



ANUARIO 2019

# ANUARIO 2019

## CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y AEROESPACIALES (CEEAA)

### FUERZA AÉREA DE CHILE

#### EDITOR RESPONSABLE

MAXIMILIANO LARRAECHEA LOESER

#### Redacción y Dirección del CEEAA

Paseo Bulnes 79, Oficina 80, 8º piso  
Santiago Centro  
Chile

Teléfono +56 2 29762555

Email: [ceea@fach.mil.cl](mailto:ceea@fach.mil.cl)

Email: [ceefach@gmail.com](mailto:ceefach@gmail.com)

Web: [www.ceea.cl](http://www.ceea.cl)

---

El Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales (CEEAA) constituye un organismo especializado de estudios de la Fuerza Aérea de Chile, destinado al análisis de materias estratégicas, aeronáuticas, espaciales y de tecnología e innovación que tengan relación con lo aeroestratégico, en sus dimensiones doctrinarias, políticas, económicas, técnicas y sociales, contribuyentes al desarrollo de los intereses aeroespaciales y la conciencia aérea nacional.

Los artículos expuestos en esta edición constituyen ponencias, aportes, puntos de vista e ideas de los autores y son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente el pensamiento de este Centro de Estudios o de la Fuerza Aérea de Chile.

ISSN: 0719-711X

Año N° 5, febrero de 2020

Se autoriza la reproducción parcial o total indicando la fuente.(Anu.CEEAA)



**“EL PODER AÉREO NO SOLUCIONA TODOS LOS CONFLICTOS, PERO ES INSUSTITUIBLE COMO HERRAMIENTA Y, MUCHAS VECES, CONSTITUYE LA ÚNICA ALTERNATIVA VIABLE”**

## SUMARIO

### Editorial

- 1.- CEEA 2019
- 2.- Los desafíos para el 2020

### El Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales

- 1.- Breve síntesis del accionar del CEEA
- 2.- Conformación del CEEA

### Capítulo I - Ensayos y Artículos CEEA:

**“Las tendencias separatistas, autonomistas e independentistas en Europa: efectos en la gobernabilidad y el estado de derecho en la Araucanía”**

### Capítulo II – Boletines Informativos y de Análisis.

- 1.- “Sobre la evolución de los escenarios de conflicto”
- 2.- “Reducción de gastos en Defensa versus cumplimiento de la Misión”
- 3.- “Fibra Óptica, 5 G y Geopolítica”
- 4.- “Modernización militar rusa y china en un escenario militarmente tripolar”
- 5.- “Estrategia ante los conflictos del Siglo XXI”
- 6.- “Ciberguerra y Derecho Internacional Humanitario”
- 7.- “El envejecimiento en Chile”
- 8.- “Modernización de la aviación de combate en Sudamérica”
- 9.- “El agua como factor de conflictos: Chile y el ejemplo de Siria”
- 10.- “Las FFAA en el ordenamiento constitucional chileno”
- 11.- “Sobre la Guerra Híbrida”

## EDITORIAL

El CEEA ha continuado en su labor académica, que combina el rol de comunicar, discutir, recoger opiniones y representar también el pensamiento de la Fuerza Aérea en las distintas temáticas y áreas de conocimiento en las que interviene.

En ese contexto, participó durante 2019 en 14 conferencias, 29 seminarios, 5 presentaciones de trabajos o publicaciones, 21 reuniones de trabajo, 6 ceremonias de lanzamiento, 28 conversatorios y variadas visitas y reuniones de intercambio de visiones en diferentes ámbitos del conocimiento, con universidades, otros centros de estudios y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Tal nivel de actividad, ha permitido cumplir en forma más que satisfactoria con el propósito que iluminó el actuar del Centro durante el año: tener presencia efectiva en el ambiente académico y del pensamiento, difundir nuestro conocimiento y opinión y asesorar a la Fuerza Aérea de Chile, particularmente a su Comandante en Jefe y al Estado Mayor General.

Por otra parte, el CEEA ha cooperado en los estudios y propuestas tendientes a contar en el futuro con una nueva política de defensa, una actualización conceptual respecto de la participación en la Antártica, el avance en materias espaciales y la modernización del sistema de infraestructura aeronáutica, materia esta última que incluyó la organización de un seminario de alto nivel, que lamentablemente debió ser suspendido como consecuencia de la situación vivida en el país a partir del mes de octubre de 2019. Estos hechos han sido, por otra parte, un impulso para ahondar en el estudio del marco constitucional, legal, reglamentario y procedimental que debe definir el accionar de las instituciones de la Defensa, de acuerdo a los desafíos de este siglo, la situación mundial nacional, las definiciones del nivel político y las demandas de la civilidad.

Todas estas actividades, no vienen sino en confirmar la importancia que tiene para nuestras instituciones de la Defensa y en consecuencia para el sector de la Defensa, contar con centros de pensamiento que permitan interactuar con todos los actores involucrados en las materias de común competencia, en beneficio de la toma de decisiones y, desde luego, para contribuir a la difusión y promoción de temas profesionales que deben ser necesariamente de dominio de los integrantes de la Instituciones de la Defensa e, idealmente, de todo ciudadano.

El año 2020, se presenta como un gran desafío en todas estas áreas. Iniciado con una situación de alta tensión en el oriente medio, una guerra comercial cuyo desenlace es aún incierto, una situación nacional compleja y desafíos estratégicos, tecnológicos, financieros, ambientales y sociales, exige de nuestro centro de estudios una activa colaboración en donde nos sea requerido. Para comenzar, está previsto durante la realización de FIDAE 2020 un Seminario sobre la actuación del Poder Aéreo en los complejos escenarios que nos está presentando el siglo XXI, con la participación de destacados oradores internacionales y de nuestra Fuerza Aérea.

Esperamos que este anuario 2019, sea una contribución a la difusión de experiencias y opiniones y continúe siendo un referente de consulta para que los cientos de especialistas y público interesado que consultan nuestra página web [www.cee.cl](http://www.cee.cl) y nuestro twitter @CeeaFach cada año, incrementen su interés y conocimientos respecto de materias estratégicas, tecnológicas, aeroespaciales y aeronáuticas.

### Comité Editorial

## **EL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y AEROESPACIALES DE LA FUERZA AÉREA DE CHILE**

### **1. BREVE SÍNTESIS DEL ACCIONAR DEL CEEA**

El Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales realiza el análisis de materias estratégicas, aeronáuticas, espaciales y de tecnología e innovación, constituyéndose en un verdadero ente facilitador, o puente, entre las diversas instancia que participan en las materias antes señaladas, principalmente las relacionadas con la Fuerza Aérea de Chile y con ello contribuir al desarrollo de los intereses aeroespaciales y al incremento de la conciencia aérea nacional.

La capacidad de estudio e investigación del CEEA radica en el trabajo de sus investigadores y fuentes propias, complementada por los trabajos que aporte la Academia de Guerra Aérea y la Academia Politécnica Aeronáutica, en su calidad de centros de enseñanza e investigación institucional.

Adicionalmente, el CEEA incorpora a su base de operación aquellas capacidades de conocimiento e investigación que provean asociaciones, convenios, alianzas y otras formas de unión, tanto con organizaciones como con investigadores individuales que se desempeñen en el ámbito académico y científico, incrementando y ampliando las propias capacidades y las de sus asociados, como también las del país.

### **2. CONFORMACIÓN DEL CEEA.**

El CEEA es un Centro de Estudios basado en el aporte desinteresado y generoso, de numerosos expertos en diferentes áreas del conocimiento que cooperan en forma voluntaria y gratuita a la difusión del pensamiento estratégico aéreo, la tecnología, el interés aeroespacial y los asuntos que conciernen a la aviación civil.

En la actualidad, el CEEA cuenta con más de una treintena de investigadores colaboradores, bajo la figura de “Investigadores Asociados” oficialmente reconocidos, los cuales mantienen una relación constante con este Centro para recibir y compartir publicaciones y opiniones.



En ese sentido, la Dirección Ejecutiva tiene la tarea de coordinar y alinear intereses y oportunidades para estar presente en todas las instancias académicas de análisis y discusión de las áreas anteriormente definidas, representando los intereses institucionales de la Fuerza Aérea de Chile en las instancias correspondientes y recogiendo a su vez experiencias que transmitir hacia esa Institución permanente del Estado.

Toda actividad académica (seminarios, conferencias, conversatorios o publicaciones) que organiza este Centro, busca desarrollar y difundir temáticas relacionadas con esas áreas de conocimiento en beneficio de toda la comunidad académica y el público interesado en estas materias.

**a.- General de Aviación Sr. Maximiliano LARRAECHEA Loeser.**

Director Ejecutivo.



El General Larraechea prestó servicios como Oficial durante 36 años en la Fuerza Aérea de Chile, acogiéndose a retiro como General de Aviación en Diciembre de 2015.

Es Oficial de Estado Mayor, Ingeniero de Ejecución en Sistemas Aeronáuticos y Magister en Ciencias de la Administración Militar. Es graduado del Curso Ejecutivo del Centro de Estudios de Seguridad para Asia-Pacífico en Hawaii, EE.UU. de N.A., dependiente del Departamento de Defensa. Asimismo, es diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas de la Universidad de Chile y Magister en Ciencias Políticas en la Universidad Andrés Bello. Es Profesor Militar de Academia en la Cátedra de Operaciones y ejerce como profesor en la Academia de Guerra Aérea en esta materia y en el área de las Ciencias Políticas.

Durante su carrera en la Fuerza Aérea, sus principales desempeños de alto nivel fueron el de Director de la Academia de Guerra Aérea, Secretario General del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Agregado Aéreo a la Embajada de Chile en los EE.UU. de N.A. y Jefe de la Misión Aérea en Washington D.C., Secretario General de la Fuerza Aérea, Comandante del Comando de Combate y Director General de Aeronáutica Civil. También integró el Comité Ejecutivo de la Junta de Aviación Civil, dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

**b.- Staff del CEEA.**

Nuestro Centro de Estudios se complementa con la acción de colaboradores del ámbito administrativo-logístico, quienes nos dan su apoyo para la realización de

las diversas actividades que cada año nos corresponde realizar, a saber:

- Secretaría.



**Sra. Cecilia Castillo Castillo**  
Cecilia.castillo@fach.mil.cl  
Bulnes 79 Oficina 80, Santiago, Chile  
Tel. (56 -2) 29762555

- Oficina Administrativa.



**SOF. Nelson Ortega Pizarro**  
Bulnes 79 Oficina 80, Santiago, Chile  
Tel. (56 -2) 29762555



**Sr. José Hidalgo Vera**  
jhidalgo@fach.mil.cl  
Bulnes 79 Oficina 80, Santiago, Chile.  
Tel. (56 -2) 29762554

## **ANUARIO 2019**

### **CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y AEROESPACIALES**

#### **Capítulo I**

#### **ENSAYOS Y ARTÍCULOS CEEA**

# **LAS TENDENCIAS SEPARATISTAS, AUTONOMISTAS E INDEPENDENTISTAS EN EUROPA: EFECTOS EN LA GOBERNABILIDAD Y EL ESTADO DE DERECHO EN LA ARAUCANÍA**

**AUTORES:**

**GAV MAXIMILIANO LARRACHEA LOESER**

**GBA (A) ROLANDO MERCADO ZAMORA**



**El texto de esta publicación, es producto de una investigación especial auspiciada por el Centro de Investigación y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) en el año 2018**

**Esta investigación fue entregada un mes antes de los sucesos que se iniciaron con la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca y a la fecha no había sido publicada**

## **LAS TENDENCIAS SEPARATISTAS, AUTONOMISTAS E INDEPENDENTISTAS EN EUROPA: EFECTOS EN LA GOBERNABILIDAD Y EL ESTADO DE DERECHO EN LA ARAUCANÍA**

### **I. Introducción.**

El mundo y particularmente Europa, enfrenta una situación en la cual la tendencia a unificar diversas regiones y pueblos en torno a grandes Estados-Nación, ha mostrado signos de reversión.

Por una parte, la homogeneidad y la influencia política, militar, comercial y cultural que caracterizan a la Unión Europea, que durante décadas se priorizó por sobre las particulares características de cada uno de sus componentes, se ve confrontada con la posición de países como el Reino Unido, que han tomado la decisión de abandonar la mencionada unión desde la perspectiva de priorizar los intereses nacionales por sobre los intereses colectivos europeos.

Paralelamente a lo anterior, se aprecia que al interior de varios de estos países y particularmente en aquellos compuestos por pueblos con diferentes culturas, historia, idioma y en algunos casos religión, ha reemergido el cuestionamiento de determinadas regiones a la conveniencia de continuar siendo parte de su país o concretar la intención –en algunos casos largamente atesorada- de constituir un Estado-Nación independiente.

No obstante la situación europea y chilena en torno a estas materias tienen larga data, se aprecia en las últimas décadas una tendencia creciente hacia la demanda de autonomías y reconocimientos más concretos de las particularidades de cada pueblo. Es así, como ante una situación políticamente compleja como el Brexit, inmediatamente aparecieron posturas internas –particularmente de los escoceses- muy críticas hacia la decisión del Reino Unido e insinuando la posibilidad de restarse a un proceso que no compartía. En el caso español, históricamente los gallegos, vascos y catalanes han manifestado en forma cíclica sus intenciones y en el caso vasco, esto dio lugar a la formación del conocido grupo ETA (Euskadi Ta Askatasuna, País Vasco y Libertad). Lo anterior, a pesar de que cuentan con reconocimiento constitucional desde la Segunda República en 1932 y que luego de la caída de Franco, el referéndum de la Constitución en 1978 los restituyó en el reconocimiento como comunidades históricas.

Durante los dos últimos años, el caso que ha adquirido mayor notoriedad es el de Cataluña. Continuando con la tendencia que data de la década anterior, en que luego de la crisis económica de 2008 los catalanes, liderados por Artur Mas unieron fuerzas en la llamada “Convergencia i Unió” y presionaron por un status más avanzado que la simple autonomía. En 2017 y bajo el liderazgo de Carles Puigdemont, decidieron efectuar un plebiscito popular para decidir la cuestión de la independencia, enfrentándose al gobierno de Mariano Rajoy. Independiente de que el citado referéndum no logró su cometido y que la comunidad europea y mundial más bien se alinearon con el gobierno de Rajoy contra la intención catalana, hasta el presente el pueblo catalán se identifica con la Generalitat o gobierno catalán en torno a la idea de insistir ante el gobierno central para obtener mayores niveles de autonomía.

En Chile, las demandas históricas por autonomía se concentran principalmente en el pueblo mapuche, cuya posición no es uniforme en torno a las demandas, las cuales van desde el reconocimiento constitucional y el establecimiento de políticas públicas que beneficien al pueblo mapuche, hasta la creación de un Estado propio en la Araucanía, con una franja de terreno que cubre de mar a cordillera y dividiría al país en dos partes. Existen otras demandas como las del pueblo Rapa Nui que exige mayores niveles de autonomía y la restitución de las tierras ancestrales a la descendencia local, pero sin el impacto del tema mapuche en la política interna o en otras esferas de la vida nacional.

El estudio de estas materias, de gran sensibilidad política, suele estar dominado por las convicciones previas y los intereses de cada parte. Así, a pesar de la notoriedad de los casos de violencia que se han producido y las reacciones que ello ha provocado en la opinión pública, la discusión política ha estado marcada por la confrontación entre fuerzas opositoras, erosionando la capacidad de profundizar en el debate y trazar líneas de acción para el establecimiento de políticas al respecto. Es por ello, que este estudio pretende establecer, mediante un método comparativo, las convergencias y divergencias existentes entre estos dos fenómenos, de manera de determinar qué efectos –si los tiene– provoca en la realidad chilena un caso como el catalán.

En el capítulo II, se enunciarán los conceptos y teorías en torno a la autonomía y movimientos secesionistas como también aspectos jurídicos tanto en la república de España como de Chile, que contextualiza las actuales condiciones del pueblo Catalán como Mapuche. Para lo señalado se hace un extracto de la Constitución española y las leyes de los pueblos originarios en el caso chileno.

En el capítulo III, se aborda el caso Catalán desde la perspectiva histórica, económica y desde la percepción del entorno internacional a sus iniciativas independentistas. Seguidamente en el capítulo IV, se describe el caso Mapuche empleando los mismos factores señalados para el caso anterior.

En el capítulo V, se desarrolla el análisis comparado de ambos casos a fin de identificar los aspectos más relevantes del caso Catalán que podrían manifestarse en el caso Mapuche, empleando para ello una herramienta de análisis estratégico comparado que se describe en el marco teórico y conceptual.

Finalmente en el capítulo VI, se efectúa la síntesis con las conclusiones que responden a la hipótesis del presente estudio que se señala a continuación: “el apoyo internacional a las reivindicaciones mapuches, influidas por los efectos políticos, sociales, económicos y de seguridad de éstas, resulta clave para determinar si ese movimiento puede provocar efectos relevantes en la Gobernabilidad y mantención del Estado de Derecho en la Araucanía y, eventualmente lograr sus objetivos”.

## II. Marco teórico, conceptual y jurídico.

### A. Secesionismo, Separatismo e Independentismo.

Podemos advertir que en el lenguaje informal, comúnmente se emplea las palabras “Separatismo”, “Independentismo” y “Secesionismo” indistintamente, en circunstancias que implican conceptos distintos. Partiendo desde las definiciones de la real Academia de la Lengua de España (RAE), se advierte que cada una tiene una connotación diferente y es más o menos inclusiva, según el caso.

El Separatismo, de acuerdo a la RAE, es una tendencia política que propugna la separación de un territorio respecto del Estado al que pertenece, para alcanzar su independencia o integrarse a otro país. Se advierte en esta definición, un marcado acento en el aspecto territorial del problema, al no mencionar aspectos histórico-culturales, idioma u otra motivación de corte social. El independentismo, en cambio, está definido por la misma Academia como un movimiento que propugna o reclama la independencia de un país o una región con respecto de un poder dominante como, por ejemplo, un reino determinado. Un ejemplo clásico de esto, está representado por los independentismos de Latinoamérica durante el siglo XIX, en el cual la pérdida de estabilidad del régimen monárquico dominante dio espacio para las presiones y guerras locales que redundaron en la independencia de Latinoamérica y la creación de nuevos Estados-Nación. Finalmente, el concepto de Secesionismo es abordado por la RAE como la tendencia u opinión favorable a la acción por la cual se separa de una nación una parte de su pueblo y de su territorio. Se advierte en esta definición, que abarca tanto “pueblo” como “territorio”, lo que resulta más aplicable a los casos que originan esta investigación, pues las demandas de catalanes y mapuches –como se verá más adelante- tienen ambas connotaciones. Recuérdese el caso de la Guerra de la Secesión en Norteamérica, marcada tanto por aspectos nacionales en cuanto a la adhesión o rechazo a determinados principios fundamentales, como por otra parte, una división entre los del “norte” y los del “sur”.

La secesión, en el Derecho Internacional, tiene una íntima relación con el derecho de autodeterminación de los pueblos, que está consagrado en la Resolución 1514 de la ONU del año 1960, aunque esta misma establece limitaciones. En efecto, dicha Resolución se orienta claramente a pueblos que aún se encontraban en un régimen colonial. El texto de la referida Resolución es el siguiente:

“La Asamblea General [...] proclama solemnemente la necesidad de poner rápida e incondicionalmente fin al colonialismo bajo todas sus formas y en todas sus manifestaciones.

1. La sujeción de los pueblos a una subyugación, a una dominación y a una explotación extranjera constituye una negativa de los derechos fundamentales del hombre; es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y la cooperación mundiales.
2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho determinan libremente su estatuto político, y pro-siguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
3. La falta de preparación en los dominios político, económico y social, o en el de la enseñanza, no debe jamás tomarse como pretexto para retrasar la independencia.

4. Se pondrá fin a toda acción armada y a todas las medidas de represión de cualquier clase que sean, dirigidas contra los pueblos de-pendientes, para permitir a esos pueblos ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa, y será respetada la integridad de su territorio nacional.
5. Serán tomadas medidas inmediatas en los territorios bajo tutela, los territorios no autónomos y todos los otros territorios que todavía no han accedido a la independencia, para transferir todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin ninguna condición ni reserva, conforme a su voluntad y a sus deseos libremente expresados, sin ninguna distinción de raza, de creencia o de color, a fin de permitirles gozar de una independencia y una libertad completas.
6. Toda tentativa encaminada a destruir parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país, es incompatible con las finalidades y los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
7. Todos los Estados deben observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración universal de los derechos del hombre y la presente Declaración sobre la base de la igualdad, de la no injerencia en los asuntos interiores de los Estados y del respeto de los derechos soberanos y la integridad territorial de todos los pueblos”<sup>1</sup>.

Se advierte en este texto, particularmente en el enunciado inicial y el artículo 5, que claramente está orientado hacia los pueblos que aún no tienen status de independencia. Es por este motivo, que también se conoce esta declaración como “*Resolución 1514 de Naciones Unidas sobre la Independencia a los países y pueblos coloniales*”.

