo IV se dejó expresa constancia de que ello no se produciría y que la OTAN ni Rusia modificarían en el futuro sus actuales despliegues nucleares. Ante críticas surgidas en Rusia por la firma del Acta, Yeltzin expresó que consideraba el acuerdo como un éxito común y no como una victoria de una parte sobre la otra y que si Moscú no hubiera procedido como lo hizo habría quedado excluido totalmente de las principales decisiones sobre la seguridad europea.

En una Cumbre de la OTAN que se realizará en Madrid los días 8 y 9 de Julio se invitará a varios países para ingresar a la Alianza. Los candidatos de Estados Unidos son tres, Polonia, la República Checa y Hungría y para Alemania y Francia, cinco, agregando a Rumania y Eslovenia. Ucrania tiene fronteras con Polonia y Hungría.

Ucrania mirando hacia el Occidente y sonriendo hacia el Oriente

Así considera la situación actual de Ucrania el autor Popadieuk cuando describe el factor ruso como la principal preocupación de su política exterior,

ya que la Federación Rusa representa para ella la amenaza más posible en el presente y en el futuro.¹⁸ "Ucrania estuvo bajo el control de Rusia por más de trescientos años, lo que hace que los dirigentes políticos ucranianos estimen que deben actuar siempre con extrema cautela ante posibles presiones de ella.- Es dependiente de la Federación Rusa para su abastecimiento de gas natural y de petróleo a la vez que ésta es el principal comprador de su producción agrícola.- Los dos pueblos tienen mucho en común; religión ortodoxa, costumbres familiares y sociales, similitud de lenguas y existe un alto porcentaje de matrimonios mixtos.- Todos estos aspectos comunes pueden ser positivos para la prevención de posibles conflictos, pero también serían negativos y volverse en contra de Ucrania misma si Rusia pretende vulnerar la soberanía o ejercer una suerte de tutoría sobre ella.- La Flota del Mar Negro, aún después de una división aceptable para ambos Estados dio a Rusia presencia militar en Crimea y esto, agregado al alto porcentaje de población rusa que vive en territorio ucraniano (22%), significa que la potencia moscovita juega un rol importante en los asuntos regionales del mar Negro, incluyendo su litoral, en los cuales los intereses de Moscú, pueden diferir en mucho con los de Kiev."

Para Europa y para la OTAN, la visión de Ucrania¹⁹ "es un tanto ambigua, no definida.- Por una parte, se reconoce su importante posición en el escenario europeo, sin embargo, existe temor de que cualquier acercamiento a ella, pueda producir graves problemas con Rusia, en un momento en que se están discutiendo temas muy cruciales.- Ucrania ha buscado insertarse en Occidente, destacando su participación en la Asociación para la Paz (APP), su ingreso al Consejo de Europa en 1995, además de su participación en UNPREFOR, fuerza de las Naciones Unidas en Sarajevo y en IFOR durante 1996.- Sin embargo, los esfuerzos no han dado importantes resultados; Ucrania no está contemplada para ingresar a la OTAN, por las razones mencionadas; tampoco se prevé su inclusión en la Unión Europea Occidental (UEO), por cuanto no está considerada su inclusión en la Unión Europea (UE).- No obstante ello, en Occidente ha causado buena impresión la manera como el Gobierno de Kiev ha manejado el difícil problema de Crimea y la división de la Flota del Mar Negro con base en Sebastopol, el importante puerto en la península de Crimea."

Pese a todo, Ucrania resulta un enigma para la OTAN y Europa, por cuanto su posición geográfica relativa la ubica territorialmente en una condición de Estado tapón y de amortiguador o de puente en las relaciones con la Federación Rusa.- Sus posibles y variados roles no están definidos y es difícil que puedan estarlo en un futuro inmediato, especialmente en razón a que hay una estrecha vinculación ruso-ucraniana como se estableció anteriormente.

¹⁸ Roman Popadiuk.- ¿Ucrania: balance de la seguridad europea?.- INSS.- Abril de 1997. Págs.1 y 2.

¹⁹ Felipe Lopeandia.- Monografía "Estados Unidos y la OTAN frente a la CEI.-" Instituto de Estudios Internacionales 1996.- Pág. 34.

Según Popadieux²⁰ "Tres son las principales amenazas que afectan a la Seguridad Nacional de Ucrania.- La primera es una amenaza unilateral rusa, la segunda, el hecho de poder verse atrapada en medio de un conflicto entre la OTAN y Rusia y la tercera, el futuro surgimiento de problemas fronterizos con sus vecinos, debido a que el diseño de los límites fue creado artificialmente por la URSS cuando dominó por cuarenta y cinco años toda la Europa Oriental y la misma Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.-"

En relación con la primera amenaza, el factor que puede crear nuevos problemas y aumentar los presentes entre Rusia y Ucrania es el de Crimea. La Dra. Pouvreau piensa lo siguiente sobre el particular:²¹ "En Crimea la situación que se enfrenta puede condensarse en los puntos siguientes:

* Los rusos reclaman la legitimidad del mandato, de la jurisdicción natural de Rusia, por cuanto Crimea perteneció al Imperio Ruso entre 1783 y 1917, fecha en la cual, la Unión Soviética dominó todas las Rusias.- Además, la parte sur de Crimea está poblada por rusos.- Crimea es el único territorio fuera de Rusia con una mayoría rusa.

* Los ucranianos invocan sus derechos porque Crimea es, indudablemente parte de Ucrania.- La parte norte de la península está poblada por ucranianos.- Por otra parte, la cesión de Crimea es percibida como un detrimento de la seguridad de Ucrania, por cuanto ella perdería el más importante acceso al Mar Negro.- En el Decreto de Sebastopol promulgado en 1978 por el Soviet Supremo de Ucrania, la ciudad puerto quedó fuera de la jurisdicción de la República Autónoma de Crimea, dependiendo directamente del Gobierno de Kiev.

* El problema tártaro que se enunció anteriormente tiene, en el presente, importantes connotaciones.- Los tártaros sienten su legítimo derecho de regresar a los lugares natales después de haber permanecido exiliados por más de 50 años y en los cuales habían vivido bajo gobiernos propios hasta la conquista rusa de 1783. Es por ello que, la resolución de 1954 que puso a Crimea bajo la jurisdicción de la entonces República Socialista Soviética es ilegal. Los tártaros arguyen que el Acta de Anexión de 1783 también debe ser anulada.