Un aspecto de particular relevancia, lo constituye el respeto del principio de integridad territorial, como elemento que limita muchas de las aspiraciones secesionistas. La Resolución 2625 de la ONU del 24 de octubre de 1970, contiene la “Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Este texto, junto con reiterar el principio de libre determinación de los pueblos, expresamente lo limita al expresar que “Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes, se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar total o parcialmente la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos descritos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio...” En términos sencillos, esta declaración establece que no hay fundamentos legales para una iniciativa secesionista si existe un gobierno representativo.<sup>2</sup> Aquello reviste particular importancia, por cuanto se desprende de su enunciado que, ante la existencia de un

---

<sup>1</sup> Fuente: Resolución 1514 de la ONU del año 1960, “Las Naciones Unidas y la Descolonización”, disponible en Internet en el sitio <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>descargado del sitio de ONU

<sup>2</sup> Tajadura Tejada, Javier: Los procesos secesionistas y el Derecho europeo. Archivo pdf en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/viewFile/17011/14598>. Descargado el 8/5/2018

Estado soberano, independiente que se conduzca de acuerdo a estos principios –que normalmente estará regulado por una Constitución- un intento de secesión no contará con validez constitucional. En consecuencia, la secesión es un fenómeno extra constitucional que atenta directamente contra la Constitución respectiva. Las únicas formas de secesión, entonces, son la vía “pactada” y la vía violenta, que si es exitosa lleva finalmente a pactar. Un ejemplo de vía pactada es el caso de Quebec, en que el Tribunal Supremo canadiense estableció que mediante el diálogo y ante determinadas mayorías se podría lograr la secesión<sup>3</sup>.

La secesión, debe advertirse, tiene consecuencias internacionales. La comunidad internacional debe decidir si acepta y reconoce un territorio y una nación que, escindidos, derivan en la formación de un nuevo Estado Nación, con todas las implicancias administrativas, económicas, políticas y de seguridad que ello conlleva. Un ejemplo de esta problemática está representado por el Tratado de la Unión Europea, que obliga a los Estados Miembros a evitar todo proceso de fractura y subdivisión. El Tratado, en su artículo 4.2 expresa que “la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”. La comunidad internacional y, en este caso, la europea, son extremadamente prudentes ante el eventual reconocimiento de intentos secesionistas, por las complejidades descritas y por el hecho de que pueden sentar un precedente para situaciones futuras.

#### B. El autonomismo y el concepto de autonomía.

Una primera corriente de autonomismo, está representada por movimientos políticos que provienen de la izquierda política y ciertos sectores del marxismo que se apartan de la conducción centralizada de los partidos comunistas y promueven una conducción más horizontal. Un representante destacado del autonomismo a nivel internacional es el italiano Antonio Negri. Sin embargo, este tipo de autonomismo, aunque conservando la esencia del término, se refiere más bien a la política contingente interna.

En relación con el tema que nos ocupa, el concepto de autonomía se refiere a la concesión por parte del Estado a que una parte de su territorio y nación estén regidos mediante determinados niveles decisionales asumidos por el gobierno de su región. De ello se desprende que la autonomía requiere de negociación y consenso, para obtener reconocimiento y para evitar que entre en confrontación con los lineamientos de la respectiva Constitución Política. La autonomía, puede ser Política, Económica o Administrativa y en ocasiones se manifiesta en alguna forma de federalismo. Héctor González Uribe se expresa en que la autonomía “concebida, en términos generales,

---

<sup>3</sup> CANADÁ Y LA CUESTIÓN DE QUEBEC (II): La separación-integración de Quebec en la Federación canadiense: evolución y situación actual. ALFONSO CUENCA MIRANDA, Cuadernos de Pensamiento Político No. 40 (Octubre/Diciembre 2013), pp. 75-98

como la facultad de darse leyes a sí mismo, adquiere, al ser aplicada al orden político, un significado especial: se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse así mismo con independencia de gobiernos extranjeros”. El concepto de autonomía está relacionado con el de soberanía, pero no se confunde con él. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el Estado-miembro o entidad federativa, o en el Estado considerado en general”.<sup>4</sup> Un ejemplo de esto lo encontramos en Escocia, que recibió de parte de la Cámara de los Comunes la aprobación de la llamada Ley de Escocia en noviembre de 2015. Ésta les entregó la responsabilidad de fijar el impuesto sobre la renta y parte del IVA, y los subsidios de vivienda y desempleo, añadiendo competencias a una autonomía que ya contaba con otras potestades en sanidad, educación y seguridad. Esta aprobación, se produjo posteriormente al referéndum escocés de Septiembre de 2014, el que mayoritariamente votó en contra de la independencia.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2013, abordó múltiples aspectos y definió en detalle las potestades catalanas para su autodeterminación y autorregulación, abarcando no sólo aspectos internos como economía, educación, seguridad, gobierno y otros: además, incorporó capítulos que definen su relación hacia el exterior de Cataluña, esto es, con el Estado de España, con otras comunidades autónomas y con la Unión Europea.

Se advierte, entonces, que existe un nivel intermedio entre la plena vigencia del concepto de Estado Unitario tradicional y la aplicación de una secesión que lo subdivide, incorporando niveles consensuados de autodeterminación y gobierno a una determinada región sin desafiar la integridad del Estado.

### C. El Concepto de Nacionalismo.

El Nacionalismo puede ser asumido como sentimiento o como ideología. En cuanto *sentimiento*, se debe entender por esa serie de “elementos que hacen sentir a una persona orgullo de pertenecer a un grupo social, a un Estado-nación, el cual tiene su base en el saber que se tiene un pasado común y se desea un futuro también común para todos. Son elementos y características de este concepto la historia, la lengua, la religión, la cultura; contar con un territorio propio y tener un gobierno de todos”<sup>5</sup>.

Como ideología y recogiendo los postulados de Hobbes y Hegel, se comprende el nacionalismo como estrechamente ligado al concepto de Estado-Nación, que une la nación cultural con la nación jurídica y la nación política. Para distinguir el nacionalismo en tanto ideología, autores señalan que el nacionalismo no es un sentimiento natural y universal, sino una doctrina política vinculada a cierta época histórica<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> González Uribe, Héctor: “Autonomía Política” en <http://leyderecho.org/autonomia-politica/> Descargado el 10/5/2018

<sup>5</sup> Josefina Zoraida Vásquez: Nacionalismo y educación en México. Editorial El Colegio de México, 1975.

<sup>6</sup> Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 1)8. (Octubre-Diciembre 2002)

#### D. El Nacionalismo Español.

En España, aunque conviven distintas naciones, se formó un concepto de nacionalismo español a partir de determinados hitos de su historia, que fueron estableciendo un concepto de nacionalismo altamente centralizado en torno a Castilla a partir del matrimonio de los reyes católicos. Madrid se convirtió en la sede del gobierno, debido principalmente a su ubicación geográfica en el centro del reino. Debe advertirse que la ciudad no estaba localizada junto a un río, no constituye puerto ni tenía otra ventaja de orden geopolítico que justificara la decisión de Felipe II. Volviendo a los orígenes, debe establecerse que la unión de los reinos de Aragón y de Castilla a través del matrimonio, aparece como el comienzo del proceso de unificación y cohesión español. No obstante en un comienzo se mantuvo la diferencia entre ambos reinos sobre la conformación del gobierno, la hegemonía de Castilla se advierte en el peso político que tuvo en el gobierno de las colonias en América, donde Aragón tenía muy escasa influencia. El Imperio español, en consecuencia, se mantuvo centrado en torno a Castilla, con reyes católicos e idioma español castellano. Las regiones periféricas como Cataluña o el País Vasco, se incorporaron posteriormente y siempre mantuvieron características particulares, pero en el contexto de un Estado centralizado que fue potenciado a través de la historia del imperio, considerando un fuerte impulso centralizador durante el reinado de Carlos V y finalmente durante la dictadura de Franco, que enfatizó los valores tradicionales del Imperio en su discurso<sup>7</sup>.

El nacionalismo español tuvo que enfrentar el impacto de la pérdida de las colonias de Cuba, Puerto Rico, Guam y Filipinas, en 1898, conocido como “El desastre de 1898” que marcó el fin del apogeo militar y político español. Se inició entonces un periodo de fuerte reestructuración del sentimiento nacional español, influenciado por el pensamiento de una generación de intelectuales como Pío Baroja, José Martínez y Ramiro de Maeztu, que buscaban redefinir y potenciar la identidad española y su cultura, unido al uso de sus símbolos tradicionales como el himno español y la bandera, cuyo uso se hizo obligatorio en los edificios públicos. De acuerdo a Fox<sup>8</sup>, en el siglo XIX los moderados querían una España “centralizada y uniforme” y querían reprimir y minimizar la influencia de las culturas periféricas. En cambio, los progresistas querían una España mucho más diversa al incluir la influencia cultural y política de las regiones periféricas<sup>9</sup>. Esta tensión se mantiene hasta la fecha, a través del progresista Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el conservador Partido Popular (PP).

Finalmente, debe señalarse que el factor religioso constituye un factor muy relevante en la identidad Española-Castellana desde el inicio de la corona de los reyes católicos

---

<sup>7</sup> Schultz, Emily: Antecedentes del movimiento actual para la independencia de Cataluña: una aproximación multidisciplinaria (2015) Honor Thesis Collection, 258, Wellesley College.

<sup>8</sup> Fox, Inman: La invención de España: nacionalismo liberal e identidad nacional. Madrid, (Ed. Espasa, 1997)

<sup>9</sup> IBID

hasta el impulso de Franco a una ideología catalogada como “Nacional-Catolicismo”<sup>10</sup>, en que se enfatizó la idea de “ la imagen del pueblo español como pueblo elegido para defender el catolicismo en un continente inmerso en la revolución”<sup>11</sup>.

Como señala Schultz: el nacionalismo español está directamente relacionado con su unificación, imperio, lengua, además de la fuerte influencia de la religión a partir del matrimonio de los Reyes Católicos. El Imperio y sus valores tradicionales, volvieron a España durante el régimen de Franco, que impulsó el nacionalismo español y reprimió las identidades y culturas periféricas como la de Cataluña.

#### E. El Nacionalismo Catalán.

El nacionalismo catalán, nace del origen de la región. Su condición periférica respecto de España, su cercanía con Francia, el idioma, el acceso al Mediterráneo en lugar del Atlántico y el haber recibido una menor influencia cultural con ocasión de las invasiones árabes del siglo VIII, pues al menos Barcelona estaba en manos de los francos, marcaron una diferencia que, más o menos reprimida, siempre ha coexistido con la pertenencia al reino y luego al Estado centralizado.

Cataluña, durante la Edad Media, era la más potente de las tres regiones que componían la corona de Aragón. Su comercio internacional a través del Mediterráneo y su industria local, la ponían en una posición de privilegio. Durante el siglo XIII y XIV, Cataluña tuvo sus propias colonias en Sicilia, Cerdeña y parte de Grecia, que la hacían ser reconocida como un poder internacional. Hasta 1714, mantuvo un alto nivel de autonomía y sus propias leyes, sumado a un aparato comercial y financiero muy avanzado, todo ello en un escenario en el cual el matrimonio de los reyes católicos había iniciado un proceso de fortalecimiento del estado español que invariablemente habría de incidir en el debilitamiento de su imagen como potencia política y de negocios. Si bien durante siglos la región catalana se benefició de su relación cercana con Aragón y su potencia comercial, sobre todo a través del Mediterráneo, el fin de la existencia de la corona aragonesa en 1714 hizo que aumentaran los niveles de centralismo del Estado español, lo que repercutió en una pérdida de autonomía para los catalanes. Posteriormente, con la pérdida de las colonias en América y el virtual fin del Imperio luego del “desastre de 1898”, no hicieron sino profundizar las diferencias en el sentimiento de nacionalidad de los catalanes respecto de España. Los decretos emitidos por Felipe V para la centralización de España, significaron entre otras cosas la pérdida de la institucionalidad propia y el derecho a expresarse en el idioma catalán. Durante el siglo XVIII, el Carlismo<sup>12</sup> y las posteriores Guerras Carlistas concitaron un fuerte apoyo por parte de la población catalana, ya que entre otras materias abogaban

---

<sup>10</sup> Schultz, Emily: Antecedentes del movimiento actual para la independencia de Cataluña: una aproximación multidisciplinaria (2015) Honor Thesis Collection, 258, Wellesley College

<sup>11</sup> Fox, Inman: La invención de España: nacionalismo liberal e identidad nacional. Madrid, Espasa, 1997

<sup>12</sup> N.del A: El Carlismo se denominó de esa manera por el apoyo al hermano del rey Fernando VII, Carlos, para acceder al trono en lugar de su hija Isabel. Esto derivó en las llamadas Guerras Carlistas, que tuvieron una fuerte influencia en las relaciones futuras entre Cataluña y el resto del reino.



por la preeminencia de los derechos históricos de los catalanes en desmedro del concepto de Estado centralizado.

Simultáneamente, se desató un gran movimiento cultural en Cataluña, denominado hasta hoy como la *Renaixença*, que al alero del pensamiento de literatos, filósofos y poetas crearon un sentimiento de resurgimiento intelectual que creció en paralelo con el *Rexurdimento* gallego, ensalzando el pensamiento post-romanticismo y encontrando un decidido apoyo entre los catalanes. Luego, en 1866, la publicación de un programa nacionalista denominado *Lo Catalanisme*, profundizó en la transición hacia el nacionalismo.

Como destaca Schultz, este catalanismo republicano “se convirtió más en político que en filosófico o artístico. Antes era un movimiento de intelectuales, filósofos y escritores y después incluyó políticos”<sup>13</sup>. Abogaba por los derechos a autogobernarse y la reivindicación del idioma catalán. A partir de esa instancia histórica, comenzaron a formarse movimientos como la Liga de Cataluña, el Centro Catalán y la Unión Catalanista.<sup>14</sup> Es a partir de esta explosión del pensamiento anti centralista, que los sentimientos autonomistas catalanes se instalaron en forma definitiva, variando en matices pero manteniendo una fuerte separación emocional y cultural con el resto de España. Luego, a partir del “desastre de 1898”, los catalanes comenzaron a referirse a sí mismos como pertenecientes a la *nación catalana*, en lugar de considerarse sólo como una región. Como comentan Sebastián Balfour y Alejandro Quiroga, “La emergencia de identidades nacionales alternativas, indica que el canon oficial de España promovido por los políticos de la Restauración, han fallado en integrar un número de grupos sociales en Cataluña y el País Vasco”<sup>15</sup>

F. La constitución Española de 1978.

El título VIII del texto constitucional español trata de la organización territorial del Estado. En su capítulo primero, el artículo 137 señala: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Queda establecido de esta forma, el reconocimiento

<sup>13</sup> Schultz, Emily: Antecedentes del movimiento actual para la independencia de Cataluña: una aproximación multidisciplinaria (2015) Honor Thesis Collection, 258, Wellesley College

<sup>14</sup> Schultz, Emily: Antecedentes del movimiento actual para la independencia de Cataluña: una aproximación multidisciplinaria (2015) Honor Thesis Collection, 258, Wellesley College

<sup>15</sup> Balfour, Sebastian and Quiroga, Alejandro: “The reinvention of Spain: Nation and Identity since democracy”. Oxford: Oxford University Press, 2007. Print.

constitucional a la existencia de Comunidades Autónomas. Sin embargo, esto está regulado por el mismo texto constitucional en el capítulo tercero “De las Comunidades Autónomas”, que definen los límites del concepto de autonomía en España, refiriéndose a las siguientes materias:

- Autogobierno de las Comunidades Autónomas (define y regula el derecho de constituirse como tales).
- Iniciativa Autonómica (Plazos y requisitos).
- Cooperación entre Comunidades Autónomas (se prohíbe que exista una Federación de Comunidades Autónomas).
- Elaboración del Estatuto (de autonomía).
- Los Estatutos de Autonomía (Aspectos mínimos que deben contener).
- Reforma de los Estatutos de Autonomía (requisitos generales).
- Competencias de las Comunidades Autónomas.
- Competencias exclusivas del Estado (donde no pueden interferir las Comunidades Autónomas).
- Servicio del Estado a la Cultura.
- Coordinación de las competencias legislativas.
- Elaboración del Estatuto de régimen especial.
- Órganos de las Comunidades Autónomas.
- Control de los órganos de las Comunidades Autónomas.
- Delegado de Gobierno en las Comunidades Autónomas.
- Autonomía financiera.
- Recursos de las Comunidades Autónomas.
- Fondo de Compensación Interterritorial (para aplicar un principio de solidaridad).

#### G. El Parlamento de Quilín (1640).

También conocido como de Quillén, correspondió al encuentro sostenido entre los conquistadores españoles y los representantes mapuches, que derivó a un verdadero tratado de paz y estableció por primera vez, bases para la convivencia entre ambos bandos.

La primera mitad del siglo XVII estuvo marcada por las escaramuzas militares entre españoles y *reches*<sup>16</sup>. Resultaba prioritario para los españoles para la consolidación de la colonia y presumiblemente para los *reches* superar esa situación, debido a los efectos de la erupción del volcán Villarrica en la zona, por lo que paulatinamente ambas partes comenzaron a avanzar en el establecimiento de algún tipo de contacto. En ese contexto, el entonces Gobernador Francisco López de Zúñiga se dirigió al sur en enero de 1640 con alrededor de 1700 hombres, con la intención de preparar las bases para lograr la pacificación definitiva. Instalado en Concepción, procuró evitar los enfrentamientos e instruyó a sus oficiales para no ejecutar expediciones de

---

<sup>16</sup> N. del A: El término “Reche” proviene de los vocablos “Re” (Auténtico) y “Che” (Gente), esto es, la “Gente Auténtica” de la zona, por lo que constituyó la autodenominación original de los mapuches. El concepto posterior de “mapuche” se refiere a aquellos “Che” (Gente) que hablan el Mapudungún (Mapu).

penetración e inició una serie de contactos con los *reches* locales.<sup>17</sup> Estos incluyeron intercambios de presentes y consumo de alcohol.

En octubre de 1640, el Gobernador López de Zúñiga lanzó un “auto” en varias ciudades, anunciando un parlamento a realizarse en Concepción. De acuerdo al relato historiográfico de Agustín Paicallan Huaquilaf<sup>18</sup>, “después de largas fiestas religiosas para pedir protección del cielo, marcha la carbona del Gobernador López de Zúñiga el 18 de diciembre acompañada de su capellán mayor, capitanes reformados y caballeros ofrecidos y de algunos religiosos de la Compañía de Jesús”, conformando una comitiva de más de 2300 personas, formando el 6 de enero de 1641 “un semicírculo a las orillas del río Quillén con los mapuche Lonkopichun, Butapichun, Tinaqueau y otros toqui como Chicaguala, Cheuquenahuel y sus konas para concertar la paz”<sup>19</sup>.

Cabe hacer presente que, luego de proceder a diversos rituales que incluyeron la muerte de animales y el uso de su sangre para simbolizar la paz, los acuerdos obtenidos sólo eran protocolizados en escritos, por los españoles. La forma de sellar acuerdos por parte de los indígenas locales (en adelante: mapuches), consistía en abrazos y presentes a cada representante<sup>20</sup>.

El pacto, que posteriormente fue ratificado por el rey Felipe IV en 1643, estableció:

- El reconocimiento de los loncos, al rey de España, que para la interpretación española suponía aceptación de la condición de *vasallos* del rey.
- La libertad absoluta para los mapuches en su territorio, no sujetos a intromisiones, esclavización o entrega a encomenderos
- La frontera norte del territorio mapuche, en el río Bio Bio.
- La destrucción del fuerte de Angol, por encontrarse en territorio mapuche
- La liberación de los prisioneros españoles, por parte de los mapuches
- Permiso por parte de los mapuches, para que los misioneros penetraran en su territorio a predicar la palabra de Dios
- El compromiso de los mapuches, a defender los intereses de España si eran requeridos<sup>21</sup>

La relevancia conceptual de este tratado, aunque no cuenta con firmas de ambos bandos, es la interpretación como un reconocimiento de la independencia de la nación mapuche por parte de los españoles, con territorio definido, reconociendo tanto su independencia para gobernarse como las formas de relacionarse con el imperio español.

---

<sup>17</sup> Diego Rosales: Historia General del Reino de Chile, Flandes Indiano, Editorial Nabu Press, Valparaíso, libro VIII

<sup>18</sup> <http://kultura-mapuche.blogspot.cl/2009/09/las-paces-de-quilin-6-de-enero-de-1641.html>, descargado el 25-05-2018

<sup>19</sup> IBID

<sup>20</sup> Bengoa, José: El Tratado de Quilín. Editorial Catalonia, 2007

<sup>21</sup> Cita el manuscrito: “Que estarán obligados a salir siempre que fueran apercebidos, con armas y caballos a cualquiera (sic”) acción que se ofrezca del servicio de su Majestad...”

#### H. Parlamento de Tapihue 1825.

Este parlamento se celebró el 7 de Enero de 1825 entre la joven República de Chile durante el gobierno del General Ramón Freire y el Lonko representante de las comunidades mapuches Francisco Mariluan, cuyos principales artículos para efectos del presente trabajo, se resumen a continuación:

- Convencidos ambos jefes de las grandes ventajas de hacernos una sola familia, ya para oponernos a los enemigos de nuestro país, ya para aumentar y solidar el comercio, y hacer cesar del todo los males que han afligido a la República en catorce años de consecutiva guerra ha venido don Francisco Mariluan como autorizado por todos los Caciques en unirse en opinión y derechos a la gran familia chilena.
- El Estado se compone desde el despoblado del Desierto de Atacama hasta los últimos límites de la provincia de Chiloé.
- Todos los que existen entre ambas líneas serán tratados como a ciudadanos chilenos con goce de todas las prerrogativas, gracias y privilegios que les corresponden.
- Promete toda su fuerza para repeler a los enemigos del Estado y del orden, cuando el Supremo Gobierno necesite valerse de ella, quedando éste, y sus *poder-dantes*, sujetos a las mismas obligaciones de los chilenos y a las leyes que dicte el Soberano Congreso Constituyente.
- A consecuencia de la unión de que habla el artículo 4º el Gobierno Supremo admitirá a todos los individuos que de esta nueva hermandad quieran libremente salir a instruirse en las escuelas públicas del Estado, cuyos gastos corren de cuenta del Erario de la Nación.
- Si hubiese una declaración de guerra contra los derechos del país se unirán todas las fuerzas para repeler a los agresores, corriendo por cuenta del Estado todos los alimentos que consuman los nuevos hermanos en toda la campaña.
- Si lo que no es de esperar, verificada la unión, algún Gobernador de Bultramapu la quebrantare, los restantes tratarán de reducirlo a ella, dando cuenta primero al Gobierno para que por su mediación se consiga; más si tocados todos los resortes de la prudencia sigue éste todavía en revolución, se unirá una fuerza armada del Estado a los conservadores de la paz para hacer entrar por ella a los disidentes, y pertinaces, con prevención que éste es el último recurso.
- Los Caciques Gobernadores nombrarán libremente para cada reducción un Capitán de amigos, y con él saldrán a sus negocios mercantiles, o de Estado, los que a su salida se entenderán con el lengua-general designado, quien avisará al Comisario los asuntos que los conducen.

- Los Gobernadores o Caciques desde la ratificación de estos tratados no permitirán que ningún chileno exista en los terrenos de su dominio por convenir así al mejor establecimiento de la paz y unión, seguridad general y particular de estos nuevos hermanos.
- Haciendo memoria de los robos escandalosos que antiguamente se hacían de una y otra parte, queda desde luego establecido, que el chileno que pase a robar a la tierra y sea aprendido, será castigado por el Cacique bajo cuya poder cayere; así como lo será con arreglo a las leyes del país el natural que se pillase en robos de este lado del Biobío, que es la línea divisoria de estos nuevos aliados hermanos.
- No obstante que la línea divisoria es el Biobío, el Gobierno mantendrá en orden y fortificadas las plazas existentes, o arruinadas al otro lado de este río, como también a sus pobladores en los terrenos adyacentes del modo que antes lo estaban.
- La línea divisoria no se pasará para esta, ni para aquella parte sin el respectivo pasavante de quien mande el punto por donde se pase, y el que lo haga sin este requisito será castigado como infractor de la ley.
- Se declaran por boquetes habilitados para el pase al otro y este lado de la Cordillera los de Llaima, Lonquimay, Cuenco, Villucura, y Antuco; y por inhabilitados, todos los que desde el último hubiesen hasta el río Maule, y sujetos a la misma pena los que roben a este lado u otro de la Cordillera, o pasen sin el requisito del anterior artículo.
- Hecha la paz, y no siendo necesarios destacamentos de línea en lo interior de la tierra, ordenará el Gobierno se retiren a incorporarse a sus respectivos regimientos.

#### I. Ley Indígena de Chile (Ley N° 19.253).

Esta ley presenta los siguientes contenidos:

1. El reconocimiento de los indígenas, entendiéndose por tales a los “descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias, siendo para ello la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura”, así como el deber del Estado y de la sociedad en general respetar, proteger y promover su desarrollo, y el de sus culturas, familias y comunidades.
2. El reconocimiento de las primeras etnias de Chile (mapuche, aymara, rapa nui, comunidad atacameña, quechua y colla del norte del país, las comunidades kawashkar o alacalufe y yamara o yagan de los canales australes). El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la nación chilena.

3. El reconocimiento de las tierras indígenas, entiendo por tales aquellas que "las personas o comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión", provenientes de títulos reconocidos por el Estado desde 1823 hasta la fecha y a futuro, así como aquellas que éstos "históricamente han ocupado y poseen", siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea la ley.
4. El establecimiento de un conjunto de normas y mecanismos tendientes a proteger las tierras indígenas (no pueden ser enajenadas, embargadas, gravadas o adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de la misma etnia), y el establecimiento de mecanismo tendientes a buscar soluciones a los problemas tierras que les afecten o a otorgar éstas a los indígenas o comunidades que carecen de ellas (Fondos de Tierras y Aguas Indígenas).
5. El establecimiento de un conjunto de mecanismos con el objeto de posibilitar el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades indígenas (las Áreas de Desarrollo Indígenas que serán creadas en espacios territoriales en que han vivido ancestralmente los indígenas, de alta densidad de población y homogeneidad ecológica, y las que se focalizará la acción del Estado, y el Fondo de Desarrollo para la implementación de programas de superación del minifundio, recuperación de la calidad de las tierras, etc.).
6. El reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas, el establecimiento de un delito destinado a evitar la discriminación de los indígenas por su origen o cultura, la creación de un sistema de educación intercultural bilingüe y de un programa de becas para los estudiantes.
7. El establecimiento de la obligación de los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas reconocidas en la ley (comunidades y asociaciones), cuando traten de materias que tengan injerencias o relación con cuestiones indígenas.
8. El establecimiento de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) como entidad encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral económico, social y cultural de las personas y comunidades indígenas, cuyo Consejo Nacional estará integrado por ocho representantes designados por el Presidente de la República a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas, de un total de diecisiete personas que lo conforman.

Entre las principales limitaciones de este texto legal en relación al texto del proyecto sometido a la consideración del Congreso y con las tendencias hoy prevaletentes en el derecho internacional sobre la materia, cabe destacar las siguientes:

La exclusión en el término "pueblos" reivindicado por los indígenas para autodenominarse y reconocido hoy en el ámbito internacional (Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales) como forma de denominación de las entidades hoy existente en el mundo.

Las limitaciones introducidas al capítulo referido a las Áreas de Desarrollo Indígena, a través del cual se recogía de la creación de territorios o espacios indígenas con mayores grados de autogestión del desarrollo demandada por las organizaciones y reconocida en el derecho internacional. De acuerdo al texto actual, éstas constituyen sólo áreas de focalización de la acción del Estado en favor de estos pueblos.

La Eliminación del capítulo referido a los jueces de paz indígenas, a través del cual se pretendía dar reconocimiento a las formas de resolución de conflictos menores aún subsistentes en las comunidades de modo de dar cabida al derecho propio o consuetudinario indígena.

J. El "Acuerdo de Nueva Imperial".

Hasta el término del gobierno militar, las demandas históricas de los pueblos originarios se concentraron en los derechos territoriales, la protección de aguas ancestrales, la perpetuación de las costumbres y el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. En este sentido, durante 1988 se creó la Comisión Técnica de Pueblos Indígenas (CTPICH), la que posteriormente dio lugar a la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas de Chile (CNPI), reuniendo a una serie de organizaciones de Mapuches, Rapa Nui y Aymaras y agregándose a organizaciones ya existentes como Futa Trawun, Ad Mapu y otras.



Durante el año 1989 y ya establecida la campaña presidencial para suceder al gobierno militar, la recién formada Concertación de Partidos por la Democracia elaboró su propuesta de Programa de Gobierno, dentro del cual se advertía un interés prioritario en abordar el tema indígena. Esto fue abordado en una propuesta concreta para los pueblos originarios, que desde la perspectiva de las reivindicaciones históricas abría las posibilidades de avanzar políticamente en esta materia. Las demandas indígenas fueron formuladas por el CNPI, pidiendo reconocimiento constitucional y la elaboración de una Ley específica para los pueblos indígenas, que les diera reconocimiento a su idioma, derechos consuetudinarios y cultura, junto con regular su relación con el Estado de Chile<sup>22</sup>. Con la sensibilización de los actores involucrados respecto del tema indígena, se configuró un ambiente político que permitió que el entonces candidato presidencial, Patricio Aylwin Azocar, llevara a cabo un encuentro nacional con los pueblos originarios, durante el mes de octubre de 1989, esto es, muy próximo a las elecciones presidenciales que tendrían lugar en el mes de Diciembre. Dicho encuentro, originó el denominado Acuerdo de Nueva Imperial, el cual constituyó un punto de partida para las siguientes iniciativas estatales en el tema indígena y particularmente el caso mapuche.

De acuerdo a la “Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas” publicada por el Gobierno de Chile el 16 de Abril de 2004, el Acuerdo de Nueva Imperial “dio por superada la política de división de las comunidades y de asimilación de los pueblos indígenas”. En cambio, expresa esa política, “comienza una nueva etapa, basada en el respeto y reconocimiento, la participación y el desarrollo de los pueblos indígenas”. El Acuerdo de Nueva Imperial, además y según el mismo texto, tuvo implicancias de corte histórico debido a que a través del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y otras organizaciones estaban representados todos los pueblos indígenas.

El acuerdo es un texto breve que está signado por el entonces candidato Patricio Aylwin y cada uno de los representantes de las etnias y organizaciones, titulado como un “Acta de Compromiso” y fechado el 1 de diciembre de 1989. Su articulado establece los siguientes compromisos<sup>23</sup>:

1. Apoyar y defender el futuro gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia que encabezarán don Patricio Aylwin Azócar, y su gestión en pro de la recuperación democrática de Chile
2. A canalizar sus legítimas demandas de aspiraciones de justicia frente a los graves problemas que afectan a los pueblos indígenas a través de las instancias y mecanismos de participación que serán creados por el futuro gobierno de acuerdo

---

<sup>22</sup> Esto quedó consagrado a través del documento denominado “Propuesta Programática de los Pueblos Indígenas de Chile a la Concertación de Partidos por la Democracia”, Mayo de 1989. Fuente: Domingo Namuncura en “Los pueblos indígenas y los desafíos del 2000”, descargado de <http://www.dii.uchile.cl/~Revista/ArticulosVol3-N2/03-D%20Namuncura.pdf>. El 17 de Mayo de 2018

<sup>23</sup> Fuente: Archivo Histórico Digital, Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas en: [www.politicaspublicas.cl](http://www.politicaspublicas.cl)

a lo previsto en el Programa de la Concertación a objeto de facilitar una acción más efectiva y coordinada del Estado y las Organizaciones Indígenas que permita avanzar en la solución de dichos problemas

3. Por su parte don Patricio Aylwin Azócar se compromete mediante esta Acta a hacer suya la demanda de los pueblos indígenas de Chile expresada en el Programa de la Concertación, especialmente en lo referido a:
4. El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales
5. La creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo, con la participación activa de los distintos PUEBLOS INDÍGENAS del país, como entidades públicas encargadas de coordinar la política indígena del Estado y de promover el desarrollo económico, social y cultural de los mismos
6. La creación al iniciar su gestión de gobierno, de una Comisión Especial para los PUEBLOS INDÍGENAS, con participación de profesionales de su exclusiva confianza y de representantes indígenas, como instancia encargada de estudiar las propuestas formuladas por las organizaciones indígenas de este Encuentro, de ver su posible incorporación al Programa de Gobierno de la Concertación en la medida en que no sean incompatibles con el mismo y sean posible de realizar en un periodo de cuatro años y de instar por la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
7. Finalmente don Patricio Aylwin Azócar se compromete a poner todo su esfuerzo y voluntad en impulsar las iniciativas legislativas, administrativas y económicas necesarias para concretar los planes y medidas contemplados en el Programa de Gobierno de la Concertación para los Pueblos Indígenas de Chile así como aquellos que se incorporen al mismo por la Comisión Especial antes señalada <sup>24</sup>

El Acuerdo de Nueva Imperial, como se señaló, estableció un punto de partida para una “nueva relación” con los pueblos originarios. Sin embargo, no ha estado exento de críticas por parte de quienes consideran que afianzó un modelo de relación basado en la dominación por parte del Estado y el subyugamiento de las etnias a un modelo basado en el mercantilismo. Al respecto, representantes del pensamiento indígena plantean que *“este pacto de **dominación**, amparado en el reconocimiento de las diferencias étnicas, otorgó en el ocaso del siglo veinte una participación social y una representación política distinta a la desarrollada en la membresía de la ciudadanía republicana de contextos históricos pasados, la cual promovía la igualdad política entre los individuos, obviando los rasgos étnicos de los originarios”*<sup>25</sup>.

Es menester destacar del texto anterior, un argumento que históricamente aparece en el análisis histórico de la realidad chilena desde la perspectiva indigenista: que con el

---

<sup>24</sup> N. del A.: La ausencia de comas y el uso de mayúsculas, es fiel al original

<sup>25</sup> René Patricio Aguilera Barraza : “Evaluación del Acuerdo de Nueva Imperial y su impacto en la realidad indígena chilena, desde la percepción de la dirigencia aymara”. Publicado en AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana, Ed. Electrónica. Vol 1.Num 2. Marzo\_Julio 2006.

advenimiento de la República, se fue instalando y reafirmando un modelo basado en el Estado Unitario, distinto a la cultura indígena y a su relación con los colonizadores, que les reconocían zonas territoriales en las cuales se autogobernaban. Esto constituye un marco conceptual e histórico que es frecuentemente utilizado en la argumentación de los dirigentes de organizaciones mapuches.

#### K. Modelo de análisis estratégico

Para analizar el fenómeno Catalán y Mapuche es preciso contar con un método o herramienta que sirva para identificar, y posteriormente deducir elementos de comparación o factores plausibles de ser considerados como claves al plantear posibles escenarios de inestabilidad para el Estado de Chile.

Lo primero que se propone, es situar el método o herramienta de análisis en el nivel político, ámbito que es de naturaleza compleja y de un alcance global, lo que genera para los investigadores el desafío de seleccionar el método de análisis que se ajuste de mejor manera al objetivo de la investigación.

El otro aspecto a considerar, entre otros, es la naturaleza del conflicto en las naciones catalanas y mapuche, que aparecen a primera vista como una aspiración independentista dentro de un Estado, cuyas causas son materia de este estudio.

Respecto de lo señalado, se identifica al Estado, la política y el conflicto como áreas que están relacionadas con este fenómeno nacional, aspecto que fundamenta el nivel en que se debería situar el análisis.

La teoría del conflicto a nivel Estado, señala que existen intereses contrapuestos entre dos o más actores. Asimismo, si dentro de estos intereses hay alguno de carácter vital, la tensión tendrá una magnitud con tendencia a llegar a una crisis. En este sentido, tanto el pueblo Catalán como Mapuche, manifiestan un interés que se puede clasificar como vital en el sentido de autodeterminación que contiene. De la misma forma, tanto para el Estado de España como para el de Chile, cualquier aspiración de un tercero que vulnere la integridad territorial representa un interés de carácter vital.

Presentado así el problema, podemos utilizar como herramienta de análisis comparado las variables empleadas en la matriz de modelos estratégicos<sup>26</sup>, cuyo fin es identificar, plantear, estudiar y finalmente aplicar opciones que resguarden los intereses del Estado. Uno de los autores que se destaca en este ámbito, y que busca hacer una síntesis metodológica de diferentes estrategias en el nivel de decisión político y estratégico, es el General Francés André Beaufre, quien a través de una combinación de fines, medios, modos y riesgos presenta una manera de diseñar y confrontar distintas opciones. Las variables señaladas en este método permiten realizar un análisis comparado del escenario actual, establecer los fines que se buscan, identificar las tensiones más probables, como también a todos los actores visibles y no visibles que interactúan en el conflicto para finalizar revisando el marco jurídico y legal en que tanto las opciones del Estado como las de su oponente deberían enmarcarse, como también la tradición histórica de los pueblos involucrados.

Lo señalado, se denomina análisis estratégico y sirve para identificar el problema y sus causas como paso previo a definir estrategias que apunten a solucionar las últimas.

---

<sup>26</sup> Introducción a la Estrategia. Andre Beaufré página 55.

De esta forma y para efectos del presente trabajo, se define el método de análisis estratégico con las variables señaladas para estudiar el caso Catalán y Mapuche, el cual se describe a continuación:

1. El escenario: el estudio del escenario permite identificar con mayor claridad el problema que se enfrenta debido a que su enfoque es amplio y holístico. En este sentido, se pueden emplear métodos como el PEMSI (político, diplomático, económico, militar, social e información) u otros que sirvan para contextualizar la situación basal. Lo que se trata acá es de analizar fenómenos complejos desde diferentes aristas y buscar su interrelación a través de nodos que unen las vinculaciones entre los diferentes ámbitos enunciados. Parece aconsejable someter a este modelo de análisis los casos en estudio el de Cataluña y mapuche ya que ambos tienen aristas complejas y vinculaciones muy interesantes de identificar y comprender. Para efectos de este trabajo, el concepto estratégico-militar de Escenario será expresado como “Entorno”.
2. Los fines: Una vez comprendido el entorno que rodea al fenómeno en estudio y acercándose al fondo del problema, se está en condiciones de analizar el siguiente punto, conocido estratégicamente como Objetivos y que denominaremos “Fines”. Se necesita establecer cuál o cuáles son los fines o propósitos de los actores involucrados, los cuales se pueden obtener de la investigación de los casos en específico o deducidos a partir de los hechos confirmados a través del desarrollo del problema en estudio. Los fines, permiten comprender las intenciones reales de los involucrados en un conflicto, con las cuales se pueden deducir futuras acciones para lograrlos.
3. El riesgo: Establecidos los fines de los actores, se puede continuar con definir cuál es la amenaza, expresada a partir de este punto como “el nivel de riesgo” existente en el momento de hacer el estudio. El riesgo se genera por los intereses contrapuestos y por la voluntad de los actores en lograrlos. Cabe hacer presente que la mayoría de los conflictos en este siglo son de carácter intraestatal, afectando a la estabilidad y gobernanza de los Estados involucrados, por lo que los riesgos se presentan en ese nivel.
4. Los actores: Posteriormente, es necesario clasificar claramente cuáles son los actores involucrados en el conflicto, lo cual sirve para establecer alianzas y opositores con sus particulares perspectivas en el problema.
5. El marco reglamentario y jurídico: Como una adaptación del concepto de Doctrina militar para los fines de este trabajo, finalmente se requiere establecer cuál es el marco reglamentario y jurídico que se ajusta al conflicto, para comprender los fundamentos del actuar de cada actor y considerar su alcance y magnitud.

De esta forma y siguiendo estos pasos, es posible comparar el fenómeno catalán y mapuche sobre la base de una misma referencia.

### III. Caso Catalán

Un referéndum sobre la independencia realizado a pesar de ser declarado ilegal e inconstitucional desde el gobierno central. Un presidente de la Generalitat (Gobierno Catalán)<sup>27</sup> perseguido por la justicia española, que se refugia en Bélgica y Alemania para escapar de la justicia española, renunciando a su cargo. Una profunda división al interior de España, respecto de la intención de los catalanes para obtener soberanía respecto de España. Estas son las manifestaciones actuales de una situación que se ha incubado por siglos y que no tiene visos de solución hasta ahora. Aunque no es la única región autónoma de España ni la única en tener intenciones independentistas, Cataluña es actualmente aquella en la que la situación ha adquirido ribetes de crisis, que amenaza la integridad de España y compromete la estabilidad de la Unión Europea. El caso catalán, se produce por múltiples factores históricos, culturales, políticos y económicos. Como se verá en adelante, todos ellos confluyen para crear una situación en la que el desapego ha dado lugar a la franca animadversión desde algunos sectores, factor que también ha atentado contra el éxito de cualquier intento de diálogo. Es por ello, que trataremos todos estos factores para explicar los orígenes, manifestaciones y proyección de la compleja situación política que hoy enfrenta España por esta materia.

#### A. Los antecedentes histórico-geográficos

Cataluña, como principado, creció más cercano a Francia y el Mediterráneo. Geográficamente, su ubicación contigua a los Francos y con acceso natural hacia ese mar, hizo que Cataluña se orientara siempre hacia Europa y el Mediterráneo, a diferencia de lo que hacía el reino de Castilla y luego el unificado reino con Aragón, que cimentó su imperio de España en la proyección hacia sus colonias en América y la obtención de recursos desde estas colonias. Al producirse la unificación del reino entre Castilla y Aragón y establecer su capital en Madrid, la centralidad de esta ciudad acentuó una condición en que la relación con el resto de Europa era mucho más natural y cercana para Cataluña que para el reino central. En la Edad Media, Cataluña mantenía relaciones comerciales con África, Grecia, Italia e incluso con Flandes, exportando desde productos elaborados (como armamento) hasta tejidos. Cataluña tuvo incluso colonias propias como Cerdeña y Sicilia y durante la Edad Media estableció un sistema de tipo Parlamentario que se componía de nobles y ciudadanos destacados, que se prolongó hasta que en el siglo XIII el Rey Felipe V decidió estandarizar las definiciones de conducción política del reino y centralizó el poder, restando autonomía a Cataluña.