La segunda amenaza, puede materializarse por dos contradicciones que se están presentando en cuanto a la futura situación de Ucrania frente a Rusia y a la Alianza. A fines del mes de Mayo, Ucrania y Rusia firmaron un Tratado de Amistad que reconcilia a ambos países aún cuando se mantiene la

²⁰ Ib. Cita 18.

²¹ Dra. Ana Pouvreau.- Democracy and Security.- Grupo Internacional de Investigaciones e Informaciones sobre Seguridad Internacional.- Febrero de 1997.- Resumen 9.- Págs. 1 y 2.

ambigüedad en relación con la Alianza del Atlántico Norte, por cuanto en un artículo precisa que:²² "ambas partes se comprometen a no concluir con terceros países acuerdos dirigidos contra la otra parte...Ninguna parte permitirá que su territorio sea utilizado en menoscabo de la seguridad de la otra parte.-" Con esta artículo, Rusia podría evitar un acercamiento de Ucrania hacia la OTAN y especialmente su ingreso a ella como nuevo miembro.- Por otra parte, en la reunión de la Cumbre en Portugal, se resolverá el ingreso a la OTAN de nuevos miembros y se rubricará un acuerdo entre la Alianza y Ucrania, que permitirá establecer un pacto de seguridad, similar al acuerdo con Rusia que, indudablemente, tendrá como efecto un fortalecimiento de los lazos de la ex república soviética con el mundo occidental.- El objetivo del acuerdo es, precisamente, evitar que Kiev quede como una cuña peligrosa en las nuevas relaciones ruso-occidentales y por ello incluye el establecimiento de vínculos políticos y militares, que le permitirán a Ucrania sostener conversaciones regulares con la OTAN, por medio de una misión de enlace permanente en la sede de ésta y consultar con ella cualquiera percepción de amenaza que perciba en contra de su seguridad territorial o política.

La última amenaza es la relativa a posibles diferendos limítrofes con sus vecinos, debido a que éstos, en varios casos, fueron artificialmente establecidos por la URSS en la división político administrativa de 1936 y posteriormente durante el largo período de tutelaje de la misma URSS sobre Europa Oriental.- Esta tercera situación es propia del mismo Gobierno ucraniano, quien debe resolverla según sean sus propias percepciones.- En relación con las ex Repúblicas soviéticas de Bielorusia y Moldavia, pese al Tratado firmado entre Moscú y Kiev recientemente, se mantiene en este último una percepción de inseguridad, por cuanto la nueva unión rusa-bielorusa y la presencia de fuerzas militares rusas en Moldavia pueden constituirse en un cerco estratégico para Ucrania.- Con los países visigrados vecinos, tiene sus mejores expectativas de seguridad en el Acuerdo que se ratificará con la OTAN.

Consideraciones finales.

La Reunión Cumbre desarrollada en Madrid con asistencia de los países miembros de la OTAN, reconoció oficialmente que se lograron tres objetivos principales: i) aceptar tres nuevos miembros en la Alianza, ii) proyectarla hacia el Este europeo y iii) consolidar las relaciones con Rusia y Ucrania.- Sin embargo, un análisis realista de estos objetivos obtenidos permite establecer que la definición de ellos, no fué suficientemente decisoria, puesto que en ellos se producen indefiniciones y no fueron recibidos con igual beneplácito por las principales potencias.

²² El Mercurio.- Stgo.- 1 de Junio de 1997. Págs 1 y 4.

Estados Unidos impuso en la Cumbre la aceptación de solamente tres nuevos miembros: Polonia, la República Checa y Hungría, por sobre el interés de Francia y Alemania que la membresía se extendiera también a Rumania y Eslovenia, para reforzar la posición de la OTAN en los Balcanes y en general en el sur este europeo. ¿Por qué el ingreso de estos tres países se presentó como prioritario para Washington?.- Según un estudio de Henry Kissinger de 1994, en el caso de Polonia y en el de la República Checa (así como también Eslovaquia y Hungría) ha tenido especial peso una posible confrontación futura entre Alemania y Rusia, de lo cual puede deducirse que, para el analista político en comento, los intereses opuestos entre ambas potencias constituye una situación de incertidumbre para la paz y seguridad de Europa.- Dos reflexiones dan una base de lógica deducción:²³ "El problema de la expansión de la OTAN se presentó porque Polonia, La República Checa, Eslovaquia y Hungría (los países visigrados) todos víctimas de la ocupación soviética, buscaron membresía en la OTAN.- Si se rechazara esa solicitud y los Estados que tienen frontera con Alemania no reciben protección, tarde o temprano Alemania buscará lograr su seguridad mediante esfuerzos nacionales, encontrando en su camino a una Rusia, que busca la misma política desde su propio lado. Un vacío entre Alemania y Rusia amenaza, no sólo la cohesión de la OTAN sino la misma existencia de ella como una institución con significado".- "La expansión de la OTAN representa un equilibrio de dos consideraciones en conflicto: el temor de la alineación de Rusia en contra del peligro de crear un vacío de poder en Europa Central entre Alemania y Rusia".- Las dos citas anteriores se enlazan con el concepto norteamericano sobre el futuro europeo sin una presencia militar de Estados Unidos y que enuncia el mismo autor cuando expresa que "sin Norteamérica, Europa, se convierte en una península en la punta de Eurasia, incapaz de encontrar el equilibrio y mucho menos la unidad y con riesgo de caer gradualmente en un papel similar al de la antigua Grecia en relación con Roma, siendo la cuestión restante quién, Norteamérica o Rusia, desempeñará el papel de Roma".

Por otra parte, el mismo Kissinger,²⁴ "se refiere a la propuesta norteamericana de pedir exploración de la posibilidad de expandir la OTAN a todos los miembros de la Sociedad para la Paz, a la anterior órbita soviética y a todos los Estados sucesores de la URSS, unos 40 en total.- Si ésto fuera otra cosa que una jugada de apertura, producirá un callejón sin salida o una confrontación. Rusia vetará las expansión o la aprobará sólo si ella se convierte en miembro.- En este caso la OTAN deja de ser una alianza defensiva y se convierte en un sistema de seguridad general colectivo, similar a la OTAN".