La España que hoy se conoce, evidencia una importante diversidad cultural entre la España central, que rodea Madrid, y las denominadas “regiones periféricas” como se conoce principalmente a Cataluña, Andalucía, Galicia, las Islas Canarias y el País Vasco. Una de ellas es el idioma, que universalmente es reconocido como un factor de altísima relevancia en la identidad nacional de todo pueblo por la sensación de pertenencia y de unidad que naturalmente produce y por su influencia en la historiografía y en la literatura, que perpetúan

---

<sup>27</sup> La Generalitat constituye el sistema institucional en el que Cataluña se organiza institucionalmente y se compone por: el Parlamento, la Presidencia, el Gobierno y otros órganos de autogobierno. Data del año 1939, con periodos de suspensión a lo largo de la historia española.

percepciones particulares e inciden en las cosmovisiones de los pueblos respecto de sus identidades y valores.

La invasión árabe desde el siglo VIII hasta fines del siglo XV, por la geografía de España, tuvo mucho menos incidencia en Cataluña que en los reinos de Castilla y Aragón. La presencia de los musulmanes tuvo una profunda influencia en las zonas sur y central de España, que se mantiene hasta hoy y se manifiesta en su cultura, incluyendo el folclore y las artes. Cataluña, se mantuvo bastante ajena a lo que ocurría más al sur debido a la posición geográfica y a que Barcelona estaba en ese entonces dominada por los Francos.

La fusión de los reinos de Castilla y Aragón a través de la unión matrimonial de los que se llamaría en adelante los Reyes Católicos, el año 1469, dio comienzo al fin de la condición catalana como potencia comercial. La expansión del reino hacia América a través de la colonización, la erigió como potencia mundial y le dio condición de Imperio, lo que no pudo ser aprovechado por Cataluña, que por su excentricidad geográfica, cultura e idioma era apreciada como ajena a este imperio. Su influencia en el Mediterráneo, luego de la centralización ya comentada, entró en franca decadencia. En el siglo XVII España enfrentó una serie de conflictos con Francia y en ese periodo las duras condiciones impuestas a los catalanes por parte de la corona, los llevaron a una gran revuelta denominada la “Revuelta de los Segadores” (en la cual Francia apoyaba a Cataluña), que dio origen al actual himno de los catalanes “Els Segadors”. El fin del conflicto entre Cataluña y España derivó en un incremento del control español sobre Cataluña. Posteriormente, el fin de la corona de Aragón a través de los decretos emitidos por el Rey Felipe V, significaron la eliminación el 11 de septiembre de 1714, de las leyes propias que regían Cataluña y la prohibición del uso del idioma catalán. Esa fecha es la que hasta ahora Cataluña celebra como su día nacional.

Desde el año 1833 hasta el 1876, España enfrentó las denominadas “Guerras Carlistas”. El Carlismo, era el movimiento que promovía al Hermano de Fernando VII al trono en desmedro de Isabel II, hija de Fernando VII. Las dos guerras que se produjeron por esto consolidaron la monarquía de Isabel II, pero Cataluña siempre mostró preferencias por el Carlismo, ya que promovía sus derechos históricos en lugar del excesivo centralismo de la corona. También en este periodo se vivió la denominada Renaixença, movimiento artístico-cultural que a través de la pintura, la literatura y el teatro unieron a los catalanes en torno al nacionalismo.

El año 1898, año de la “Guerra de Cuba” en la que España perdió sus colonias en América, reviste una gran importancia para la historia de España y resulta fundamental para comprender el “catalanismo”. Cuba tenía una gran relevancia para la economía de España y particularmente de Cataluña, ya que parte del producto de la producción de azúcar en Cuba y además las ganancias por la exportación de textiles catalanes hacia la isla se empleó en un grado importante en el estímulo a la industria catalana y su modernización. Cataluña se convirtió en la región más industrializada de España mientras que el resto de España basaba su economía principalmente en la agricultura y la mitad de su población era analfabeta<sup>28</sup>. La pérdida de las colonias que mantenía en América a través de la Guerra de Cuba, significó el fin del imperio español y tuvo un fuerte impacto en Cataluña por la fuerte relación comercial que mantenía con la isla. Más de 60.000 trabajadores catalanes perdieron sus fuentes de trabajo y ello derivó en una crisis en la que requería apoyo del gobierno central

---

<sup>28</sup> Balfour, Sebastian: “The end of the Spanish empire 1898-1923”. New York, Oxford University Press, 1997. Impreso.

español, que no tenía la capacidad de apoyar sus demandas<sup>29</sup>. A partir de ese entonces, España se aglutinó en torno al poder central de Madrid y se generó un fuerte movimiento nacionalista, impulsado por la llamada “Generación de 1898”, que resaltaba lo glorioso de su pasado y reafirmaba la importancia de la identidad española, que básicamente era la del centro. Fue la época del impulso al nacionalismo en escuelas, el uso masivo de los símbolos nacionales como la bandera y el himno, junto con el uso obligatorio de la bandera en los edificios públicos.

El año 1931 dio inicio a una etapa nueva para Cataluña, como consecuencia de la creación de la Segunda República. Aunque breve (desde 1931 hasta 1939), la Segunda República tuvo la relevancia de establecer una Constitución de tipo democrático en sustitución a la monarquía existente hasta ese entonces con Alfonso XIII, la cual abrió un periodo distinto en el que se emitió un Estatuto que devolvió a Cataluña muchas de las condiciones de autonomía que se les había suprimido. A cambio, se negoció que se terminaría con el concepto de “República Catalana” y se definió que el gobierno catalán pasaría a llamarse “Generalitat”, con lo que volvía a contar con su designación histórica. Ese estatuto, denominado “Estatuto de Nuria”, fue aprobado en Cataluña por una gran mayoría de la población. Los aspectos más relevantes de dicho Estatuto, son los siguientes:

1. Los artículos 1° al 3°, definen su condición de región autónoma “dentro del Estado español”, su territorio, la legitimidad del idioma catalán y la prevalencia de las normas del Estado español para definir los derechos individuales.
2. Los artículos 5° al 9°, regulan la potestad catalana para la *ejecución* de determinadas actividades, siempre de acuerdo a la legislación del Estado. En este aspecto, se establece que a excepción de los servicios policiales y de orden interior, los demás servicios de orden público como inmigración, fronteras, extranjería y el régimen de extradición o expulsión, quedan reservados para el Estado. El Estado se reserva la facultad de asumir la dirección de todos servicios antes mencionados, en casos determinados
3. Los artículos 10° al 12° fijan los aspectos sobre los cuales le corresponde legislar a la Generalitat de Cataluña, entre los cuales destacan: el régimen de los Ayuntamientos, los servicios de salud, transportes, obras públicas, agricultura y servicios forestales. El artículo 12°, establece que corresponde a la Generalitat la legislación en materia civil, con determinadas excepciones de acuerdo a la Constitución, y materias administrativas. Expresamente deja fuera de estas competencias, la justicia militar.
4. Los artículos 16° y 17° se refieren a la Hacienda, que se constituye principalmente por aquel producto de los impuestos que el Estado entrega a Cataluña, un porcentaje de otros impuestos que no provienen del Estado y finalmente otros impuestos y tasas de antiguas diputaciones provinciales. Además, se establece una suerte de Status Quo, que impide que el Estado grave con nuevas contribuciones a Cataluña y permite a éstos determinar interiormente nuevos gravámenes. Desde

---

<sup>29</sup> Balfour, Sebastian: “The end of the Spanish empire 1898-1923”. New York, Oxford University Press, 1997. Impreso.

luego, se determina que Cataluña puede emitir deuda interior pero no puede contraer deuda externa sin autorización.

5. Finalmente, el artículo 18º establece la forma y procedimiento para la modificación del Estatuto.

En el año 1934, el presidente de la Generalitat declaró que Cataluña era una República, la que formaba parte de la República de España. Horas después, fue apresado y encarcelado junto con miles de catalanes que lo apoyaban. Luego de ello y hasta 1936, se produjo una pausa en la agitada contienda política española, que terminó abruptamente con el inicio de la Guerra Civil.

Más allá de las causas de la Guerra Civil, que escapan al objeto de este estudio, su importancia radica en que ésta llevó al triunfo nacionalista de Francisco Franco, que gobernó hasta 1975 en una España marcada por el conservadurismo, incluyendo en esto una visión muy conservadora sobre la integridad de España y, en consecuencia, sobre el tratamiento a las demandas de las regiones periféricas. Franco impuso el castellano por sobre el uso del idioma catalán, al punto de encarcelar a quienes hablaban alguna de las lenguas periféricas. Los libros en Catalán fueron eliminados, la enseñanza de historia y cultura catalana fue suprimida. Como expresó Daniele Conversi, “el objeto de todas estas medidas no fue simplemente sofocar el catalanismo, sino erradicar la cultura catalana y todo signo de una identidad catalana separada desde sus mismas raíces”<sup>30</sup>. Como puede apreciarse de esta afirmación y de la severidad de las medidas represivas mencionadas, el régimen de Franco tuvo un fuerte impacto en la sociedad catalana, lo que resultó agravado por el fortalecimiento del régimen franquista a causa del reconocimiento y apoyo que los Estados Unidos proporcionaron a la España del General Franco a cambio del establecimiento de Bases militares norteamericanas en tierra española para enfrentar a la Unión Soviética. Por ello, la tradicional causa catalana que promovía la mantención de su cultura e idioma varió a una causa en defensa de los derechos humanos de los catalanes contra la dictadura. A ello contribuyó la unión de liberales y nacionalistas españoles en esta causa y que incluso el Partido Comunista y el Partido Socialista Obrero Español PSOE unieron fuerzas a favor de las regiones periféricas, que luego de la muerte de Franco (1975) fueron reconocidas en la Constitución de 1978 como “nacionalidades históricas”<sup>31</sup>.

La Constitución de 1978 volvió a asumir la existencia y los derechos de las periféricas o autónomas, incluyendo el respeto por sus propias lenguas, aunque en todo caso siempre desde el principio fundacional de la indivisibilidad de España. El texto constitucional, en lo referido a las comunidades autónomas es muy ilustrativo al respecto, por lo que se transcribe parte de su enunciado:

1. Artículo 143.

- a. Alude al artículo 2 de la Constitución, que otorga derecho a la autonomía, expresando al respecto que “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”<sup>32</sup>, podrán conformar un autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas de la forma que

---

<sup>30</sup> Conversi, Daniele: “The Basques, Catalans and Spain: Alternatives Routes to Nationalist Mobilisation”, University of Nevada Press, 1997. Impreso.

<sup>31</sup> Balfour, Sebastian y Quiroga, Alejandro: “The reinvention of Spain: Nation and Identity since democracy” Oxford University Press, 1997. Impreso.

<sup>32</sup> Fuente: Constitución Política de España, Art. 143.1

- expresa este título.
- b. Establece el procedimiento y plazos para declarar una intención de obtención de garantías autonómicas
2. Artículo 145.
    - a. En un esfuerzo por evitar acciones colectivas de las Comunidades Autónomas, prohíbe expresamente que se unan en una Federación.
    - b. Establece que los Estatutos “podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí”<sup>33</sup> para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. También establece que en los demás aspectos, dichos acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas precisan de la aprobación de las Cortes Generales.
  3. Artículo 147.
    - a. Hace explícito el carácter constitucional de la autonomía, al enunciar que los Estatutos, enmarcados en la Constitución y sus términos constituirán la norma básica de cada Comunidad Autónoma, por lo que el Estado español los deberá reconocer como una parte integrante de su marco jurídico.
    - b. Establece que dichos estatutos deben definir aspectos como la denominación, el territorio que comprende, los nombres y sedes de las organizaciones institucionales autónomas y, desde luego, las competencias de cada una.
    - c. Deja claramente establecido que cualquier modificación a los estatutos debe ser aprobada por las Cortes Generales.
  4. Artículo 148.
    - a. Enumera las áreas de competencia de las Comunidades Autónomas:
    - b. Organización de sus instituciones de autogobierno.
    - c. Administración de las normas municipales en su territorio y, en general, las funciones propias de la Administración del Estado sobre las otras Corporaciones locales.
    - d. Ordenamiento territorial y urbano.
    - e. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
    - f. Los desarrollos viales y ferroviarios que se enmarquen íntegramente en su territorio
    - g. Los puertos y aeropuertos que no tengan naturaleza comercial.
    - h. Las actividades productivas, culturales y de investigación, enunciándolas una por una, junto con el turismo, la asistencia social y sanitaria y la protección de los edificios oficiales, entre otras. También establece que luego de 5 años, pueden ampliar sus áreas de competencia pero con las limitaciones que impone la Constitución en el artículo 149 siguiente:

---

<sup>33</sup> Fuente: Constitución Política de España, Art. 145.2

5. Artículo 149.
  - a. Enumera las 32 áreas de actividad en las cuales el Estado Central ejerce competencia exclusiva
  - b. Se reserva el Estado, la decisión y manejo de la cultura, aunque con participación de las Comunidades
  - c. Establece que las normas no consideradas puntualmente para las Comunidades, serán de competencia del Estado
6. Artículo 150.
  - a. Faculta a las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, para aprobar que una Comunidad legisle sobre determinadas materias
  - b. Regula la eventual transferencia de facultades entre el Estado y las Comunidades
  - c. Permite que el Estado, con determinados Quorum, legisle sobre aspectos normalmente de manejo de las Comunidades
7. Artículo 151.
  - a. Establece excepciones para la aplicación de la norma de los 5 años como prerequisite para modificar normas.
  - b. Regula el procedimiento para dictar un Estatuto
8. Artículo 152.
  - a. Determina la norma general que dicta qué organizaciones deben estar presentes en el ordenamiento político de las Comunidades
  - b. Pone requisitos de aprobación popular para modificar Estatutos
9. Artículo 153.
  - a. Establece la institucionalidad de control para los órganos de las comunidades.
10. Artículo 154.
  - a. Determina la existencia de un delegado nombrado por el Gobierno que “dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad”<sup>34</sup>.
11. Artículo 155. Este artículo, por su importancia en los hechos políticos del último tiempo, se transcribe textualmente:
  - a. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Fuente: Constitución Política de España, Art. 154

<sup>35</sup> Fuente: Constitución Política de España, Art. 155.1

- b. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas<sup>36</sup>.

12. Artículo 156.

- a. Establece que las Comunidades Autónomas tendrán autonomía en el aspecto financiero para las áreas en las que tienen competencia legal y constitucional, desde luego que respetando las debidas coordinaciones con el Estado Central y el principio de “solidaridad entre todos los españoles”<sup>37</sup>.
- b. Determina que “las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”<sup>38</sup>.

13. Artículo 157.

- a. Establece de dónde provendrán los recursos de las Comunidades Autónomas:
  - a) Impuestos provenientes de varias provisiones del Estado.
  - b) Sus impuestos propios, tasas y contribuciones especiales.
  - c) Transferencias varias del Estado.
  - d) Ganancias procedentes de su patrimonio
  - e) Ganancia obtenida de las operaciones de crédito.
- b. Prohíbe a las Comunidades Autónomas fijar tributos extraterritoriales o que afecten la libre circulación de bienes y servicios.

14. Artículo 158.

- a. Determina que el presupuesto general español, puede considerarse asignaciones a las Comunidades Autónomas de acuerdo a las actividades de beneficio estatal, servicios públicos que presten a todos los españoles, que se enmarcan en la obligación de prestar ciertos servicios mínimos en su condición de españoles.
- b. Determina la existencia de un Fondo de Compensación para balancear los ingresos con otras Comunidades Autónomas.

Se puede observar del texto constitucional, que las normas en mención abarcan los siguientes aspectos: Forma de Autogobierno, Cooperación entre Comunidades Autónomas, Estatutos de autonomía, Competencias de las Comunidades Autónomas, Competencias exclusivas del Estado, Cultura, Coordinación de competencias legislativas, Órganos de las Comunidades Autónomas, Órganos de Control, Recursos Financieros y Autonomía Financiera.

A partir del año 2006, Cataluña contó nuevamente con un estatuto sobre su autonomía, el cual contó con la aprobación del Parlamento de España. El Estatuto de autonomía, consecuente con la Constitución de 1978, constituye por su contenido una suerte de texto constitucional. Fue aprobado por el Parlamento español el 30 de marzo de 2006 y por el pueblo catalán en referéndum efectuado el 18 de junio de 2006. Por su extensión, sólo se menciona aquí sus títulos:<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Fuente: Constitución Política de España, Art.155.2

<sup>37</sup> Fuente: Constitución Política de España, Art.156.1

<sup>38</sup> Fuente: Constitución Política de España, Art.156.2

<sup>39</sup> Fuente: Estatuto de autonomía de Cataluña, documento en pdf descargado el 23-10-2018 desde el sitio del Parlamento catalán en [www.parlament.cat/document/cataleg/48146.pdf](http://www.parlament.cat/document/cataleg/48146.pdf)

- Título I. Derechos, deberes y principios rectores (artículos 15-54)
- Título II. De las Instituciones (artículos 55-94)
- Título III. Del poder judicial en Cataluña (artículos 95-109)
- Título IV. De las competencias (artículos 110-173)
- Título V. De las relaciones institucionales de la Generalitat (artículos 174-200)
- Título VI. De la financiación de la Generalitat (artículos 201-221)
- Título VII. De la reforma del Estatuto (artículos 222-223)
- Disposiciones

En términos generales, este documento asumió buena parte de las demandas históricas catalanas. Sin embargo, el Partido Popular (partido de corte conservador) interpuso un recurso de inconstitucionalidad que fue parcialmente acogido por el Tribunal Constitucional en el mes de Junio de 2010. Dicho tribunal, suprimió un artículo e hizo enmiendas en otros 13, particularmente en temáticas relacionadas con lo judicial y con las competencias en el área financiera. La población catalana reaccionó en forma masiva contra esta determinación, iniciándose una serie de movilizaciones que fueron produciendo un escalamiento de la crisis. En Enero de 2011 y como consecuencia de la crisis económica que afectaba a toda España, el gobierno de Artur Mas inició una serie de recortes al presupuesto de educación y de salud. En Septiembre del 2012, Artur Mas se reunió con el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, pidiendo una serie de medidas económicas para afrontar la situación económica, las que fueron rechazadas. En noviembre de 2012 se realizó elecciones anticipadas en Cataluña, en las que resultó vencedor el Partido Convergencia y Unión, pero entró en escena la Candidatura de Unidad Popular, con un discurso anticapitalista, anti-euro, anti-UE y defensor de la vigencia del concepto de “Países Catalanes”.

El 23 de enero de 2013 el Parlamento Autonómico declaró su “derecho a decidir” y el 11 de septiembre la Asamblea Nacional Catalana organizó una cadena humana a lo largo de Cataluña. El 20 de febrero de 2014 el Congreso español rechazó los planes soberanistas catalanes, a pesar de lo cual los independentistas organizaron una masiva manifestación (conocida como Diada). A fines de año, en una consulta convocada por Artur Mas, sólo votaron aproximadamente el 33% de los potenciales sufragantes, lo que restó fuerza a esta convocatoria, la que en todo caso arrojó un 80% de apoyo a la independencia.

Durante el año 2015, se dividió la histórica alianza de gobierno y la CDC (Convergencia Democrática de Cataluña) asumió un rol protagónico. En septiembre se efectuó elecciones anticipadas, con una participación de más del 70%, en las que la coalición de corte independentista Juntos por el Sí obtuvo la mayoría de los escaños, aunque menos del 50% de los votos. En 2016, luego de la dimisión de Artur Mas, asumió como presidente de la Generalitat el ex Alcalde gironés Carles Puigdemont. Bajo su conducción y a pesar de las divisiones que enfrentaba el Parlamento catalán, Puigdemont logró el anuncio de un referéndum para octubre del 2017. Dicha resolución fue anulada por el Tribunal Constitucional y el 13 de Marzo el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña inhabilitó a los catalanes para efectuar dicho referéndum. A pesar de ello y de las acciones del Tribunal Constitucional y de la decisión del gobierno de Rajoy de impedir por todos los medios el acto de votación, el 1 de octubre en una ambiente de alta tensión y con amenazas de empleo de la fuerza pública concurrió a las urnas el aproximadamente el 40% de los catalanes, aprobando la moción de independencia con más de 90% ante la consulta: “*¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?*”

No obstante los porcentajes de aprobación obtenidos, el referéndum no fue reconocido por el gobierno –que ya había declarado su inconstitucionalidad y advirtió que apelaría al artículo 155, antes descrito- ni por organismos internacionales o gobiernos extranjeros. El Presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, huyó a Bélgica y luego a Alemania escapando a una orden de arresto por los delitos de sedición, rebelión y malversación de fondos públicos, después de su participación en el proceso de independencia de Cataluña. Finalmente fue arrestado en Alemania, aunque sólo por el delito de malversación de fondos, marginándose de la Generalitat y anunciando que sería sucedido por Quim Torra, diputado independiente de *Juntos Por Cataluña*.

Como consecuencia de las crisis económica y verificando lo que se establece en los artículos 156 y posteriores de la Constitución, se aprecia que los problemas referidos a los recursos financieros y a la autonomía financiera, constituyen un aspecto central en la controversia con el Estado español, por cuanto el discurso independentista de los líderes catalanes se centra principalmente en la teoría de que el Estado español supuestamente usufructúa de la economía catalana<sup>40</sup> y es el causante de las estrecheces que enfrenta en periodo de crisis económica regional y nacional. Es por ello, que en las siguientes líneas analizaremos los aspectos económico-financieros del independentismo de Cataluña.

#### B. Los antecedentes económicos

Aunque el conflicto entre Cataluña y el gobierno español tiene raíces históricas, sociológicas, culturales y políticas, la componente económica tiene una relación directa con las expresiones independentistas de esta Comunidad Autónoma, al punto que las razones que se esgrime habitualmente son de esta naturaleza, por lo que resulta indispensable efectuar un análisis respecto de esta materia.

Como se ha mencionado anteriormente, Cataluña ha sido siempre una región próspera y caracterizada por un modelo productivo y de negocios diferente al del Estado Central y otras comunidades de España. Desde los tiempos previos a la unificación de la Corona española, Barcelona se caracterizó por contar con una economía más desarrollada y un enfoque internacional diferente al español. Sucesivamente, la historia española muestra cómo Cataluña en General y Barcelona en particular se diferencian del resto de España por sus relaciones comerciales internacionales, su nivel de industrialización y por la productividad general. Durante el siglo XX esta situación se sigue presentando, manifestada en las expresiones actuales de la economía, que posicionan a Cataluña en un lugar privilegiado respecto de la media española.

Actualmente, la economía de Cataluña descansa en tres sectores: la agricultura, la industria y los servicios comerciales y turísticos. En lo referido a agricultura, se destaca la producción de vinos y espumantes, con una superficie de viñedos de casi 60.000 hectáreas<sup>41</sup>, fruta (que produce sobre 1000 millones de Euros al año) y ganadería Bovina, Ovina, Porcina y Avícola, que el año 2015 produjo respectivamente 545.000, 579.000, 6.700.000 y 44.000 cabezas<sup>42</sup>. La industria de Cataluña es muy diversa: textil, automotriz, alimentaria, informática, naval, aeronáutica, química y petroquímica. En esta área, Cataluña tiene una muy

---

<sup>40</sup> El slogan más utilizado por los independentistas catalanes, es el que reza: “España nos roba”. Esta frase pertenece al independentista Alfons López Tena (1957), que ha hecho su carrera política en la Convergencia de los años 90-2000 y en el Partido Solidaridad Catalana por la Independencia.

<sup>41</sup> Fuente: Vinetur en <https://www.vinetur.com>, recuperado el 25 de julio de 2018

<sup>42</sup> Fuente: <https://spaincrisis.blogspot.com/2015/04/catalunya-tambien-es-lider-en-ganaderia.html>. Recuperado el 25 de julio de 2018

alta participación en las cifras totales de España, con casi la cuarta parte de la producción industrial del país y un 22% de los empleos. En total, esto alcanzó en el último periodo casi 130.000 millones de Euros<sup>43</sup>.

Cataluña y sobre todo Barcelona, se caracterizan por ser proclives a la innovación. Una muestra de ello en Barcelona es la instalación del denominado Distrito @22, también conocido como “22@”, creado el año 2000 como una iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona, que transformó 200 hectáreas de suelo industrial en un distrito productivo innovador con espacios modernos para “la concentración estratégica de actividades intensivas en conocimiento”. Este distrito alberga empresas tecnológicas como Amazon, Yahoo, Microsoft e Indra de España, totalizando a la fecha más de 4.500 empresas que han creado más de 50.000 empleos. En @22 se relacionan las empresas con centros de investigación, universidades y otras organizaciones en las áreas de: Tecnologías de la Información, Media, Tecnologías Médicas, Energía y Diseño con una mentalidad de coworking<sup>44</sup> y networking<sup>45</sup>.

El área de servicios, conocida también como sector terciario, tiene como principales motores el turismo, los servicios financieros y el comercio, que durante 2017 generaron 156.000 millones de Euros.<sup>46</sup> El 89% de los barceloneses con trabajo se dedica al sector terciario, frente al 8% que registra la industria y el 3% de la construcción. Barcelona supera el peso medio de los servicios en el conjunto de Cataluña (77,7%) y en el área metropolitana (85,2%). En una década y media, los servicios han subido 10 puntos en la capital y 11 en Cataluña: en el año 2000 suponían respectivamente el 79,1% y el 65,1% de la ocupación. A pesar de ello, más de la mitad de los trabajadores de este sector (54,9%) realizan servicios sin valor añadido<sup>47</sup>. El 45,01% que ejerce actividades consideradas con valor añadido se reparte en diferentes especialidades. Casi una cuarta parte trabaja en tareas de administración (24,1%) y dos quintas partes realizan actividades de tipo técnicas o profesionales (20,4%) y sociosanitarias (19,8%). Un 14,4% se dedica a la educación, un 12,2% a la comunicación y un 9,1% a las finanzas y seguros<sup>48</sup>.

Todo esto, configura una situación de prosperidad muy relevante, que se puede apreciar al comparar las cifras del Producto Interno Bruto y sobre todo el Producto Per Cápita de Cataluña con la de la mayoría de los países Europeos. Esto es particularmente remarcable en relación con otras regiones españolas, como muestra el siguiente cuadro:

	Producto Interno Bruto (PIB) (Euros)	Participación porcentual en el PIB Total del país	PIB per cápita en Paridad de Poder de Compra (Euros)
Cataluña	213.766.000.000	19,1	32.000

<sup>43</sup> Fuente: INE, Instituto Nacional de Estadísticas de España

<sup>44</sup> Coworking es un espacio de trabajo compartido, que impulsa y fomenta la co-creación en la cual profesionales que no comparten ni empresa ni sector de actividad, se unen para trabajar juntos en un mismo espacio, pero aportándose valor mutuamente a través de las conexiones generadas.

<sup>45</sup> El networking es una filosofía que consiste en el establecimiento de una red profesional de contactos que permite darse a conocer, promover el negocio propio, escuchar y aprender de los demás, junto con encontrar posibles colaboradores, socios o inversores.

<sup>46</sup> Fuente: IDESCAT, Instituto de Estadísticas de Cataluña

<sup>47</sup> Fuente: [www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com), descargado el 09/08/2018

<sup>48</sup> Fuente: [www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com), descargado el 09/08/2018

País Vasco	68.817.000.000	06,2	35.300
Comunidad de Madrid Centro	111.940.000.000	10,0	22.300
Galicia	58.449.000.000	05,2	23.900
Andalucía	149.515.000.000	13,4	19.800
Canarias	42.450.000.000	03,6	22.000

Fuente: Elaboración propia, con datos de 2016 obtenidos en estadísticas europeas de Eurostat, en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/>, recuperado el 30/07/2018

A pesar de las consecuencias que tuvo la crisis económica que se inició el año 2008 en toda España, marcada por el estancamiento y descenso del PIB hasta 2014, Cataluña ha recuperado su nivel de actividad, con un crecimiento del PIB de un 3,3% el año 2017 y un índice de Gini (que mide el nivel de igualdad en los ingresos) de 0,34, similar al de toda España y al de Canadá, situados en los puestos 61 y 57 a nivel mundial.

La actual situación pro independentista de Cataluña, se hizo evidente a partir de la crisis económica de 2008 hasta desembocar en la Diada del 11 de septiembre de 2013, con todo su efecto detonador en lo político, por lo que nuestro análisis se centrará preferentemente en lo que rodeó esos acontecimientos en el plano económico. Para empezar, hay que tener en cuenta que el presupuesto de Cataluña requiere la aprobación del Parlamento Catalán o *Parlament*, pero de acuerdo a las directrices que la política fiscal española dicte al respecto. El año 2013, el límite de déficit fiscal establecido por el gobierno central fue de 1,58% para las comunidades de Andalucía y Cataluña, con el propósito de reducir el déficit fiscal de toda España. Ese límite obligaba al gobierno de Cataluña a reducir programas sociales y de desarrollo y los forzaba a asumir las consecuencias políticas del caso frente al pueblo catalán, por lo que decidieron prorrogar el presupuesto del año anterior (que era ya una prórroga del anterior), para reducir el impacto de estas restricciones. Las divisiones internas en torno al tema económico aparecieron de inmediato: la alianza de partidos CiU (Convergencia y Unión) se dividió entre reducir el presupuesto para acomodarse a las nuevas reglas, o prorrogar el presupuesto anterior (en torno al 1,8% de déficit fiscal). Esto último significaba para el gobierno, contar con el apoyo del ERC (Izquierda Republicana de Cataluña), más extremo en su postura pro independencia pero fundamental para lograr las mayorías necesarias para gobernar.

A fines del 2013, la deuda de Cataluña sobrepasaba los 65.000.000.000 de Euros, por lo que las reducciones presupuestarias obligarían a recurrir al denominado Fondo de Liquidez Autonómico, creado por el gobierno español el 2012 como una línea de crédito para servir su deuda, lo que los obligaría finalmente a seguir reduciendo su gasto fiscal en unos 2.500.000.000 de Euros. Ante esta situación, el gobierno catalán declaró que “el Estado sigue una política de asfixia financiera” contra las Comunidades Autónomas<sup>49</sup>. Las continuas reducciones al presupuesto social que esto implicó, llevaron a que el CiU declarara ante el medio español *ABC*: “Hemos aplicado políticas de austeridad durante dos años por una situación heredada...por ahora no podemos recortar más”<sup>50</sup>, refiriéndose a los eventuales recortes en salud, educación y empleo del sector público.

<sup>49</sup> Declaraciones a Europa Press, el 7 de Agosto de 2013, de Andreu Mas-Colell, fundador de la Barcelona Graduate School of Economics y profesor del Departamento de Economía de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, consejero de Economía y Conocimiento del *Govern*.

<sup>50</sup> *Abc*, 6 de agosto de 2013

Durante la crisis y de acuerdo a lo informado por PIMEC (órgano que reúne a las micro, pequeñas y medianas empresas), Cataluña perdió 15.400 puestos en el sector público por reducción de la planta de ese sector, causada por la situación de la economía. De acuerdo a la UGT (Unión General de Trabajadores) de Cataluña, se suma un total de más de 500.000 puestos de trabajo perdidos, lo que se explica porque Cataluña es una de las regiones españolas que registra mayor cantidad de empresas (18,5% según datos del Instituto Nacional de Estadísticas), que evidentemente redujeron su nivel de actividad durante la crisis, además del turismo que también disminuyó durante ese periodo. Las manifestaciones en favor de la independencia se hicieron visibles con fuerza cuando la crisis económica forzó a las autoridades españolas a adoptar medidas restrictivas contra las demandas Cataluña y de las demás comunidades autónomas, que buscaban mantener los equilibrios fiscales y acotar la deuda pública y privada, pero fueron percibidas como abusivas. Este sentimiento, tomado como bandera de lucha por partidos políticos de tendencia independentista como el ERC, que junto con el CiU tienen el control de la Generalitat. Las políticas españolas para limitar el gasto fiscal, llevaron incluso a que Cataluña en determinado momento llevara su reclamo a tribunales, junto con demandar la restitución de más de un millón de Euros que, según ellos denuncian, les adeuda la Hacienda española, según lo declarado en la publicación Cinco Días el 8 de Agosto de 2013.

Las razones económicas son mencionadas con frecuencia entre las causas de fono de la intención catalana de constituir un Estado independiente. Persiste en sus analistas, un diagnóstico de que sus ventajas respecto de otras regiones y comunidades españolas se ven disminuidas por la acción opresora del Estado Central y se perciben como una comunidad que enfrenta la problemática económica **desde una perspectiva de riqueza comparativa**. Así, los postulados se resumen en que España los oprime económicamente (la conocida frase “España nos roba”) y que en consecuencia librarse de esa opresión les haría posible conquistar y consolidar una situación de desarrollo y bienestar que hoy es imposible. Estas afirmaciones, contrastan con los descargos de los defensores del statu quo español, como se explica a continuación:

Cataluña acusa a Madrid, de no cumplir el Estatuto respecto de la inversión pública en Cataluña, que supondría una inversión proporcional al porcentaje catalán del PIB español. El gobierno central, sin embargo, anota que el Tribunal Constitucional determinó que dicha inversión se establece de acuerdo a lo determinado por las “Cortes” o Parlamento. La diferencia de criterio entre estas dos posiciones, causa una diferencia contable de casi 10.000 millones de Euros, que Cataluña denomina como deuda y es una de las exigencias que impone para solucionar sus controversias mutuas.

La opinión pública catalana, resiente un perjuicio en su capacidad adquisitiva. Sin embargo, buena parte de ello se debe a alzas de los impuestos locales, que son establecidos por el gobierno catalán y no por el gobierno central.

Cataluña proclama que produce más que el promedio español, debido en parte a la instalación de parte importante de la industria nacional en su territorio. Madrid, responde que esa instalación obedece a una planificación para todo el país y que Cataluña dejaría de contar con tales distinciones como zona de destino industrial, si dejara de pertenecer a España<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Rodriguez Mora, J.V: “Los costes de romper España, en El Coste de la no España”, fundación Progreso y Democracia, 2013

El auge y posterior caída de la economía de España, se inició a partir de fines de los años '90, en que hasta el 2007 se produjo un rápido crecimiento de la economía, que incluyó por supuesto a las Comunidades Autónomas como Cataluña. Durante ese periodo, el ritmo de inversión pública aumentó sostenidamente, incluyendo muchas medidas de beneficio social. Los gobiernos de las Comunidades Autónomas, debido a que recaudaban muchos impuestos localmente, tuvieron un incremento en sus ingresos aún mayor que el del gobierno central. Esto se reflejó en el gasto de las Administraciones Públicas, contrataciones incluidas, que agravaron la crisis financiera local al momento de verse forzadas a reducir su gasto como motivo de la crisis que se inició el 2008. En este sentido, Cataluña es acusada por el gobierno central de ser una de las Comunidades Autónomas (CCAA) que más incrementó su gasto y que más tardó en comenzar a reducirlo. Esa tardanza, derivó en endeudamiento, cuyo servicio constituye hasta hoy una carga pesada que limita gravemente su capacidad de regenerar los niveles de bienestar del pasado. Estos niveles de deuda, como porcentaje del PIB respectivo, se aprecian en el siguiente cuadro:

		2007	2010	2011	2012	2013
CATALUÑA	Superávit/Déficit	-0,60	-4,59	-4,12	-2,21	-2,00
	Deuda	8,00	17,80	21,70	25,80	27,00
TOTAL CCAA	Superávit/Déficit	-0,24	-3,24	-3,41	-1,84	-1,40
	Deuda	5,80	11,60	13,07	18,00	20,00

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco de España y Ministerio de Hacienda español 2013

Se aprecia en el cuadro anterior, que Cataluña tuvo un nivel de deuda pública que excedió en más del 50% el de las demás CCAA. Por otra parte, su deuda significó que el Fondo de Liquidez Autonómico debió asignarle el año 2013 el 43% de sus recursos, a Cataluña.

De acuerdo a los datos del Ministerio de Hacienda, entre los años 2012 y 2013 Cataluña recibió préstamos del Estado Español, financiados con emisión de deuda del Reino, por alrededor de 23.000 millones de Euros, que permitieron a Cataluña mantener sus cuentas públicas en niveles aceptables, amortiguando el efecto de la crisis de España en comparación con las demás Comunidades Autónomas, pero a costa de mayores niveles de endeudamiento, que finalmente agravaron su situación fiscal.

Como resumen de los aspectos económicos envueltos en la problemática en estudio y sin emitir opiniones respecto de la mayor o menor validez de los argumentos de las partes en litigio, se puede afirmar lo siguiente:

- Cataluña es una región comparativamente rica, que destaca por un alto PIB per cápita.
- Los catalanes se han caracterizado por tener un esquema productivo más avanzado que el promedio español
- España y por ende Cataluña, se beneficiaron durante el presente siglo de un periodo de rápida expansión de la economía que se tradujo en un fuerte incremento del gasto público. La crisis posterior, comprometió seriamente la capacidad catalana de continuar funcionando con los estándares a los que su población se había habituado
- La apreciación de Cataluña y Madrid respecto de la forma en que se debe producir los flujos financieros entre el Estado Central y Cataluña, es radicalmente diferente

- El balance fiscal, esto es, la relación entre los flujos hacia y desde Cataluña respecto del Estado Central, es medido en forma técnicamente diferente por ambas partes, por lo que Cataluña concluye que este balance le es adverso
- Los dirigentes de la Generalitat catalana, consideran que España les adeuda miles de millones de Euros por concepto de flujos que deberían ser, según ellos, consecuentes con su aporte al PIB. Ello es rechazado por el gobierno español
- Persiste un discurso que proclama que la dependencia de Cataluña respecto de España es una situación abusiva y que su salida de España, representa el comienzo de la solución
- El problema económico, ha sido el detonante de los discursos independentistas durante este siglo
- Cataluña, enfrenta este conflicto en lo económico, desde una perspectiva de riqueza comparativa.

### C. Las reacciones internacionales ante la posibilidad de una Cataluña independiente.

Este aspecto resulta de particular relevancia para la presente investigación, considerando que la hipótesis de la misma establece que la probabilidad de éxito de los movimientos independistas muestra una clara dependencia del apoyo internacional. Este apoyo, puede manifestarse en la forma de reconocimiento por parte de Estados y organizaciones internacionales, así como Fundaciones, ONGs (Organizaciones no Gubernamentales), Instituciones Financieras, Asociaciones Empresariales e Industriales, CEOs de grandes industrias, entre otros. En consideración a que esta crisis es una situación en desarrollo, las fuentes que permiten describir las afirmaciones de los actores internacionales, son principalmente las declaraciones oficiales de los gobiernos y la información de medios periodísticos que recogen declaraciones de autoridades y dirigentes. A Continuación, se describe estas reacciones ante la inminencia del referéndum autonomista organizado en Cataluña el año 2017:

- La Organización de Naciones Unidas, por medio de su Secretario General Ban Ki-Moon, ya se había pronunciado sobre la independencia catalana en una entrevista al diario El Mundo<sup>52</sup>, señalando que “España se ha mantenido como un Estado independiente y soberano en sí mismo incluyendo la región de Cataluña. Fue admitida por Naciones Unidas y siempre ha actuado como Estado soberano dentro de la comunidad internacional. Cuando se habla de autodeterminación, hay áreas donde Naciones Unidas ha reconocido ese derecho, como los territorios sin autogobierno, pero no creo que Cataluña esté incluida en esa categoría”. Al producirse el referéndum y declaración de independencia en octubre del 2017, el actual Secretario General Antonio Gutierrez declaró, a través de su portavoz Farhan Haq, que animaba a “buscar soluciones dentro del marco de la Constitución española y a establecer canales políticos y legales”. Posteriormente la ONU, como era esperable, se pronunció sobre los hechos de violencia que rodearon el referéndum, defendiendo “el derecho a la libre expresión”, pero evitando pronunciarse sobre el tema de la independencia al afirmar que

---

<sup>52</sup> Entrevista concedida al diario El Mundo el año 2015

“independiente de que el referéndum sea legal o no, las autoridades españolas tienen la responsabilidad de respetar los derechos que son esenciales para las sociedades democráticas”. Los firmantes de ese comunicado fueron el relator especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, y su experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, Alfred de Zayas.

- El presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, escribió en Twitter el 27 de Octubre de 2017, día del referéndum: “Para la Unión Europea nada cambia. España sigue siendo nuestro único interlocutor. Espero que el gobierno español favorezca la fuerza de los argumentos, no el argumento de la fuerza”
- El presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, escribió en Twitter que “es contraria al Estado de Derecho” y que “nadie en la UE va a reconocer esa declaración (de independencia)”. Posteriormente, en una actividad sobre el futuro de Europa desarrollada en el Vaticano, expresó: “para la UE, no existe ni existirá un interlocutor que no sea el Reino de España”
- Guy Verhofstadt, líder de los liberales de la Eurocámara, también escribió en Twitter el 27 de Octubre, expresando: “Falsa Independencia es como la llamo, y no la reconozco”
- El Departamento de Estado de los EEUU, emitió una declaración oficial en la que declaró: Los Estados Unidos gozan de una gran amistad y un trabajo conjunto que perdura”, así como que “Cataluña es parte integral de España y los Estados Unidos apoyan las medidas constitucionales del gobierno español para mantener a España fuerte y unida”.
- La Canciller de Alemania, Angela Merkel, declaró que “no reconoce la declaración de independencia” y su vocero Steffen Seibert señaló la preocupación del gobierno alemán por la situación, agregando que “la integridad territorial y la soberanía de España, son y siguen siendo inviolables”. “Una declaración unilateral de independencia”, expresó, “viola esos principios”. Luego se extendió en el apoyo a la posición del gobierno español encabezado por Mariano Rajoy para el restablecimiento del orden constitucional.
- De acuerdo a lo que ese día informó la agencia AFP, el vocero oficial del gobierno de Theresa May declaró que el gobierno británico “no reconocerá” la independencia de Cataluña, por estar basada en “una votación que fue declarada ilegal por los tribunales”, agregando que abogaban por el imperio del Estado de Derecho, el respeto a la Constitución española y la unidad de España.
- Diferente resultó la posición de Escocia, que como sabemos también tiene un historial independentista respecto de la corona británica. Es por ello que su encargada de Cultura, Turismo y Asuntos Exteriores, declaró a AFP su comprensión por lo ejecutado por el gobierno catalán. Alentó a “un proceso de diálogo” y se manifestó en contra de la aplicación del artículo 155 de la Constitución española, que anunció Rajoy y que lo facultaría para forzar la normalización de la situación política. Escocia, en este sentido, abogó por que la

Unión Europea asuma la “responsabilidad política y moral de apoyar el diálogo para tratar de resolver la situación de forma pacífica y democrática”.