En Madrid, Estados Unidos actuó con cautela e impuso a sus aliados la conveniencia de esperar una nueva ocasión para el ingreso de Rumania y

²³ Henry Kissinger.- La Expansión de la OTAN.- Estrategia.- Stgo.- Septiembre de 1994

²⁴ Ib. Cita anterior.

la República de Eslovenia al mismo tiempo que daba seguridades a Rusia, permitiéndole presencia y derecho de voz en la Reuniones de la OTAN y asegurándole la no presencia de armas nucleares en los nuevos países miembros.- Hay una evidente relación entre el acuerdo alcanzado con Rusia, en el Tratado de resguardo entre la OTAN y Ucrania y el ingreso de Polonia y Hungría (el de la República Checa tiene una connotación diferente).- Hacia el futuro y con base en el caso ucraniano, resulta poco lógico pensar que la OTAN acepte como nuevos miembros a los Estados pertenecientes a la Comunidad (o Mancomunidad) de Estados Independientes, por cuanto ello no podrá ser aceptado por Rusia.- Lo anterior se hizo evidente después de la declaración de la Secretaria de Estado, Madeleine Albright en el sentido que resultaban favorables las posibilidades de ingreso a la Alianza de las repúblicas bálticas en un política de puertas abiertas, a lo cual hubo una inmediata reacción de Yeltzin que expresó que con ello se ponía en peligro la seguridad de su país.

Entre una OTAN que busca una expansión máxima y una Rusia que con reticencia aceptó la incorporación de tres países, pero que rechaza las de otros que formaron parte de la ex URSS, se encuentra Ucrania en una posición singularmente indefinida en cuanto a la seguridad de su soberanía y autodeterminación. Tiene acuerdos con la una y con la otra, pero ellos son totalmente dependientes de las posibles futuras contraposiciones de intereses. Sobre este particular se debe destacar cómo las relaciones de seguridad pueden verse afectadas en lo inmediato por dos circunstancias aún no definitivamente dilucidadas:

* La reciente declaración de la Secretaria de Estado norteamericana pone sobre la mesa de negociaciones la condicionante de los países bálticos con la presencia del enclave ruso de Kaliningrado que fué ocupado por la URSS luego de la derrota de Alemania en 1945 y no fué entregado a Lituania cuando ésta se separó de la ex URSS. En Kaliningrado hay una importante mayoría rusa y fuertes unidades militares que mantienen la soberanía.-²⁵ "Para Rusia, la interposición de las repúblicas bálticas representa una grave intrusión, que le impide un fácil acceso al mar Báltico, lo cual ha dificultado el reconocimiento de su plena independencia.- En el último tiempo, los esfuerzos rusos se han encaminado al establecimiento de una especie de corredor que le permita tener un fácil acceso a Kaliningrado, a través de Bielorusia, lo cual no significa ningún obstáculo para Moscú por la reconocida cercanía y amistad existente entre ambos Estados. Además, un esquema de esta naturaleza, le permite a Minsk visualizar con mayor posibilidad de concreción de una completa unión con Rusia.-"

²⁵ Corridor collywobbles.- The Economist 4 de Mayo de 1996.- Pág. 36.

* La membresía de la OTAN, exigirá a los Estados recientemente ingresados modernizar sus Fuerzas Armadas dentro del nivel de la Alianza lo que significa un costo inicial de aproximadamente 34 mil millones de dólares y mantener un presupuesto anual para Defensa de un 2.5% de los respectivos PIB.- Polonia, Hungría y la República Checa tienen actualmente materiales y armas rusas para las cuales deben adquirir en Rusia todos sus repuestos y municiones.- Al modernizarse, reemplazarán sus obsoletos armamentos por otros provenientes de las industrias de armamentos de Occidente, lo que significará para Rusia perder un importante mercado en lo inmediato y hacia el futuro.

Los analistas políticos internacionales de Europa Occidental y de Estados Unidos ponen sus miradas en Ucrania como una solución potencial para el dilema de la inseguridad que se vive en la región oriental del Continente, por recelos y desconfianzas entre los miembros de la Unión Europea y la OTAN, que presentan alternativas diferentes en cuanto a la expansión de la Alianza Atlántica y a la conformación de sus Mandos, y entre ambas y la Federación Rusa que no acepta ceder más de lo que ya ha cedido. Infortunadamente, Ucrania es considerada como un Estado, como un país demasiado frágil, con problemas internos candentes, muchos de los cuales provienen de las minorías rusas y pro rusas de su población; sin desearlo, tiene un destino demasiado unido, geográfica e históricamente, a Rusia.- Esto significará necesariamente un alineamiento político estratégico con el Oriente. La interrogante que se presenta no es tanto si lo hará o no, sino cuándo y bajo qué circunstancia adoptará esa posición.- Lo anterior no serviría a los intereses de Occidente, ni a los rusos ni a la misma Ucrania.- La alternativa más positiva para el Occidente es apoyar a Ucrania, económica y militarmente, para que llegue a ser un Estado capaz de jugar un rol estabilizador en la región de Europa sur oriental, sin el actual tutelaje de Moscú en las decisiones políticas que asume el Gobierno de Kiev.

Ya la OTAN limita con Ucrania en Polonia y en Hungría y en un futuro no lejano y de acuerdo a la política de "puertas abiertas" de Washington, la frontera se extenderá hacia la República Eslovaca y a Rumania. Ucrania juega el rol de amortiguador frente a la Federación Rusa, pero también, uno de avanzada hacia el corazón mismo de Europa Central.- Es por ello que resulta importante, para la seguridad general europea que este país con extensas fronteras, semi abiertas con núcleos de la OTAN y que puede lograr un efectivo control de las costas del norte del mar Negro, de tanta relevancia en la convulsionada zona del Mediterráneo oriental, pueda tener su propia capacidad de seguridad con relaciones armoniosas con Occidente, sin involucrarse en la OTAN y con un propio poder disuasivo frente a posibles amenazas desde Moscú.



Por su ubicación geográfica que la ubica entre dos Mundos, Ucrania puede ser un puente entre la OTAN y la Federación Rusa, permitiéndose a sí misma, ser un Estado no alineado militarmente ni con una ni con la otra. En la actualidad tiene sus resguardos en Tratados firmados con ambas potencias, pero en este caso, así como aquellos que materialicen una contraposición de intereses, éstos no tendrán valor real si Ucrania no alcanza un mínimo equilibrio de poder disuasivo.- Si mantiene su actual debilidad política interna, económica y militar, se constituye más como un vacío estratégico que muchos querrán llenar, que como un amortiguador.- Es un hecho el que no podrá ingresar en la OTAN, pues Rusia no lo permitiría, como también lo es la necesidad de terminar con su dependencia indirecta de Moscú.- Sólo así podrá contar con su propia seguridad y a la vez servir como base para la de la región del sur oriente europeo.

CRISIS INTERNACIONAL¹

¡Hasta cuándo los teóricos abusan de nuestra paciencia!

HUMBERTO JULIO REYES
BGL. Profesor de la ANEPE

El provocar deliberadamente una crisis Internacional, a objeto de alcanzar un determinado objetivo, implica riesgos inaceptables para un gobierno que conduce responsable y racionalmente sus relaciones internacionales.

Los países, es decir quienes los gobiernan, buscan constantemente mejorar su posición relativa, acercándose a la consecución de sus objetivos y por ello pueden ocasionalmente y a veces por error de cálculo, provocar alguna crisis internacional.

El error de cálculo proviene normalmente de una incorrecta evaluación, sea de la importancia que la contraparte asigna al objetivo en disputa, sea de la voluntad y capacidad de dicha contraparte para oponerse a nuestras acciones.

De ahí que sostener que la crisis, más bien el provocarla, es una herramienta de la política y que ella, en consecuencia, es producto de una decisión racional para obtener algo que no sea extremadamente importante, implica postular como algo normal y recurrente, actos casi carentes de lógica.

Naturalmente que analizando a posteriori, resulta fácil teorizar y más aún disertar respecto a "retos", "objetivos políticos de crisis", "maniobra de crisis" y tanto otro concepto hoy en día propugnado para convencernos que, detrás de este fenómeno fundamentalmente casual, habría toda una base científica proveniente incluso de una estrategia distinta a la vinculada al hecho social guerra y al conflicto entre naciones: "la estrategia de la crisis".

Lo que señalo no pretende desconocer la importancia de estudiar las crisis, ¡pero para evitarlas!, ¡No para provocarlas!, para manejarlas adecuadamente, tratando de que no escalen; para detectar oportunamente sus síntomas y evitar su ocurrencia, etc. Esto es algo, para mi, absolutamente distinto y todo aporte en ese sentido creo que es sumamente valioso.

Sir Ernest Swinton, (Citado por el Profesor Michael Howard en "Las causas de las guerras y otros ensayos", colección "Ediciones Ejército" Madrid, 1987)

¹ GLOSARIO: Teórico: El que conoce los principios o la teoría de un arte. Teoría: Conocimiento especulativo puramente racional (Opuesto a práctica). Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado - 1964.

sostiene que "el mayor servicio que el estudio de la Historia de la Guerra puede prestar es evitar caer de lleno en las hostilidades por no haber reconocido sus síntomas ni apreciado las implicaciones de su proximidad".

Mas adelante el Profesor Howard, reforzando esta línea de pensamiento, nos recuerda a Liddell Hart quien expresara "Si quieres la paz, comprende la guerra".

Me valgo de estas citas para reafirmar que tal como las guerras se estudian para evitarlas o enfrentarlas, pero no para provocarlas, igual debiera suceder con las crisis internacionales.

Me resulta difícil aceptar que los gobernantes de un Estado civilizado se arriesguen a jugar a las crisis. ¿Y qué pasa si fallan los cálculos y el oponente no cede?; ¿Retiramos "el reto" con el rabo entre las piernas?, ¿O vamos a la guerra por un objetivo que no era muy importante, para salvar la cara, persistiendo en un curso de acción equivocado?.

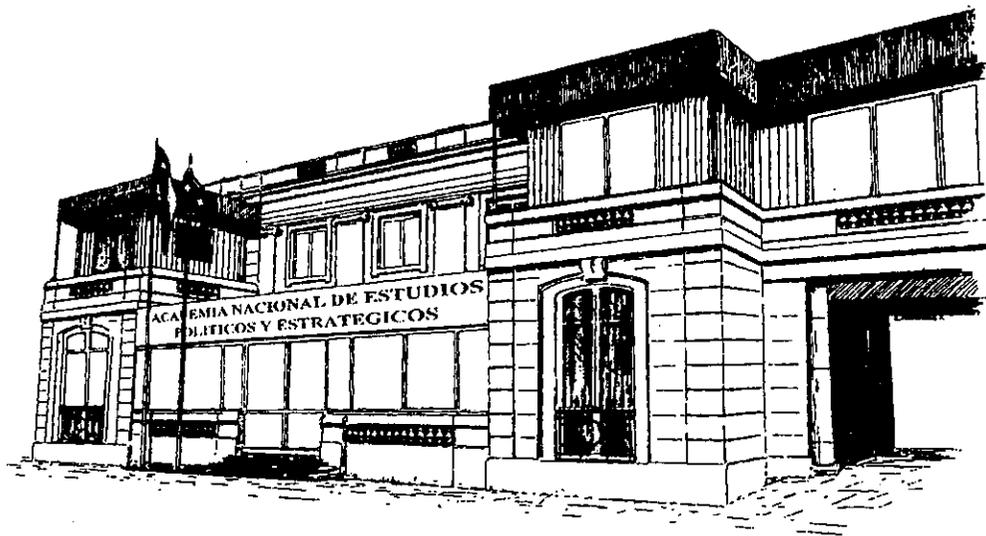
Tampoco me imagino a alguno de los estadistas o líderes más conocidos en la historia -nos parezcan o no populares- dedicados a montar "maniobras de crisis". Sí, veo que en su mayoría, se fijaban con claridad sus objetivos y aplicaban todos los recursos a su disposición para obtenerlos. Si ello creaba una situación crítica, es otro punto.

Imaginemos a la crisis como una enfermedad del sistema internacional y a la guerra como una enfermedad agravada o gravísima. Si alguien deliberadamente se enferma "un poquito", contagiando a su vecino y pensando que va a controlar la evolución de la enfermedad, merece que le ocurra lo que a más de algún sabio loco de las películas de terror le ha sucedido.