- Desde Francia, en declaración a los medios el presidente Emmanuel Macron aseguró que sólo concibe como interlocutor a Mariano Rajoy, como presidente del gobierno de España. Se le unió el Canciller Jean-Ives Le Drian, quien declaró no reconocer la declaración de independencia catalana, junto con la alcaldesa de París, Anne Hidalgo, que escribió en Twitter que la proclamada independencia catalana “es un hecho contrario al derecho”.
- De acuerdo al medio español El País, el Ministro italiano de Relaciones Exteriores Angelino Alfano declaró que lo obrado por Cataluña constituía un hecho “gravísimo y fuera de la ley, Italia no reconoce ni reconocerá la declaración unilateral de independencia”
- Portugal, a través de un comunicado oficial, declaró no reconocer la declaración unilateral de independencia y “el ataque al estado de derecho en España”.
- A través de Twitter, el primer ministro de Bélgica, Charles Michel, llamó al establecimiento de una solución política y pacífica: “Una crisis política sólo puede ser resuelta a través del diálogo”, añadiendo luego que “Reclamamos una solución pacífica que respete el orden nacional e internacional”
- La portavoz del Ministerio de Exteriores de Rusia María Zajárova expresó que la posición de su país respecto de este asunto, que consideraba un asunto interno, no había cambiado
- China fue más explícito, considerando que también enfrenta una situación permanente respecto de Taiwán, a la que considera una “Provincia Rebelde”. A través de Hua Chunying, portavoz del Ministerio de RREE, declaró su apoyo al esfuerzo de España por mantener la integridad de su territorio: “Confiamos y creemos que España es capaz de mantener el orden social y los derechos e intereses de sus ciudadanos bajo el marco de la ley y las regulaciones. Entendemos y apoyamos a España en su protección de la unidad nacional, la solidaridad entre los pueblos y la integridad territorial”, señaló
- En una declaración oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores, el gobierno de Rumania declaró que “reafirmamos el firme apoyo de Rumania a la soberanía y la integridad territorial de España”, añadiendo estar a favor “del respeto al orden internacional, que no permite modificar la soberanía territorial sin acuerdo del Estado implicado”
- El Ministerio de Relaciones Exteriores de Australia, declaró: Australia respeta la soberanía y la integridad territorial del Reino de España”
- El gobierno de Marruecos, que también enfrenta un problema separatista relativo al Sahara occidental, emitió un comunicado que expresa que “no reconoce ni reconocerá en el futuro la declaración unilateral de independencia de Cataluña”. Luego, agrega que “comprende la reacción de las autoridades españolas y solidariza con ellas”

- El portavoz del gobierno griego Dimitri Tsanakópulos, señaló que “las acciones unilaterales no pueden ser aceptadas”, agregando que Grecia apoya plenamente la integridad territorial y la cohesión de España, llamando finalmente a restablecer el diálogo democrático dentro de la Constitución.
- El Ministro de Relaciones Exteriores de Serbia, Ivica Dacic, enfatizó que su país no reconoce la declaración unilateral de independencia del Parlament catalán: “Este acto no está en conformidad con el sistema constitucional español”, expresó.
- Turquía también emitió un comunicado, en que señaló que consideraban “fundamental respetar la integridad territorial de España, junto a la Constitución y la voluntad del pueblo español”.
- La respuesta canadiense fue algo más diversa: el Primer Ministro Justin Trudeau, dijo que “sabemos que existe una discusión interna en el país que se está dando en este momento. Simplemente hago un llamado a que estas diferencias se solucionen de acuerdo con la ley y según la Constitución española”. El gobierno de Quebec señaló que no se inmiscuiría en el debate político sobre la crisis en Cataluña, pero sí apuesta por “el diálogo democrático”, pero su primer Ministro Phillippe Couillard expresó que Quebec comparte una rica relación con Cataluña y profundos lazos de amistad con esa región, lo que fue interpretado por muchos como un apoyo, aunque tímido, a Cataluña.
- Estonia, Letonia y Lituania, apoyaron decididamente al gobierno español. Por medio de Twitter, el Primer Ministro de Estonia Jüri Ratas apoyó “la integridad territorial y la Unidad de España”, el Primer Ministro de Letonia informó que no pensaba “reconocer la independencia catalana de forma alguna” y desde Lituania Linus Linkevicius abogó por una solución constitucional, apoyando la integridad territorial y la soberanía de España.
- El Ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania, Pavlo Klimkin, señaló por Twitter que “Ucrania apoya la soberanía del Estado y la integridad territorial de España dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas”
- “Bulgaria respeta el orden constitucional del Reino de España, el imperio de la ley y los principios del Estado de Derecho como valores fundamentales de la Unión Europea y de todos sus miembros”, declaró un comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores de ese país
- Desde Polonia, el Ministerio de Exteriores declaró su “total respeto a los principios de soberanía, integridad territorial y unidad del Reino de España” y agregó: “creemos que la solución de la disputa entre el Gobierno de España y Cataluña, como cualquier disputa entre y sus comunidades autónomas, incluidas las tendencias separatistas, es un asunto interno del Reino de España”
- En Finlandia, a través de Twitter se pronunció el gobierno sobre el hecho señalando que “el Gobierno español tiene nuestro completo apoyo en el restablecimiento de la unidad la democracia y el imperio de la ley”
- La Ministra de Relaciones Exteriores de Suecia, Margot Wallström, declaró que era una “cuestión que concierne sólo a España. Defendemos un diálogo político en el marco de la Constitución española”

- En Suiza, país que se caracteriza por su posición de neutralidad en asuntos internacionales, la portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores George Farago expresó que los deseos catalanes deben ser abordados “dentro del orden constitucional español” y que Suiza respeta plenamente la soberanía de España
- Ya en América Latina, el presidente mexicano Enrique Peña Nieto anotó en Twitter: “México no reconocerá la declaración unilateral de independencia de Cataluña. Hacemos votos por una solución política y pacífica”
- El ministerio de Relaciones Exteriores brasileño emitió un breve comunicado en el que pidió diálogo basado en “el pleno respeto de la legalidad constitucional y a la preservación de la unidad de España”.
- El Presidente de Colombia Juan Manuel Santos, declaró ante la prensa que apoyaba la integridad territorial de España: “Queremos una España unida y eso es lo que le conviene a España y al mundo”
- Argentina emitió un comunicado de su Cancillería, en el que expresó que “rechaza y no reconoce” la declaración de independencia catalana y los invita a “restablecer la legalidad” y “garantizar la Unidad” de España.
- El Presidente de Uruguay Tabaré Vázquez, destacó que Uruguay “tiene relaciones con el Reino de España”, agregando que “ese es el punto de partida para cualquier análisis de la situación”. Señaló a continuación: “El diferendo que tienen los españoles es un problema interno del país y lo tienen que resolver los españoles. Lo único que nosotros deseamos, y vehementemente, es que haya una solución pacífica de la controversia”
- República Dominicana respaldó por medio de un comunicado de su Ministro de Relaciones Exteriores Miguel Vargas, al gobierno de España “en la defensa del Estado de Derecho y la Unidad de su territorio”
- Chile también se pronunció sobre esta materia, reiterando lo expresado previamente en cuanto a que “no reconocerá ningún acto o decisión independentista unilateral”. El Canciller Hernando Muñoz añadió que “Chile reitera su apoyo a unidad e integridad territorial de España”.

Puede advertirse con claridad, que desde el punto de vista político el referéndum y particularmente la declaración independentista de los catalanes encontró muy bajo nivel de apoyo en la comunidad internacional. Los gobiernos cerraron filas en torno al Estado Central español, lo que se comprende no sólo desde el punto de vista ideológico sino por razones prácticas, ya que relacionarse con un actor que al menos inicialmente no sería parte de las grandes organizaciones internacionales, resulta complejo. ¿Cómo se relacionaría Cataluña con el mundo, si las Naciones Unidas y la Unión Europea no apoyaban ni reconocían validez a su iniciativa? Lo mismo, ocurre respecto de los demás Estados. Por ejemplo: al separarse de España y aunque iniciara acciones para integrarse, quedaría por un tiempo no determinado fuera de la UE y del Euro. ¿Cómo se integraría una nueva moneda catalana al sistema financiero internacional? ¿Cómo se recalcularían los múltiples créditos de Cataluña? ¿Cómo un país como Chile, por ejemplo, continuaría con contratos suscritos con el gobierno español o con compañías españolas basadas en Madrid, respecto de productos fabricados en filiales ubicadas en Cataluña? Por otra parte, hay que tener en cuenta que son muchos los

países europeos que mantienen situaciones de tensión de variadas intensidades, que se relacionan con la integridad del Estado, como es el caso del Reino Unido contra la independencia de Escocia, o la pugna histórica entre Valones y Flamencos en Bélgica, que se suman a algunas tensiones centrífugas menores en Italia y Francia, lo que hace más importante para estos Estados adherir plenamente a la integridad española y el respeto a la Constitución.

La reacción del sector financiero y productivo europeo fue bastante elocuente para hacer explícita la decisión de sus integrantes en cuanto a no permanecer en Cataluña en el caso que la consulta arrojara la intención de independizar Cataluña. Eso se manifestó en una serie de comunicaciones, principalmente periodísticas, que anunciaron esta decisión, de las cuales detallaremos las que tuvieron mayor impacto mediático.

El medio online El Confidencial, informó desde meses antes del referéndum, que cerca de 700 empresas estaban dispuestas a salir de Cataluña si no se conformaba un gobierno “ceñido a la Ley”<sup>53</sup> El mismo medio, señalaba como ejemplo empresas tales como Bayer y Volkswagen, por nombrar a las más conocidas.

A continuación se detalla una recopilación de informaciones del mismo medio, además del diario catalán El Periódico<sup>54</sup>, que informaron posteriormente de esta forma la salida de una multiplicidad de empresas, por lo que sólo se menciona aquí las más conocidas fuera de España:

- CaixaBank: El consejo de administración de CaixaBank acordó trasladarse a la comunidad de Valencia. Fruto de esta decisión, la fundación La Caixa anunció el traslado de la sede a Palma. Asimismo, organizaciones en las que tiene participación Caixa Bank, también anunciaron su traslado. Es el caso de Segur Caixa Adeslas, compañía líder en España en seguros de salud, integrada en el Grupo Mutua Madrileña y participada por CaixaBank, ha aprobado el traslado de su sede social de Barcelona a Madrid.
- Banc Sabadell: El consejo de administración del Banc Sabadell decidió formalmente mover su sede social de Sabadell a Alicante. Fue el primero de los grandes bancos en tomar la decisión.
- Cementos Molins: El consejo de administración de aprobó trasladar su sede a Madrid.
- Volotea: La aerolínea low cost asturiana Volotea, acordó trasladar su sede social de Barcelona a Asturias para "garantizar el desarrollo de su actividad en el marco y bajo la supervisión de las autoridades aeronáuticas europeas".
- Laboratorios Ordesa, especializada en leche y cereales infantiles, decidió trasladar su sede social a Huesca, población donde tiene sus orígenes la compañía, según fuentes de la empresa.

---

<sup>53</sup> Fuente: [www.elconfidencialdigital.com/articulo/dinero/empresas-alemanas-listas-marcarse-Cataluna/20180307193123088694.html](http://www.elconfidencialdigital.com/articulo/dinero/empresas-alemanas-listas-marcarse-Cataluna/20180307193123088694.html), descargado el 13/08/2018

<sup>54</sup> Fuente: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20171023/empresas-se-van-de-cataluna-independencia-6335670> descargado el 15/08/2018

- La empresa biotecnológica Pangaea Oncology, compañía de servicios médicos enfocada en la oncología de precisión, ha acordado trasladar su sede social de Barcelona a Zaragoza. Lo ha anunciado en un hecho relevante remitido al Mercado Alternativo Bursátil (MAB), donde cotiza. Justifica la decisión por "la necesidad de salvaguardar los intereses de, entre otros, nuestros empleados, accionistas, clientes, y proveedores".
- El grupo asegurador Zurich ha decidido trasladar su sede social en España de Barcelona a Madrid "por motivos de seguridad jurídica". En un comunicado, la firma ha explicado que esta situación "no supone ningún cambio en el modelo de negocio y actividad" del grupo en España y que los centros de trabajo en Catalunya "seguirán operando con normalidad".
- Codorníu, empresa catalana internacionalmente conocida en el mercado de los espumantes, también decidió trasladar su sede social de Catalunya a otra zona de España, en concreto a la Rioja. "Ante la situación de incertidumbre política y jurídica en la que se encuentra sumida Catalunya y con el objetivo de garantizar los intereses de sus trabajadores y clientes", la firma emblema decidió sumarse a las firmas que ven en una posible declaración unilateral de independencia (DUI) una amenaza para sus intereses. En este rubro, también la empresa Freixenet anunció que su consejo directivo analizaba su traslado.
- El Grupo Planeta, grupo editorial de amplia presencia internacional, informó en una nota que trasladaría su domicilio social a Madrid si se producía una declaración unilateral de independencia en Catalunya "ante la inseguridad jurídica que se produciría y para proteger los intereses de sus accionistas, empleados y del proyecto empresarial".
- La empresa de alimentación Bimbo ha anunciado que traslada el domicilio de sus sociedades de Barcelona a Madrid. La histórica empresa, con planta en Granollers y líder mundial de la panificación, está en manos de capital mayoritariamente mexicano.
- Idilia Foods, propietaria de marcas como Cola Cao, Nocilla, Paladin y Okey, anunció el traslado desde Barcelona a Valencia. La firma ya anunció que tomaría esta decisión en caso de que hubiese una declaración unilateral de independencia de Catalunya.
- Pastas Gallo decidió mover su sede de Granollers a El Carpio (Córdoba), municipio donde se encuentra su mayor fábrica. La compañía comercializadora de pasta alimenticia y otros productos han explicado que el traslado se debe a que necesitan "operar en un ambiente de estabilidad" y "garantizar la seguridad jurídica y los intereses de los consumidores, clientes, empleados y accionistas".
- El consejo de administración de Axa España aprobó el cambio de domicilio social de las entidades Axa Vida y Axa Pensiones de Barcelona a Bilbao. Según ha informado la compañía en un comunicado, esta decisión viene motivada "por la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y proteger los intereses de los clientes, mediadores, accionistas y empleados ante el contexto actual en Catalunya".

- Edreams: La sociedad del sector turístico decidió trasladar el domicilio social de sus filiales españolas a Madrid. La decisión tiene como objetivo "proteger los intereses de los clientes, accionistas y empleados de la entidad", ante la actual "inseguridad jurídica en Catalunya". Cuenta con presencia en 44 mercados y una plantilla de 1.700 trabajadores. El 60% de sus ventas proceden de España, Francia e Italia.
- Indukern: El grupo farmacéutico Indukern decidió trasladar su sede social a Madrid "ante la situación de inseguridad jurídica que se derivaría de una posible declaración unilateral de independencia" en Catalunya. La compañía ha efectuado este anuncio a través de un comunicado en el que subraya además que "como empresa familiar que siempre se ha definido como catalana y española, el Grupo Indukern quiere subrayar expresamente que se ha visto obligado a tomar esta decisión debido a la situación actual de inestabilidad jurídica".
- El consejo de administración de VidaCaixa, una de las empresas líder en previsión social, ha decidido trasladar su sede social de Catalunya a Madrid, en las oficinas de Paseo de Recoletos 27. En la misma línea, la gestora de fondos de CaixaBank también ha decidido trasladar su sede a la capital de Estado.
- Abertis: La concesionaria de autopistas, que tiene presencia en Sudamérica incluyendo Chile, comunicó la decisión de cambiar la sede de Barcelona a Madrid por la "inseguridad jurídica generada por la actual situación política".
- Gas Natural, una de las mayores compañías con sede en Cataluña, tomó la decisión de trasladar su domicilio social a Madrid.
- Aguas de Barcelona: Pese a tener un nombre claramente ligado a Barcelona, la compañía decidió trasladar su sede social, aunque en forma "temporal"
- La junta de accionistas de Banco Mediolanum acordó trasladar su domicilio social de Barcelona a Valencia para garantizar los intereses de sus clientes, mantener la normalidad y asegurar "un marco estable" para el desarrollo de su actividad.
- El grupo cervecero Mahou San Miguel, decidió ubicar en Málaga su domicilio social de Cervezas San Miguel SLU, la única sociedad del grupo que contaba con sede social en Cataluña. En un comunicado, este grupo ha precisado esta sociedad es de útil industrial y no comercializa bienes o servicios. Mahou San Miguel tiene su sede central en Madrid desde 1890, donde factura y desde donde se consolidan todas sus cuentas a través de la matriz Mahou SA. .
- Oryzon, fue una de las primeras empresas que anunció que abandonaba Catalunya tras el 1 de octubre. La biotecnológica anunció que trasladaba su domicilio social a Madrid "con el fin de optimizar sus operaciones y la relación con sus inversores"
- Dogi: La textil catalana acordó en una reunión extraordinaria iniciar los trámites para trasladar su domicilio social a Madrid. Su objetivo: "optimizar sus operaciones y la relación con sus inversores". El resultado fue una subida de dos dígitos en bolsa.
- El operador de telecomunicaciones Eureka fue el segundo en anunciar su marcha de Cataluña, aunque llevaba un año preparando la mudanza.

- El distribuidor odontológico Proclinic Expert se sumó al traslado de sede, en este caso hasta Zaragoza.
- Seat: La empresa fabricante de automóviles española Seat, aunque calificó de “rumores” su traslado a Madrid, exigió un entorno estable para continuar operando desde Cataluña
- Inkemia: Este grupo catalán de pymes tecnológicas se decidió por trasladar su domicilio social de Mollet del Vallès al municipio de Tres Cantos, en Madrid.
- Cata, compañía de electrodomésticos, trasladó su domicilio social del municipio de Torelló, en la comarca de Osona, a Madrid.

Las informaciones de prensa y particularmente sus titulares, masivamente expresaron que una gran cantidad de empresas abandonarían Cataluña. El popular diario El Mundo, titulaba “Siete de cada 10 empresas que salen de Cataluña, eligen Madrid”, agregando: “Cataluña podría perder el liderazgo y dejar de ser la comunidad autónoma que más peso tiene en el PIB”. Parte de los otros titulares se listan a continuación:

- La fuga de empresas de Cataluña amenaza con volverse irreversible (El País, 13 de Octubre).
- Empresas en fuga de Cataluña ante amenaza independentista (MDZ, 6 de Octubre).
- Cataluña: los bancos amenazan con irse (El país, 7 de Octubre).
- 700 empresas alemanas están listas para marcharse de Cataluña (El Confidencial digital, 8 de Marzo).
- El sector alimentario amenaza con irse de Cataluña (El Economista, 8 de Marzo).
- Fuga de empresas de Cataluña: quien pierde y quién gana? (The Huffington Post España, 5 de Marzo).
- 120 empresas tienen todo listo para dejar Cataluña si se declara la independencia (El Dínamo, 5 de Octubre).

Carles Puigdemont, Presidente de la *Generalitat*, en declaraciones recogidas por el periódico español El País el 13 de Octubre, señaló que en su opinión “la decisión de algunas empresas de cambiar su sede social no tiene efectos reales” sobre la economía catalana. Sin embargo, los analistas señalaban que si se estimaba que las empresas que amenazaban con irse representaban cerca del 40% del PIB catalán, el daño tendría carácter de irreversible. Asimismo, el medio español de negocios Expansión informó que Angels Chacón, consejera del área de empresa y conocimiento del gobierno catalán, afirmó que el gobierno catalán no daría “trato de favor ni bonificación para que vuelvan” aquellas empresas que trasladaron su sede desde Cataluña a otras regiones de España.

Aunque reconoció el impacto de estos traslados, afirmó que el objetivo más importante para el gobierno catalán es “centrar todas sus energías” en las empresas que permanecieron en Cataluña, ya que enfrentarán retos que transformarán sus modelos de negocio<sup>55</sup>. Las mismas fuentes, informaron que la diputada Alicia Romero reconoció que

---

<sup>55</sup> Fuente: [www.expansión.com/economía](http://www.expansión.com/economía) recuperado el 14/08/2018

hasta el 20 de abril de 2018, nada menos que 3.873 empresas habían cambiado su sede social (el domicilio público donde se realiza la gestión de la empresa) a otras partes de España y que más de 1.000 habían trasladado también su sede fiscal (el domicilio para efectos de tributación).

Quienes apoyaron el derecho de autodeterminación de Cataluña, fueron movimientos como el más importante partido “euroescéptico” (que rechaza la mantención de la moneda europea por considerar que la moneda única es un daño para las economías), denominado Alternative für Deutschland (Alternativa por Alemania), declaró que su partido “no apoya” la decisión de la UE de no aceptar en su seno a una eventual Cataluña independiente.

La prensa mundial, continuó siguiendo con atención los acontecimientos en España respecto de Cataluña. Es así, como al conocerse la decisión del gobierno español encabezado por Mariano Rajoy de aplicar el artículo 155 de la Constitución, los medios lo informaron desde una perspectiva de apoyo al orden constitucional.

- "España se dispone a destituir a los líderes catalanes", expresaba en portada internacional la BBC, agregando un artículo donde detalla que el Ejecutivo español "está preparado para aprobar las medidas para la toma del control directo sobre Catalunya". El canal de TV del BBC informó: "El líder catalán Carles Puigdemont ha rechazado abandonar la vía de la independencia, argumentando que tiene un mandato".
- "Madrid desencadena el proceso de suspensión de la autonomía de Catalunya", informó el periódico francés Le Monde, que en bajada de título agregó: "Madrid desencadena el proceso de suspensión de la autonomía de Catalunya".
- Por otra parte, el medio alemán Frankfurter Allgemeine informó: "España inicia la abolición de los gobiernos regionales".
- En el caso de Italia, 'Il Corriere della Sera' también colocó en su portada el conflicto catalán bajo el titular "Es un golpe": palabras pronunciadas por Mariano Rajoy al referirse a la actuación de Carles Puigdemont.
- La prensa británica no se quedó atrás, y el rotativo The Guardian mostró su portada digital con el anteriormente citado artículo 155: "Se espera que el gobierno de España imponga un control directo sobre Catalunya".
- En el periódico estadounidense The New York Times mencionó la aplicación del artículo 155 bajo el titular "El líder de España toma el control de Catalunya". Asimismo, calificaron la decisión del Gobierno español como “un movimiento inusualmente contundente”.

#### D. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

Cataluña creció y se desarrolló desde una posición contigua al Reino de España, geográficamente excéntrica y con lenguaje, cultura y tradición propia. Se suma a ello, su relación diplomática y comercial que se caracterizó por su diferenciación respecto del Reino, aún después de haber sido incorporada plenamente a éste, pues se orientó mucho más hacia el Mediterráneo, a excepción del intenso intercambio con Cuba. Precisamente la pérdida de la Guerra de Cuba, implicó una crisis para Cataluña, que unida a la aparición de un renovado nacionalismo español acrecentó las diferencias.

El “Estatuto de Nuria” resultante de los cambios originados por la Segunda República de 1931, protocolizó una serie de potestades para los catalanes, marcando una pauta de lo que se establecería después con la Constitución de 1978, promulgada después del periodo de fuerte conservadurismo y nacionalismo centralista del régimen de Franco. Esta Constitución, estableció una larga lista de potestades para las comunidades autónomas como Cataluña.

Cataluña, a lo largo de su historia, ha mostrado un desarrollo productivo y económico superior a la media de España. En el siglo XX esto se expresó en un PIB superior y una fuerte industrialización. Sin embargo, este desarrollo fue acompañado por un importante aumento en el gasto público, que redundó en un déficit fiscal y un alto nivel de endeudamiento interno e internacional. Las medidas adoptadas por el gobierno central para enfrentar la crisis económica, fueron el detonante de la intentona independentista catalana, que **desde una perspectiva de riqueza comparativa**, alegó que España “les roba”.

Al precipitarse los acontecimientos, tanto los organismos internacionales como los gobiernos y el sistema financiero internacional reaccionaron en apoyo a las autoridades del gobierno central de España, con escasas excepciones, descartando a priori el reconocimiento a una eventual independencia de Cataluña, lo que sumado a la aplicación del artículo 155 de la Constitución por parte del gobierno español dejó el movimiento catalán sin piso político para avanzar en su intento y a sus principales dirigentes, al borde del presidio. Con ello, Cataluña perdió la fuerza necesaria para tener éxito en su intención independentista. Se aprecia en este caso, que la falta de reconocimiento y apoyo internacional resultaron claves para el fracaso de este proyecto de independencia por parte de una comunidad, a pesar de su riqueza y su potencial.



## IV. Caso Mapuche

### A. Antecedentes históricos

Para contextualizar el caso del pueblo Mapuche desde la perspectiva histórica, es necesario hacer un enfoque cronológico desde la llegada del conquistador español a comienzos del siglo XVI, hasta la época actual.

La mayoría de los historiadores coinciden en que dentro de las causas que derivaron en la exploración hacia Chile desde el Virreinato del Perú estaban las expectativas de encontrar riquezas que justificaran la anexión de este al reino de España. Por esta razón, Diego de Almagro organizó e inició una expedición con 13256 españoles en Julio de 1535, que alcanzó sólo hasta el valle del Aconcagua, sin cumplir con el objetivo trazado. En lugar de riquezas, se encontró con un desierto muy árido y extenso, pobreza comparativa y la oposición de los indígenas locales por lo cual finalmente regresó sobre lo avanzado y tomó la decisión de conquistar el Cusco en nombre de la Gobernación de Nueva Toledo, como parte de las denominadas Guerras Civiles entre los Conquistadores del Perú.

Cabe señalar que, en el trayecto hasta el valle de Aconcagua, tuvo algunos encuentros con aborígenes que no generaron gran interferencia en esta empresa conquistadora. Sin embargo, antes de tomar la decisión de regresar, envió a Gómez de Alvarado, con 70 jinetes y 20 infantes de a pie, para reconocer los territorios hasta el estrecho y así confirmar la existencia o no de riquezas. Este último, en su trayecto al sur, se encontró con un grupo de indios araucanos en la confluencia del Maule con el Itata, con quienes sostuvo la primera batalla, denominada batalla de Reinoguelén o Reinohuelén. En este encuentro bélico, los Araucanos fueron derrotados debido a la diferencia de las armas, el uso de armaduras metálicas y el empleo del caballo por parte de los españoles.

Gómez de Alvarado no continuó al sur y regresó con un negativo informe a Almagro, quien finalmente decidió volver a Lima. Queda entonces de manifiesto la primera oposición de los mapuches frente al conquistador, la cual se caracterizó por su violencia, tenacidad y actitud resuelta de los aborígenes, aspecto que no quedó en el olvido del último.

Seguidamente, sin menos dificultades económicas y de voluntarios para conformar una nueva expedición a Chile, Pedro de Valdivia inició una nueva aventura conquistadora los primeros días de 1540, partiendo desde el Cusco. Esta travesía la hizo por el desierto de atacama, continuando por Copiapó hasta el valle de Aconcagua y en este trayecto, se encontró en varias oportunidades con grupos de indígenas dirigidos por el cacique Michimalongo, que intentaron emboscar a los conquistadores sin éxito.

En febrero de 1541 fue fundada la ciudad de Santiago por Pedro de Valdivia, como un primer gran hito en la historia de Chile. A partir de esta posición geográfica, Valdivia planeó su expedición al sur consciente de la permanente amenaza araucana. Se desarrolló de esta forma el primer período de la Guerra de Arauco, comenzando con la batalla de Andalién (Concepción) el 22 de febrero de 1550, donde los españoles registraron un triunfo estrecho al reaccionar contra un sorpresivo ataque nocturno. Posteriormente se gestó una batalla en el fuerte de Penco, donde nuevamente los conquistadores vencieron, impulsando en Valdivia la convicción de que la región estaba completamente pacificada, por lo que fundó la ciudad de Concepción del Nuevo Extremo el 5 de octubre del mismo año. Desde esa posición recorrió más al sur, fundando en 1552 las ciudades de Imperial, Valdivia y Villarrica. Con lo

---

<sup>56</sup>Encina -Castedo Tomo I, página 39.

señalado, se confirma el espíritu creador del Gobernador Valdivia, que a la sazón contaba con más de mil soldados, pero divididos en las ciudades mencionadas.

La división de estas fuerzas fue aprovechada por los Mapuches, atacando en distintas ocasiones e intensidad siendo el fuerte de Purén y el de Tucapel los más afectados, debido a la estrategia empleada por Lautaro, conductor militar de los Mapuches. En Tucapel perdió la vida Pedro de Valdivia, iniciándose una nueva etapa de esta guerra, donde los mapuches comenzaron a expulsar por fases a los conquistadores hacia el norte: desde la batalla de Marigüeño o Marihueño, donde Francisco de Villagra fue derrotado por Lautaro y perdió 120 hombres, siguiendo con la de Concepción, a fines de 1555, luego de la que la ciudad fue finalmente abandonada por los españoles, quienes huyeron de regreso a Santiago.

La estrategia de Lautaro era llegar a la capital y de esta forma expulsar a los conquistadores. Sin embargo, el nuevo corregidor Villagra lo emboscó en Peteroa, donde Lautaro y sus fuerzas recuperaban fuerzas para este último asalto, en el cual apoyado por picunches traidores a la causa local lograron sorprender a los araucanos y dar muerte a Lautaro. De esta forma aparentemente se eliminaba el riesgo de perder el esfuerzo de la conquista, aunque finalmente la lucha se prolongó por tres siglos, ya que esta muerte no significó quebrar la voluntad de lucha del pueblo Mapuche.

Hasta acá, se podría adelantar un breve análisis de la causa del conflicto entre Españoles y Araucanos. Por un lado, para los primeros la conquista de nuevos territorios para el reino significaba un medio para lograr el fin, que era explotar la riqueza de estas nuevas tierras especialmente a través de la explotación de minerales como la plata y el oro, como también la distribución de la tierra en encomiendas para su aprovechamiento en agricultura y de esta forma comerciar con ellas.

La otra cara de la moneda, muestra que los araucanos se opusieron por la fuerza a esta conquista, no solamente por la pérdida de la tierra sino más bien por un espíritu de libertad y de autonomía cultural y social que no acepta a ningún Rey foráneo como su guía y gobernante. Asociado a lo señalado, se puede agregar que se identifica en la psiquis del araucano un orgullo y espíritu que se rebela a la dominación de otro hombre, que sin duda la manifiesta con su aptitud guerrera.

Lo descrito, en comparación con el espíritu aventurero y conquistador del español, que llegó a denominar a Chile y su conquista, como el “Flandes Indiano”<sup>57</sup>, representaba un tentador reto para el gallardo guerrero europeo. Se podría decir que esta fue una confrontación más moral que material, pero que tuvo en el tiempo de su largo derrotero repercusiones políticas más ligadas a lo material.

Lo expresado, tiene relación con lo discutido en la controversia de Valladolid, que representa el divorcio entre el espíritu religioso y los excesos del proceso de conquista. En este sentido la polémica cayó en la dimensión del derecho, donde Fray Gil Gonzalez de San Nicolás, dominico consejero de García Hurtado de Mendoza, sostuvo que el indígena, al rechazar la conquista con las armas, defendía su libertad y su suelo, una causa justa<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>Encina - Castedo, Página 33

<sup>58</sup>Ibid, Página 69

Posterior a la muerte de Lautaro, se inicia un segundo período en el que el guerrero araucano adaptó sus tácticas de combate empleando el caballo, protecciones en el torso y el metal en sus lanzas, lo que unidos a su agudeza táctica en el ocultamiento de sus maniobras en el campo de batalla y el empleo de información, generaron una verdadera revolución en el arte de la guerra” para aquella época, donde hasta ese entonces el conquistador español arrasaba con los pueblos originarios.

Los resultados de esta segunda fase de la guerra, generaron la falsa percepción de que la conquista estaba en su punto culminante, ya que Don García logró establecer una serie de fuertes desde Concepción al sur, llegando incluso al seno de Reloncaví. Tras los combates de Lagunillas, en la ribera del río Bio – Bio, posteriormente en Millarapue las fuerzas de Caupolicán sufrieron una derrota y en el fuerte Purén en que éste último es asesinado en la pica tras una nueva derrota inducida por un indio traidor que lo engañó respecto de las fuerzas españolas apostadas en el fuerte Tucapel, el ejército español logró avanzar hacia el sur. Se destacó el fenecido Caupolicán, más por su valor que por su genialidad militar.

Este aparente éxito, después de una larga y dura campaña militar permitió conformar una columna vertebral desde Concepción hasta la actual ciudad de Osorno. Sin embargo, en la nueva corte española liderada por Felipe II el prestigio del Virrey y su hijo decae dado el despotismo del primero y la violencia empleado por el último, ante lo cual el nuevo monarca decidió relevar como gobernador de la nueva colonia a Don García, sustituyéndolo por Francisco de Villagra.

La siguiente etapa se caracteriza por un cambio en el enfrentamiento entre mapuches y españoles: la guerra de Arauco adoptó un matiz de carácter prolongado para producir desgaste en el adversario. De esta forma, las nuevas iniciativas de conquista se vieron permanentemente entorpecidas, logrando solo mantener Angol y Concepción fortificados. Sin embargo Rodrigo de Quiroga y Bernal del Mercado lograron llegar hasta Chiloé, a la cual durante un tiempo denominaron Nueva Galicia. En este periodo, se fundó la ciudad de Castro.

El desgaste producido por la guerra de Arauco, impedía que las arcas fiscales del reino pudiesen mejorar las condiciones económicas de la colonia, situación que instó a Felipe II a crear una Real Audiencia, un sistema de gobierno y administración diferente al del Gobernador, a fin de hacer más eficiente la conquista. Esta audiencia, duró poco tiempo debido a su inexperiencia en estos territorios por lo que se volvió a nombrar a un gobernador y Capitán General de Chile, al doctor Melchor Bravo de Saravia quien también fracasó en su intento de pacificar Arauco. Una variable permanente que afectaba la gestión de esta conquista era el constante cambio de autoridades y la falta de refuerzos. Lo señalado, era aprovechado por los mapuches, quienes al ver desmembrado al enemigo y sin refuerzos, lo atacaban constantemente.

En esta época, apareció una nueva amenaza a la empresa conquistadora española: los corsarios ingleses que comenzaron a realizar incursiones en las costas chilenas sin mayor oposición a través del estrecho de Magallanes, cuyo principal exponente es Francis Drake. Este corsario, en 1577 había sido enviado por la corona inglesa para afectar los intereses españoles en la zona, pero tras perder casi todas sus naves recaló en Magallanes, no sin antes

afectar puertos como Arica, Coquimbo y Valparaíso. Frente a este escenario, Felipe II organizó una expedición con Sarmiento de Gamboa a la cabeza, con el propósito de impedir la piratería inglesa y de eliminar a Drake. La expedición fracasó, debido a que el corsario ya había abandonado la zona, aunque se logró un levantamiento de esas aguas aún inexploradas.

El resultado de este hecho, dejó libre el paso de navegación a los corsarios y piratas que siguieron acechando las costas chilenas por muchos años, aspecto que presionaba aún más la administración española al tener que disponer de recursos extras para enfrentar esta nueva amenaza. De esta forma al finalizar el primer medio siglo de la conquista, las condiciones al sur del Bio-Bio eran inestables y sin posibilidades de establecer un gobierno y dominio efectivo del territorio.

Siguen otras administraciones como la de Oñez de Loyola, quién inició una nueva campaña de pacificación culminando en el desastre de Curalaba donde el cacique Pelantaru lo derrotó de manera contundente, aniquilando casi completamente a la columna española, en lo que puso fin a la estrategia de conquista por parte de los españoles, que a partir de esa fecha asumieron una actitud eminentemente diplomática, basada en “parlamentos”. “Las consecuencias del desastre de Curalaba fueron enormes. A los factores de desmoralización de los españoles se unía la conciencia de su inferioridad militar. Y los mapuches veían fructificar el logro de una política de acumulación de energías que se había gestado durante más de cinco años”<sup>59</sup>.

Hasta acá, se puede estructurar el siguiente análisis: Respecto de la naturaleza de la conquista de Chile y sus resultados, se aprecia que la estimación de recursos humanos y materiales a emplear en esta empresa no tuvo relación con el problema que se enfrentaba. Por una parte la accesibilidad y distancia vía terrestre y marítima a las zonas de interés desde el Virreinato, como también la fuerte oposición mapuche desde el Maule al sur, retrasó en el tiempo los planes de conquista e hizo muy costoso en recursos mantener las posiciones geográficas alcanzadas.

La estrategia de Pedro de Valdivia de construir ciudades y fuertes dentro de territorio adversario a fin de mantener lo conquistado, no cambió y tampoco percibió a tiempo la rápida adaptación del mapuche para oponerse a estos propósitos. Lo anterior, sumado al permanente cambio de gobernadores y falta de recursos a tiempo, hizo de esta situación un círculo vicioso en torno a la guerra de Arauco en que la guerra de posiciones fue mutando a una guerra de recursos.

Se visualiza un choque desde la perspectiva del cuestionamiento moral del español, entre la actitud realista y ambiciosa del conquistador y la visión del idealista místico. El primero, con un objetivo económico basado en los recursos naturales de la potencial colonia y el segundo, apegado a la tesis de culturizar e impregnar la religión católica en los aborígenes, que insistían en la ilegalidad e injusticia de la guerra sobre la base de que el araucano defendía su libertad y su suelo, argumento que se oponía a los designios de Dios, razón por la cual al menos parte del clero no aprobaba la guerra.

Lo señalado, tendría repercusiones en el devenir de este conflicto en los siglos siguientes, ya que el territorio de la nueva colonia fue distribuido en mercedes y títulos de

---

<sup>59</sup>Encina-Castedo, página 122.

propiedad, entregados por el Rey a encomenderos que no siempre respetaron al indígena en su cultura y su relación con la tierra.

Respecto de los actores de esta prolongada guerra, cabe señalar que no era limitado solo entre los españoles y los araucanos, sino que estaban incluidas facciones de indios leales por la causa mapuche y otros indios asociados al español, lo que complica aún más la interpretación de ésta, ya que además comienzan a incorporarse los mestizos divididos de la misma forma anterior, además de algunos españoles a favor de Arauco.

Con todo lo señalado, se podría concluir que la conquista estaba destinada al fracaso. Sin embargo, el fenómeno se manifestó de una forma no esperada, debido a que el soldado español se fue transformando en comerciante y agricultor y que el comercio marítimo comenzó a crecer, en especial con Perú, con lo que la tendencia fue iniciar un proceso de desarrollo de la nueva colonia.

Comienza de esta forma una nueva etapa en la conquista de Chile, a través de la gestión del nuevo gobernador Alonso de Ribera, quien recibe una colonia aniquilada por Pelantaru y la moral del español destruida por la inclemencia y rigor de esta colonia. La estrategia del gobernador fue **crear una frontera entre el pueblo mapuche y el mestizo colonizado por el español a la altura del río Bio-Bio**, fortificándola para asegurar los territorios explotables entre este punto y el Maule, dejando temporalmente de lado la colonización al sur de este límite, salvando de esta forma la colonia.

Seguidamente, se produjo un cese en las hostilidades a través de la gestión del nuevo gobernador García Ramón y el Padre Valdivia, este último un sacerdote jesuita a quien se le encomendó la misión de acercar al pueblo mapuche a la colonia, con el aval de la resolución de Felipe III en el sentido de eliminar el servicio personal del indio al español y de pagar tributo de lo que emplean de sus tierras.

Como resultado de esta medida, se produjo el primer parlamento de Concepción, con la presencia de seis caciques de los Rehues de la zona, con el padre Valdivia, quien les propuso este nuevo trato entre el pueblo mapuche y la actual colonia.

En forma paralela García Ramón, condecorado de la guerra de Arauco, solicitó más refuerzos a Lima con la intención de continuar la pacificación en la oportunidad propicia, dejando actuar al padre Valdivia en la tarea encomendada.

La actividad del padre Valdivia comenzó con buenos augurios. Sin embargo, la captura de un soldado español (Diego de Atenas) y su tortura, gatilló el intento de pacificación, ordenando García Ramón operaciones militares para capturar Purén, denominada campaña de 1606. La respuesta mapuche, fue dejar avanzar al ejército y esperar las condiciones más favorables para contraatacar, lo que permitió expulsar estas fuerzas de su territorio bajo el mando de los caciques Ainavilú, Anganamón, Pelantaru y Longoñongo.

La consecuencia de esta situación, que hizo retroceder el intento de desarrollar una política de convivencia pacífica entre ambos bandos, fue la orden de esclavitud para los mapuches o “indios de guerra” firmada por Felipe III, que comenzó a regir a partir del 26 de Mayo de 1608. El fundamento de esta resolución fue que los indios rebelados de Arauco, estaban en contra de la fe católica y eran perseguidores de la iglesia y su religión. De esta

forma, aquellos que se convirtieron a la fe, dejaban esa condición de esclavitud. El rango de edad comenzaba a los nueve años para las niñas y a los diez años para los varones.

Alonso de Ribera, tras el fallecimiento de García Ramón en septiembre del 1607, regresó como gobernador de Chile. Rivera planteó que la guerra defensiva era la opción de salvar la colonia, instaurándose a partir del 26 de Mayo de 1612 y sellando uno de los períodos más duros de la conquista. Durante los catorce años transcurridos entre el desastre de Curalaba y el inicio de la guerra defensiva, desaparecieron las siete ciudades al sur del Bio-Bio: Santa Cruz, Arauco, Angol, La Imperial, Valdivia, Osorno y Villarrica.

Transcurrieron 30 años, hasta que se firmara el primer tratado de paz formal entre españoles y mapuches a través del Tratado de Quillén o Quilín, el 6 de enero de 1641.

Este tratado reconocía por parte de España la actual frontera, la destrucción del fuerte de Angol y aseguraba la libertad de los indígenas al sur de ésta sin someterlos como esclavos ni ser entregados a encomenderos. La otra parte, permitía el ingreso de misioneros a su territorio para predicar la fe cristiana, entregaba a los españoles rehenes cautivos en su mayoría mujeres y niños, como tampoco aliarse con los enemigos del reino español.