Resumiendo, modestamente recomiendo a aquellos que han encontrado -o intentan copiar- la fórmula mágica de obtener concesiones de otro Estado, a través de una crisis fríamente provocada, que lo piensen dos veces, ya que detrás de una crisis internacional, aún en esta era de paz y concordia, sigue estando presente el fantasma de la guerra. Más práctico y menos riesgoso sería releer a Maquiavelo antes de intentar superarlo.

Y para estar a la moda, espero que quienes hayan leído estas reflexiones las encuentren, si no acertadas, al menos "provocativas".

ACONTECER



ACADEMICO

JORNADA ACADEMICA

El día 1° de Septiembre se llevó a efecto una jornada académica en la cual expuso el BGL. Manuel Concha Martínez sobre el tema: "Información actualizada y análisis de los procesos de integración en que participa Chile".

EXPOSICION DE INVESTIGACION

El trabajo de investigación "Seguridad contra Catástrofes Naturales" fue presentado al Cuerpo Docente de esta Academia, el día 4 de Septiembre, por los investigadores BGR. Joaquín Valenzuela M. y BGR. Héctor Orrego V.

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE COLOMBIA VISITO NUESTRO PAIS

Una visita oficial a nuestro país realizó una delegación de la Escuela Superior de Guerra de Colombia, entre el 6 y el 12 de Septiembre.

El grupo fue recibido el día martes 9 de Septiembre por el Director de la ANEPE y durante su visita a esta Casa de Estudios participaron de una jornada académica en la cual los Profesores de este Instituto Sr. Andrés Passicot C., y Miguel Navarro M., expusieron los temas "Visión Económica Chilena" y la "Percepción Chilena sobre Seguridad Hemisférica", respectivamente.



La delegación de la Escuela Superior de Guerra de Colombia durante su visita a FAMAE

El programa de la delegación también contempló saludos protocolares al Sr. Subsecretario de Guerra don Mario Fernández B.; al Sr. Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, MGL. Ricardo Izurieta C.; una conferencia que dictó el Sr. Subjefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, C.A. Miguel Vergara V.; y visitas a las instalaciones de FAMA E, ENAER y a las ciudades de Valparaíso y Viña del Mar.

PRIMERA CONFERENCIA HEMISFERICA SOBRE EDUCACION EN DEFENSA PARA CIVILES

Entre el 18 y 19 de Septiembre el Director de la Academia participó como panelista invitado, en la Primera Conferencia Hemisférica sobre Educación en Defensa para Civiles, efectuada en Washington, D.C., EE.UU. Posteriormente, asistió a la inauguración del nuevo Centro Hemisférico para Estudios de Defensa en la Universidad Nacional de Defensa, oportunidad en la cual firmó un Acuerdo Conjunto sobre Cooperación y Reciprocidad entre la Universidad Nacional de Defensa de los EE.UU. y la ANEPE, cuyo propósito es mantener una interacción recíproca en temas militares y de defensa para enriquecer y apoyar la misión educacional profesional de ambas instituciones de enseñanza.

CURSO DE ALTO MANDO VISITA LOS ESTADOS UNIDOS

Una delegación integrada por alumnos de los Cursos de Alto Mando y profesores de la ANEPE, efectuó entre el 20 y el 27 de Septiembre un viaje a Washington, D.C., y a Norfolk, Virginia, durante el cual tuvieron oportunidad de conocer diversas instituciones de defensa y de gobierno de los Estados



La delegación Chilena presidida por el Director y académicos de la ANEPE en su viaje a Estados Unidos.

Unidos. La gira, que es la segunda de este tipo preparada para la Academia en los últimos dos años, fue auspiciada por el Departamento de Defensa norteamericano y organizada por el Grupo Militar y la Oficina del Agregado de Defensa de los EE.UU., en Chile.

El programa de actividades permitió a la delegación chilena conocer diversos aspectos de la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, las políticas de desarrollo para la región, los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones en los EE.UU., e intercambiar opiniones con oficiales, funcionarios de gobierno y académicos norteamericanos sobre una amplia gama de materias, incluyendo cuestiones de interés bilateral.

La delegación, presidida por el Director de esta Casa de Estudios, BGL. Roberto Arancibia Clavel, se reunió en Washington, D.C., con el Secretario de



*Firma del convenio entre
ANEPE y National Defense U.S.A. 24.Sep.97.*

Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Jeffrey Davidow; con el Asistente Especial del Presidente Clinton para Asuntos de América Latina, James Dobbins, y con Asistentes del Comité de Servicios Armados del Senado de los EE.UU.

También se realizaron reuniones informativas en el Pentágono, el Consejo Nacional de Seguridad, el Congreso y la Universidad Nacional de la Defensa. En esta última visita, el Rector de la Universidad, Teniente General Richard Chilcoat y el Director de la ANEPE formalizaron un convenio de cooperación entre las dos instituciones. En esa oportunidad la delegación también pudo conocer el recientemente inaugurado Centro de Estudios de Defensa Hemisférica y la Escuela de Administración de Recursos de Información de dicha Universidad.

En el Pentágono, se reunieron con funcionarios y Oficiales del Departamento de Defensa y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Otras actividades efectuadas por la delegación incluyeron visitas a la Base Naval de Norfolk, donde está el Cuartel General de la Flota del Atlántico de los EE.UU., y la Base Langley de la Fuerza Aérea, donde se encuentra el Comando de Combate Aéreo norteamericano.



El Director de la Academia hace entrega de un recuerdo al Sr. Eugenio Ortega Riquelme.

CONFERENCIA SOBRE PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS

El día 6 de Octubre el Sr. Eugenio Ortega Riquelme, dictó una Conferencia sobre el tema: "Presentación del Informe de Desarrollo Humano de Chile 1996, del Programa Naciones Unidas del Desarrollo" (PNUD), en el salón auditorio de nuestra Academia.

VIAJE DE ESTUDIOS AL SUR DEL PAIS

Conforme a su programación anual, la Academia realizó entre el 11 y el 24 de Octubre un Viaje de Estudios a la Zona Sur Austral del país con la totalidad de los alumnos civiles y militares de los Cursos Regulares de 1997, correspondientes a los dos Cursos de Alto Mando, dos Cursos Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, y a un Curso de Estudios Superior para Oficiales de los Servicios.



Los Alumnos de la Academia navegando a bordo de una Misilera en el Beagle

Este Viaje de Estudios se realizó en su tramo Santiago-Punta Arenas en un avión de la Fuerza Aérea de Chile, y entre este último y Valparaíso, en el Transporte "Aguiles" de la Armada Nacional. La finalidad de esta gira de estudios fue complementar los estudios teóricos desarrollados, obtener experiencias que sirvan para la preparación de trabajos de investigación de docentes y alumnos, y conocer aspectos que inciden en el Desarrollo y la Seguridad Nacional de Chile, en su aplicación a las Regiones VIII, XI y XII como áreas geográficas de especial importancia geopolítica y estratégica.

La delegación, presidida por el Director de la ANEPE, estuvo integrada también por un grupo de Profesores de esta Casa de Estudios, quienes desarrollaron un amplio programa de actividades de extensión en los lugares



La delegación de la ANEPE en la Maestranza de la V División de Ejército



Exposiciones en la Intendencia Regional de Magallanes

a visitar: Puerto Williams, Punta Arenas, Coyhaique, Puerto Montt y Concepción. Es así como se realizó el día 14 de Octubre, en el auditorio de la Intendencia de la XII Región una reunión de trabajo y análisis en la cual el BGL. Humberto Julio expuso el tema "La Geopolítica y el desarrollo de las Regiones Extremas". El día 15 de Octubre, en el auditorio del Ministerio de Obras Públicas de Punta Arenas se llevó a efecto la Presentación del Libro de la Defensa con la participación de los Profesores Sr. Rodrigo Atria, BGL. Manuel Concha, BGL. Humberto Julio, BGR. Gustavo Basso, y el C.N. Francisco Le Dantec. Posteriormente y a bordo del Transporte "Aguiles" se efectuó un encuentro con personeros de la Producción y Comercio, y autoridades de la XII Región.

En la ciudad de Coyhaique se realizó, el día 20 de Octubre en el auditorio de la S.R.M. de Obras Públicas, una Jornada Académica en la cual el Director y los Profesores de esta Academia se refirieron a los "Procesos de integración en que participa Chile" y sobre los "Corredores Bioceánicos".

Finalmente, en la ciudad de Concepción, los señores Académicos de la ANEPE, desarrollaron conferencias en el auditorio de la Universidad de San Sebastian, se presentó el Libro de la Defensa, y se firmó un Convenio de Colaboración Académico entre la ANEPE y dicha Universidad.

SEMINARIO INTERNACIONAL

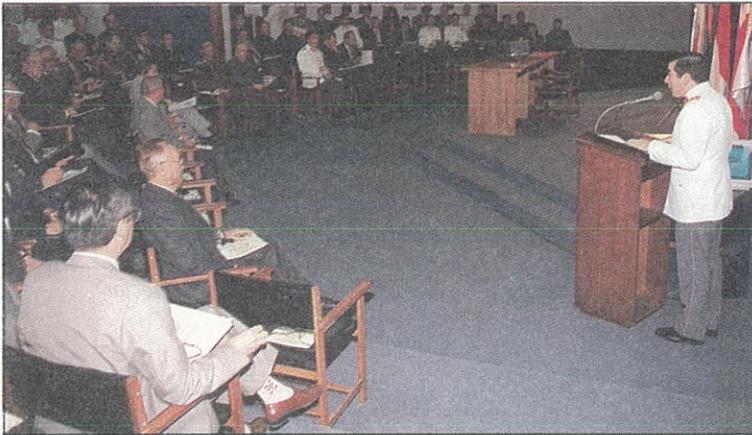
El día 11 de Noviembre se llevó a efecto el último Seminario Internacional del año 1997 sobre: "LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES Y LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD: EXPERIENCIAS DEL PASADO Y PERSPECTIVAS FUTURAS" en el que expusieron los Académicos extranjeros señores Martin Edmonds, de la Universidad de Lancaster, Inglaterra, con el tema: "NUEVAS PERSPECTIVAS DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES"; Vicealmirante Carlos Luis Alfonso, Director de la Escuela de Defensa Nacional de Argentina: "LOS CONFLICTOS

INTERNACIONALES Y LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD: PERSPECTIVA REGIONAL"; Profesor Peter Stania M.A., del International Institute for Peace de Austria: "SISTEMA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL: PERSPECTIVA EUROPEA"; y Miguel Navarro M., Profesor de la ANEPE: "EQUILIBRIO Y SEGURIDAD COOPERATIVA".

La apertura del Seminario estuvo a cargo del Director del Instituto, quién explicó que el objetivo que se pretende alcanzar a través del análisis, la reflexión y la discusión es verificar la visión que existe de los conflictos internacionales y su proyección al futuro, desde una perspectiva europea y también regional por una parte, y por otra verificar qué aproximaciones multilaterales o de otro tipo se han adoptado en Europa y en la región que permitan abordar la nueva realidad.

El Seminario Internacional finalizó con los comentarios del Académico de esta Casa de Estudios, BGL. Humberto Julio R.

Dentro del marco de este evento se realizaron Mesas Redondas en las cuales intercambiaron ideas los señores Profesores de la ANEPE con los Académicos extranjeros e invitados especiales sobre los temas: "LA NEUTRALIDAD AUSTRIACA A LA LUZ DE LA AMPLIACIÓN DE LA OTAN";



Con la participación de Académicos extranjeros se realizó el Seminario Internacional en el cual se analizaron los conflictos internacionales y su proyección a futuro



Diversos temas de actualidad internacional analizaron en mesas redondas los profesores de la ANEPE con los académicos extranjeros e invitados para la ocasión

NUEVAS TENDENCIAS EN LA GUERRA MODERNA"; y sobre "LOS CAMBIOS EN EL PODER INTERNACIONAL Y SU EFECTO PARA LOS PAISES DE MEDIANO PORTE".

ANEPE FIRMO CONVENIO CON UNIVERSIDAD DE LANCASTER

Ante la presencia de la Excelentísima Embajadora de Gran Bretaña en Chile, Señora Glynne Evans, se llevó a efecto el día 12 de Noviembre de 1997 la firma del Convenio de Cooperación Académica entre esta Casa de Estudios y la Universidad de Lancaster del Reino Unido, orientado al intercambio de publicaciones, de profesores, proyectos de investigación conjuntos, programas tutoriales conjuntos y cooperación amplia en proyectos de investigación sobre defensa y seguridad internacional.



Dicho convenio fue firmado por el Doctor Martin Edmonds en representación de la señalada Universidad y por el Director de la ANEPE.

DIRECTOR Y ACADEMICOS DE LA ANEPE PARTICIPARON EN SEMINARIO EN ARGENTINA

El Director de esta Casa de Estudios acompañado por los Profesores: Sra. Marisol Peña; BGL. Fernando Arancibia R.; V.A. Jorge Llorente; Sr. Andrés Passicot; y Sr. Miguel Navarro; participaron en el Primer Seminario Conjunto que se desarrolló en la Escuela de Defensa Nacional de Argentina, entre el 3 y 7 de Noviembre de 1997, en la ciudad de Buenos Aires.

Durante este seminario se trataron los temas: "Caracterización de la situación político-estratégica mundial y determinación de su incidencia en la Región y en el Cono Sur (Chile-Argentina)" y "Análisis de los ámbitos político, económico, social y de la defensa".

JUEGO COMPROBACION DE CRISIS

De acuerdo a lo dispuesto por el Sr. Ministro de Defensa Nacional en su directiva de actividades anuales, a la Academia le correspondió organizar el "Segundo Juego Seminario Político-Estratégico de comprobación de Crisis", con la participación de representantes de diversos Ministerios y organismos del Estado.

El juego de crisis, que se desarrolló los días 18-19 y 20 de Noviembre, es un ejercicio de adiestramiento en la toma de decisiones que pretende, a partir de una ficción proyectada a futuro, crear condiciones que simulen un escenario donde los acontecimientos que inciden en el entorno de dos países vecinos, lleven a una situación que ponga a prueba la capacidad de manejar una crisis internacional.

CONFERENCIA SOBRE LA POLITICA EUROPEA

El día 25 de Noviembre el Doctor Dieter Nohlen, Catedrático del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, Alemania, dictó una conferencia sobre el tema: "Tendencia de la Política Europea en la Post Guerra Fría", en el salón auditorio de nuestro Instituto. Posteriormente, se desarrolló una Mesa Redonda con los Académicos de esta Casa de Estudios e invitados especiales.

VISITA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE BRASIL

El día 27 de Noviembre, una delegación de 50 personas de la Asociación de Egresados de la Escuela Superior de Guerra de Brasil, realizó una visita a nuestro Instituto, como parte del programa de su Viaje de Estudios a Chile para conocer las potencialidades económicas y culturales de nuestro país.

En la oportunidad intercambiaron opiniones sobre temas de interés, tanto de Brasil como de Chile, con Académicos de la ANEPE.



El Director de la Academia informa a la delegación de Brasil sobre la misión y objetivos de la ANEPE.

CEREMONIA INTERNA DE TERMINO DE LOS CURSOS 1997

Con una ceremonia interna realizada el día 28 de Noviembre se dió término al 2do. Curso de Alto Mando; 2do. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos; Curso de Estudios Superiores para Oficiales de los Servicios; y 2do. Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa del Año 1997.

En la oportunidad la alocución estuvo a cargo del Jefe Docente de la Academia BGR. Gustavo Basso C. A continuación, el Director de la ANEPE hizo entrega a cada alumno de un obsequio recordatorio como una forma de testimoniar su paso por el Instituto.

En representación de los alumnos hicieron uso de la palabra: el Monitor del 2do. Curso de Alto Mando, C.N. German Vera Medrano y la Monitora del 2do. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, Sra. Ana Sudy Bustamante.

Después de haber terminado satisfactoriamente sus estudios correspondientes al 2do. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, el Oficial de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, CRL. Bladimiro Pérez Gaibor, recibió de manos del Director de la Academia un presente recordatorio.

CEREMONIA DE GRADUACION DE LOS CURSOS REGULARES 1997

Presidida por el Sr. Ministro del Interior y de Defensa subrogante don Carlos Figueroa S., se llevó a efecto el día 5 de Diciembre en el Edificio Diego Portales, la Ceremonia de Graduación de los Cursos Regulares del año 1997 de nuestra Academia. En esta oportunidad se graduaron 120 alumnos civiles y militares, que integraron dos Cursos de Alto Mando; dos Cursos Superiores de Estudios Políticos y Estratégicos; un Curso de Estudios Superiores para Oficiales de los Servicios; y dos Cursos Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa.

La ceremonia contó con la asistencia de autoridades civiles y militares y de familiares de los alumnos graduados. La alocución estuvo a cargo del Director de la ANEPE, BGR. Roberto Arancibia Clavel, quien se refirió a la labor educativa que ha realizado la Academia durante sus 22 años de historia, expresando, entre otros, los siguientes conceptos:

"La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos vive hoy el momento más trascendental de su quehacer anual 1997. En efecto, es el día en que gradúa a los alumnos de todos los cursos realizados ante la presencia de altas autoridades del país y junto a familiares y amigos que quieren ser testigos de esta importante ocasión.

"El Instituto, continúa así su labor de más de 22 años al servicio de Chile, entregando cada año un importante grupo de alumnos civiles y militares, especialistas en diversas materias relacionadas con la Seguridad y Defensa Nacionales...

"Estimados alumnos, en nombre de todos los que conformamos esta Academia les damos una afectuosa despedida, esperando que los lazos de amistad que se han forjado entre ustedes civiles de tan distintos sectores y uniformados, se mantenga en el tiempo y ayude a construir un espíritu cada vez más integrado, no sólo por la creciente simpatía y reconocimiento mutuo, debido a las virtudes que los adornan, sino que por sobre todo alrededor de lo que más nos puede unir, que es ser partícipes activos, inteligentes e imaginativos en la construcción de nuestro querido Chile. Es por esta razón que sólo vemos este alejamiento como formal, ya que como tantas veces se los hemos dicho, nuestra Academia se mantiene con las puertas abiertas para recibir de ustedes ideas, proposiciones y participación en sus respectivas áreas de especialización, que como lo han aprendido o recordado aquí, son fundamentales para nuestra patria. Somos un punto de encuentro que está a vuestra disposición.

"El mundo que nos rodea, cada vez más interrelacionado por la magia de las comunicaciones y por el desarrollo explosivo del comercio mundial, la rapidez del cambio y los avances de la tecnología, nos coloca, como país, ante nuevos desafíos que exigen respuestas que no son conocidas y que requieren cada vez mayores conocimientos, pero por sobre todo, exigen que sean encontradas desde las distintas disciplinas del saber y actividades.

"Es justamente una visión amplia de país, inserta en la realidad internacional, la que hemos querido entregarles, en la que el aporte de cada una de las capacidades que ustedes han demostrado tener, se fusione con los contenidos de cada una de las experiencias y materias que les ha tocado conocer.

"Que mejor oportunidad para la administración del Estado que contar con una Academia en donde sus distintos servidores refuercen profundamente los conceptos de Soberanía, Identidad Nacional, de Seguridad y Defensa y de Espíritu Público, y que luego éstos se irradian y lleguen hasta la más apartada organización o estructura gubernamental.

"Este año nuestras expectativas se han acrecentado gracias a los amplios convenios que hemos suscrito con la Universidad Nacional de Defensa de los Estados Unidos y la Universidad de Lancaster del Reino Unido, además de convenios con Universidades Nacionales. Lo anterior abre un extenso campo para intercambio de alumnos y Académicos, como asimismo, la posibilidad de realizar interesantes investigaciones conjuntas, entre otros aspectos. Esta nueva realidad hace más estimulante el estudio de las materias de nuestro interés.

Además de lo anterior, este año, la Honorable Cámara de Diputados ha reconocido a nuestra Academia la característica de Organismo Consultor en materias de Seguridad y Defensa. Ello ha significado para el Cuerpo Académico un particular desafío y estímulo para continuar la permanente labor de investigación, tan característica de un Instituto de Educación Superior".

En la oportunidad además de recibir su Diploma los alumnos de cada uno de los Cursos impartidos por la ANEPE, fueron objeto de premios y distinciones especiales los siguientes alumnos:

PREMIO AL MEJOR COMPAÑERO:

1er. Curso de Alto Mando : CRL. AV. LUIS MARDONES LABRA
2do. Curso de Alto Mando : CN. MAURICIO BONATI TORREALBA

1er. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos:

Meteorólogo Sra. PATRICIA IANISZEWSKI VALDES

2do. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos:

Médico Veterinario Sra. ANA SUDY BUSTAMANTE

Curso de Estudios Superiores para Oficiales de los Servicios:

Inspector Sr. CLODOMIRO MARDONES Q.

1er. Curso Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa:

Profesora Sra. GLORIA GARCIA FERLICE

2do. Curso Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa:

Ing. Prev. Riesgos Sr. SERGIO RADBIL LOPEZ

DIPLOMA Y MEDALLA ESTRELLA DE GRADUADO DE HONOR:

1er. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos:

Periodista Sr. ALFONSO NESPOLO COVA

2do. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos:

Adm. Público Sr. HECTOR VARGAS GARRIDO



El TCL (C) Iván Bustamante Rivera, alumno destacado del 2º Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos recibe de manos del Director del Instituto el premio ANEPE.



El Director de la ANEPE entrega un recuerdo de la Academia a la mejor compañera del primer Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, Profesora Sra. Gloria García Ferlice.



El Subsecretario de Guerra don Mario Fernández B., coloca la medalla Estrella graduado de Honor al Administrador Público, Sr. Héctor Vargas Garrido.



El Sr. Ministro del Interior y de Defensa Subrogante don Carlos Figueroa S., hace entrega de la Beca Presidente de la República al graduado de Honor, Periodista Alfonso Néspolo Cova.

PREMIOS ANEPE:

1er. Curso de Alto Mando : BGR. JORGE ESCOBAR FUENTES

2do. Curso de Alto Mando : CN. GERMAN VERA MEDRANO

1er. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos:

Meteorólogo Sra. PATRICIA IANISZEWSKI VALDES

2do. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos:

TCL. (C) IVAN BUSTAMANTE RIVERA

Curso de Estudios Superiores para Oficiales de los Servicios:

CRL. EDUARDO BENAVIDES MENESES

1er. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos:

Psicólogo Sr. MARTIN PEREZ LE FORT

2do. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos:

Esp. Gestión Inmobiliaria Sr. EDMUNDO CASTRO RIQUELME



Presidida por el Sr. Ministro del Interior y de Defensa Subrogante don Carlos Figueroa S., y con la asistencia de autoridades civiles y militares, se realizó la Ceremonia de Graduación de los cursos 1997. En la fotografía, el Director de la ANEPE en su alocución.

Finalmente, el Ministro del Interior y de Defensa subrogante hizo entrega del Premio Beca Presidente de la República al alumno del 1er. Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, Periodista Alfonso Néspolo Cova, graduado civil elegido por el Primer Mandatario de una terna de postulantes. Esta Beca le permitirá participar como alumno en el Curso Superior de Defensa Continental que se realiza en el Colegio Interamericano de Defensa, con Sede en Washington, DC.

- › Diseño y producción de aeronaves
- › Mantenimiento de aviones, motores y accesorios
- › Fabricación de piezas y partes aeronáuticas



Av. José Miguel Carrera 11087 Fonos: 5282823 5282735 5282599 Fax: (562) 528 2699 Santiago Chile.

MUTUALIDAD DEL EJERCITO Y AVIACION



**80 años al servicio de sus asegurados
en servicio activo y retiro
1917 - 1997**

FIDAE'98



**International Air & Space Fair 10th Salon
March 23-29 1998 Santiago - Chile**

FIDAE welcomes the presence of exhibitors in the following areas:

- Design and production of aircraft
- Design and production of engines
- Systems of transport and shipment of cargo
- Airport infrastructure, equipment and systems
- Aircraft service and maintenance
- Environmental management
- Space development
- Meteorology
- Defense systems
- Detection and communication systems
- Flight safety
- Rescue equipment and systems

Av. Pedro Aguirre Cerda 5500 - Tel. (56-2) 557 1002 - Fax (56-2) 557 8075 - Santiago, Chile
E-Mail: fidae@cybercenter.cl URL: <http://www.cybercenter.cl/fidae>



FAMAE



FABRICAS Y MAESTRANZAS DEL EJERCITO



¡ MUCHO MAS QUE UNA FABRICA !