Continuaron alternándose de esta forma períodos de paz y de sublevaciones, las cuales confluyeron en el Parlamento de Negrete de 1726 generado por los “capitanes de amigos”, agentes españoles o criollos que comerciaban con los mapuches. En este caso, el problema lo generó la comercialización engañosa de ponchos mapuches. Más adelante, se generó inestabilidad por el comercio de ganado, con rencillas entre distintos linajes mapuches y los colonos.

Se puede concluir que durante el período de años que transcurrió entre el desastre de Curalaba y los acuerdos de Negrete, que abarcan más de un siglo, las relaciones étnicas, comerciales, militares y religiosas tuvieron una dinámica inestable debido a que en esencia el mapuche nunca aceptó adoptar otra cultura y menos subyugar su libertad al rey. Si bien es cierto, hubo concesiones de parte de éstos al comprender las bondades de la nueva tecnología europea para alcanzar un mejor bienestar a través del comercio, las diferencias étnicas y religiosas fueron un obstáculo recurrente para avanzar en la convivencia de ambos bandos.

A partir del año 1860, se inició la ocupación militar del territorio al sur de la frontera por parte de la nueva República independiente de Chile. Las comunidades mapuches fueron sorprendidas por esta violenta ofensiva militar que desconocía el acuerdo de Taphue de 1825, que ratificaba la situación alcanzada con los españoles en los períodos anteriores y que básicamente respetaba la plena independencia y autonomía del pueblo mapuche entre el Bio-Bio y el Tolten.

A través de esta ocupación, el pueblo mapuche perdió cerca de 5 millones de hectáreas, las que comprenden las actuales provincias de Arauco, Malleco, Bío-Bío, Cautín y Los Lagos. Lo señalado significó el empobrecimiento de sus habitantes, radicados en reducciones de tierras, y la pérdida de cabezas de ganado, caballos y joyas en platería. Se

cerraron los pasos cordilleranos, poniendo fin a la trashumancia entre ambos lados de la cordillera<sup>60</sup>.

El pueblo mapuche, fue encasillado en porciones de territorio a través de títulos de merced otorgados por el Estado, como un mecanismo de compensación al establecer por ley sin número del 04 de Diciembre de 1866, que los territorios ancestrales pasaron a ser propiedad del Fisco y por ende su administración con fines poblacionales y de colonización por familias chilenas o extranjeras.

En resumen, las tierras de los araucanos pasaron a depender del Estado y éstos pasaron a ser dueños (pero en una proporción mucho menor a la extensión inicial), quedando cada mapuche dueño de 6 hectáreas.

El resultado de esta decisión del Estado, fue que la región tuvo un progreso económico indiscutido, tal como lo arrojan las cifras de crecimiento entre los años 1900 y 1930, donde éste alcanzó un 2,7 anual para la región de la Araucanía en comparación del 2,1 del norte grande y el 1,9 del valle central. Estas cifras, están sustentadas en las extensas propiedades de tierras fértiles y bosques nativos que ingresaron a manos del Estado, a colonos extranjeros y chilenos que fueron conformando una nueva cultura distinta al araucano.

En contraste a lo señalado el pueblo mapuche se empobreció, ya los incentivos contemplados en la Ley señalada anteriormente, no fueron suficientes para adaptarse al proceso de crecimiento, debido a que la mejor calidad de las tierras se las auto asignó el Estado. Debe comprenderse esta situación en el contexto de un pueblo que tenía costumbres diferentes para la explotación de los recursos agrícolas, cambiando su residencia a medida que requerían diferentes productos presentes en cada lugar de la zona, con una conducta casi nómada que no concordó con la parcelación de tierras con que el Estado les entregó propiedad en este proceso. Confluyen además otros factores como el abuso y la violencia en que este pueblo fue tratado por los agentes del Estado y asimismo la discriminación racial que sufrieron los indígenas en la medida que la civilización avanzaba en su determinación progresista. Terminada la ocupación, el fuerte de Temuco se convirtió en la avanzada de la vida chilena en el viejo Wallmapu.

En resumen: durante este período denominado proceso de reducción, se entregaron un total de 2.198 Títulos de Merced para 82.629 personas, es decir seis hectáreas para cada mapuche. En su totalidad, ello se tradujo en 510.386 hectáreas para el pueblo mapuche en su conjunto. No obstante, según el censo de 1907, la población mapuche era de 110.000, quedando alrededor de 30.000 personas sin tierra<sup>61</sup>.

Comenzó de esta forma un movimiento político-social contemporáneo en el pueblo mapuche, con la aparición de la sociedad Caupolicán, defensora de la Araucanía y de los territorios usurpados por el Estado de Chile. Se refleja en este hecho la realidad de como ingresó al pueblo mapuche a la sociedad chilena en este periodo histórico: La **sociedad Caupolicán** data del año 1916 fundada por Mankilef, cuya postura era que la sociedad chilena reconociera y valorara la cultura mapuche, aceptando incorporarse gradualmente a

---

<sup>60</sup>Malón. la Rebelión del pueblo Mapuche 1990 - 2013, Fernando Pairican Padilla, página 35.

<sup>61</sup>Ibid, página 38.

ésta. Posteriormente, apareció la **federación Araucana**, fundada por Panguilef cuyo enfoque era más radical en afirmar la identidad cultural y la tradición. Seguidamente apareció la **Unión Araucana**, fundada por Chihuailaf, cuya postura dejaba de lado la cultura ancestral, uniéndose a la modernización a costa de sus particularidades.

Las tres asociaciones, tenían en común los siguientes puntos: defensa y ampliación de las tierras indígenas; el no pago de contribuciones; la ayuda crediticia del Estado para permitir más desarrollo económico y la dignificación del pueblo accediendo formalmente a la educación chilena. Se destaca que estas organizaciones lucharon por lograr una posición de igualdad e independencia frente al chileno, identificando la educación y progreso económico como sus principales pilares.

La segunda fase del movimiento mapuche se inició entre los años 1930 y 1938, a raíz de las nuevas leyes promulgadas bajo el mandato del Presidente Carlos Ibáñez del Campo, que regulaba la división de las comunidades mapuches a través de la ley de propiedad Austral, distribuyendo los territorios de éstas en hijuelas, sobre los títulos de merced otorgados en el período de la reducción. Esta ley creó los Juzgados de Indios, quienes tendrían competencia en resolver y arbitrar los conflictos que se producen entre los propietarios.

Frente a este nuevo escenario, nació la **Corporación Araucana** liderada por Venancio Coñepuan y que finalmente dominó el espacio político mapuche, llegando este último a ser diputado en el año 1948, por lo que el pueblo mapuche tuvo voz y voto en el congreso. Posteriormente Coñepuan fue nombrado Ministro de Tierras durante el año 1952 y se creó la Dirección de asuntos indígenas. Coñepuan no logró el escaño de Senador en el año 1957. Posterior a este período políticamente fructífero, se produce un receso o un decaimiento en su fuerza inicial, dado que en los años sesenta se inicia un proceso de cambios que impactaron estos movimientos. El principal, es el de la llamada Reforma Agraria que venía incubándose en la presidencia de Alessandri y que se comenzó a ejecutar durante la presidencia de Frei.

El origen de esta reforma contiene raíces profundas, que giran principalmente en torno al desbalance entre la excesiva cantidad de tierras pertenecientes un grupo menor de propietarios. También influye un enfoque desarrollista iniciado en EE.UU. cuyo propósito era la eficiencia económica en la explotación agrícola de la tierra como un punto focal de desarrollo como nación.

Esta iniciativa, aplicada a nivel nacional, produjo un severo trauma que llevó a una dinámica de violencia entre los agricultores afectados, la elite política y el pueblo mapuche. Comenzó en ese entonces, la era de “correr los cercos” entre propiedad y propiedad, lo que sin duda generó enfrentamientos violentos que exacerbó el clima nacional.

Durante el gobierno del presidente Frei y Allende el pueblo mapuche, vía Reforma Agraria, recuperó un total de 197.761,88<sup>62</sup> hectáreas de territorio, los cuales fueron confiscados por el Estado. Durante la etapa de Allende, el movimiento de izquierda revolucionario (MIR) ingresó en las comunidades con una estrategia de ideologizar el

---

<sup>62</sup>Fernando Pairican Padilla, Malon, página 44.

movimiento mapuche y de esta forma contar con un aliado político. Sin embargo, esta iniciativa de la izquierda más extrema no tuvo el eco esperado en el pueblo mapuche, ya que después de unos años se dio cuenta de que esta política, no incluía proteger la identidad cultural y tradiciones ancestrales. “Los intelectuales indígenas reconocían que la visión marxista ortodoxa del problema indígena no era muy distinta del enfoque de la modernización. Algunos de ellos, ya en la década de los sesenta, rechazaban ambos enfoques por considerarlos producto de occidente colonizador”<sup>63</sup>.

El gobierno del presidente Allende, promulgó la Ley Indígena N° 17.729 que buscaba dar un estatus jurídico institucional a los pueblos mapuches, Rapa Nui y Aymara, ya que incluía las otras etnias que convivían en el país. Con esto la coalición gobernante Unidad Popular, pretendía contener el desborde social que se estaba produciendo en el mundo de los pueblos originarios a inicios de los años 70.

Posterior a la caída del poder de Allende y durante el Gobierno Militar, comenzó un retroceso en el tema territorial, ya que a partir del año 1974 se devolvió a sus antiguos dueños las tierras entregadas a los mapuches en la reforma agraria. En forma paralela, se incorporó una lógica de desarrollo económico de corte más neoliberal, que en específico permitió que grandes empresarios chilenos (Angelini y Matte) comenzaran a invertir en la producción de celulosa, a través de la reforestación con pino insigne de una extensa área de los territorios ancestrales gracias a la promulgación del decreto Ley 701 del año 1974, vigente hasta la actualidad con algunas modificaciones y conocido como ley al “fomento forestal”, que subsidia con un 75% de los recursos las plantaciones de monocultivos de Pinos y Eucaliptos. La consecuencia de esta ley, fue el reemplazo de grandes extensiones de bosque nativo, por pinos y eucaliptos.

A través del decreto Ley N° 2569 del año 1979, se comenzaron a parcelar títulos de merced creados por leyes anteriores, con el fundamento de entregar la propiedad privada a un dueño único mapuche y de categoría ciudadana chilena. De esta forma, se descompone el tejido social del pueblo mapuche que es vivir en comunidad, forzando una pertenencia nacional a través de la propiedad.

Como hemos visto, entre el período de los presidentes Frei, Allende y Pinochet se produjeron grandes trastornos en el pueblo mapuche debido a diferentes políticas y enfoques de crecimiento e integración a la sociedad chilena. Abstrayéndose de lo territorial y económico, es fundamental observar el fenómeno en lo social, ya que en este período nace una nueva generación de mapuches influidos por todos estos desencuentros políticos. Esta nueva generación es la que actualmente se encuentra liderando la causa mapuche desde un enfoque pacífico como lo es el Consejo de Todas las Tierras (CTT) y otro violento como lo es la Coordinadora de comunidades en conflicto Arauco Malleco (CAM). Hasta acá se puede identificar que **la pobreza y la desigualdad cultural social** se constituyen como los principales motores de conflicto entre chilenos y mapuches.

A principios de los ochenta nació el movimiento Ad- Mapu y se planteó la idea de la autodeterminación del pueblo mapuche, lo que señala un retroceso importante en los

---

<sup>63</sup> Gilberto Aranda y Sergio Salinas, Conflicto de identidades y política internacional, página 309.

intentos de incorporarlos a la sociedad chilena. Según José Santos Millao, presidente de Ad-Mapu a comienzos de la década de los '80, la idea no fue levantar una muralla en la Araucanía, sino más bien vivir de acuerdo a su cultura, educando a sus hijos con la lengua ancestral y dándole valor a los valores de la raza.

Previo al retorno de la democracia, en diciembre del año 1989 el candidato presidencial Patricio Aylwin Azócar junto a su equipo político de la concertación realizaron el Acuerdo de Nueva Imperial, que en términos sencillos propone el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la elaboración de una Ley específica para éstos, que les diera reconocimiento a su idioma, derechos consuetudinarios y cultura, junto con regular su relación con el Estado de Chile. Este acuerdo representó el primer paso en el nuevo trato con el pueblo mapuche y se materializaría de manera concreta a través de la nueva Ley indígena del año 1993, donde se les reconocería jurídicamente y se reconocerían los territorios indígenas a través de los títulos de propiedad otorgados por el Estado el año 1823, otorgándoseles la libertad para conformar sociedades y comunidades. “El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura”, dice el texto de la Ley.

Los aspectos señalados, entre otros, representaron el interés de la Concertación por la Democracia por respetar el origen y derechos de los ciudadanos, como también salvaguardar un espacio de diálogo político entre el Estado y los pueblos originarios, aunque pronto las organizaciones mapuches criticaron que esa redacción no les establecía claramente derechos sobre el territorio.

La principal discusión parlamentaria se centró en la palabra “pueblo”, ya que representa un potencial reconocimiento de una nación independiente dentro de Chile. Incide también la suscripción del Estado al convenio N° 169 de la O.I.T. cuyo efecto es precisamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, dando la señal de un cambio en la relación entre ambos actores, que tradicionalmente estuvo marcada por el interés de la unidad territorial y la hegemonía racial, por sobre la diversidad cultural existente.

Cabe señalar, que entre el acuerdo de nueva imperial y la promulgación de la Ley señalada, hubo una serie de movimientos políticos y sociales con motivo de la celebración de los 500 años de la conquista. El fundamento principal de este movimiento mapuche, se basa en el cambio de la naturaleza del conflicto a uno de carácter interétnico centrado en la demanda de autodeterminación, auto gobierno y autonomía. Este es el punto de inflexión de la presente investigación, ya que representa un claro punto de comparación de este fenómeno en otros países como es el caso Catalán de España.

La idea de la autodeterminación, se comenzó a fraguar en el seno del centro de estudios y documentación mapuche Liwen (CEDM Liwen), institución sin fines de lucro fundada en 1989, por una nueva generación de mapuches profesionales con el propósito de salvaguardar la cultura mapuche a través de la historia, generando espacios para recopilar información histórica, investigación y publicaciones respecto del futuro del pueblo mapuche en una condición de autogobierno y autodeterminación.

La propuesta de Liwen, establece la necesidad de contar con territorio e institucionalidad para hacer posible la autonomía. Una expresión tangible de este deseo en el pueblo mapuche es el estreno de la bandera de su nación llevada a la moneda el año 1992 en el día de la hispanidad con motivo de su celebración.

En síntesis, los años noventa representan una búsqueda de volver a la organización ancestral a través de las comunidades lideradas por Lonkos y, a partir de esa estructura, generar los espacios políticos para lograr la autodeterminación. Uno, a través de la vía pacífica y el otro, a través de la vía violenta y rupturista. Se destaca en este período, el movimiento Wallmapu que logra reunir a las comunidades en torno a un objetivo común, el Consejo de Todas las Tierras (CTT), cuyo objetivo es recuperarlas a través de tomas de terrenos cuya práctica comienza a conocerse de manera gradual durante esa década.

Destaca en este período la acción realizada por Aucán Huincamán, quien lideró un proceso político basado en la suscripción del convenio N° 169 de la O.I.T. además de abrir espacios en Europa y América para recibir apoyo de la comunidad internacional en la recuperación de los derechos del pueblo mapuche. Esta gestión, tiene alguna acogida en el exterior donde el multiculturalismo goza de un prestigio político entre las naciones más desarrolladas, aspecto que será detallado más adelante.

La estrategia de tomas de terreno del consejo de todas las tierras (CTT), fue complementada por una acción violenta en Lumaco el año 1997 donde un grupo de personas que se identificaron con la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco (CAM), emboscó e incendió tres camiones madereros de la empresa forestal Mininco, hecho que encendió el debate público en torno al terrorismo, la aplicación de la Ley de seguridad contra el Estado y el Estado de derecho en la Araucanía. Lo señalado, marca un punto de inflexión en este conflicto, debido a que este tipo de acciones se han mantenido en el tiempo, generando un ambiente de inseguridad tanto a los propietarios de las empresas como a los dueños de las tierras aledañas.

Estas acciones de violencia han demostrado que las políticas públicas no han logrado satisfacer los intereses de los mapuches y que una facción de las comunidades indígenas agotó su paciencia esperando que las promesas de las autoridades se hicieran realidad, adoptando una postura extrema para mantener vigente la urgencia de sus demandas.

Una de las consecuencias más duras fue la esperada reacción del Estado, que empleando sus policías han procedido a la persecución de los autores de estos delitos con una serie de medidas, siendo algunas de ellas los allanamientos en que se denuncia que se ha violentado familias enteras, incluyendo niños, situación que ha servido como argumento para culpar internacionalmente al Estado de Chile en la transgresión de los derechos humanos del pueblo mapuche.

Durante estos últimos años a la fecha, la violencia continúa a través de un patrón similar que se gatilla con la ocupación de terrenos privados por parte de una o varias comunidades mapuche, actividad autodenominada “recuperación simbólica”, donde habitualmente se practica el abigeato. Seguidamente se realizan celebraciones ancestrales,

para finalizar con la irrupción de carabineros con sus fuerzas especiales para desalojar el lugar. Lo señalado, no exento de violencia física y verbal entre ambos bandos. Como resultado de la situación, se producen los juicios cuando existe delito y encarcelamientos a lo que se le ha denominado la criminalización de las demandas mapuches. A consecuencia de lo anterior, el ciclo continúa con acciones violentas de la CAM en instalaciones, infraestructura y vehículos de las empresas forestales como también acciones en contra de civiles vinculados a la explotación forestal. Los autores de estos hechos se mantienen en la clandestinidad.

En este ciclo de violencia que manifiesta un patrón común que se repite cada cierto tiempo, han perdido la vida tanto integrantes del pueblo mapuche como civiles propietarios de la zona.

En ese escenario y como una manera de identificar la red de mando y las comunicaciones logísticas de la CAM, durante el año 2000 y bajo el gobierno de Ricardo Lagos se inició la operación “paciencia”, actividad de inteligencia policial destinada a desarticular el grupo clandestino. La “Operación Paciencia” fue montada por el entonces subsecretario del Interior, Jorge Correa Sutil, y dirigida contra la cúpula de la Coordinadora Arauco-Malleco, CAM.

Respecto del escenario de violencia, cabe señalar que de acuerdo a lo investigado, las acciones violentas se concentran en los integrantes de la CAM, quienes en su mayoría se encuentran en la clandestinidad, por lo que es un error concluir que es una opción de todas las comunidades mapuches, aunque es de esperar que muchas de ellas y desde una postura pacífica, las justifiquen o las apoyen en forma pasiva.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos, en el año 2004, se propuso una “política de nuevo trato” con los pueblos indígenas, como resultado de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, cuyo enfoque es aglutinar casi todos los aspectos ya tratados en esta investigación, teniendo presente como guía orientadora la Ley indígena de 1993 y sus modificaciones hasta esa fecha. Se enuncian a continuación los puntos más relevantes de esta política: mejorar el nivel de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, profundizar las estrategias de desarrollo con identidad y ajustar la institucionalidad pública a la diversidad cultural del país.

Respecto de los derechos, se señala el reconocimiento constitucional de pueblos indígenas como parte de la nación chilena y que poseen culturas e identidades propias. Seguidamente, la representación y participación política a través de un consejo de pueblos indígenas para tener acceso a la definición y ejecución de políticas públicas que les conciernan. Asimismo, la aplicación de la Ley indígena para realizar estudios comparativos entre la actual legislación chilena y la indígena y de esta forma, identificar normativas sectoriales que se encuentren colisionando con los nuevos derechos amparados en la Ley. La ratificación del convenio 169 de la O.I.T., la participación en foros internacionales y medidas específicas de reparación.

Respecto del desarrollo con identidad, se selecciona como alternativa la educación y fortalecimiento socio cultural indígena. El eje central de este programa, es promover la educación intercultural y la capacitación productiva. En la primera se destaca el aumento de

becas indígenas y la incorporación de escuelas bilingües. En la segunda, la entrega de tierras se complementa con capacitación y tecnología. Lo señalado sobre la base de una visión cultural propia de las comunidades a través de un programa de fomento llamado “Orígenes” apoyado por Conaf, Corfo, Sence, Sercotec, entre otros.

Respecto a la diversidad cultural, promover a través de Mideplan y la Conadi planes de acción bianuales para implementar políticas alimentarias, de salud, del medio ambiente y de regularización de tierras incluyendo el reconocimiento al pueblo Lafquenche sus derechos ancestrales al uso y explotación del borde costero.

Esta iniciativa no progresó con el vigor necesario, debido al rechazo del pueblo mapuche a la represión policial y el accionar de la operación “Paciencia” como también a las objeciones presentadas por la oposición respecto de permitir una nación independiente dentro del Estado, vulnerando el sentido de unidad del país. Sin embargo, esta política ha entregado una importante cantidad de recursos económicos a las líneas de acción que se encuentran vigentes. A continuación, se muestra un cuadro resumen que expresa la inversión de recursos con fondos de la Conadi en miles de \$ entre los años 1999 y 2010, de acuerdo al siguiente detalle:

Año	Fondo de tierras y aguas	Fondo de Desarrollo indígena	Fondo de educación y cultura	Becas indígenas	Presupuesto Total Conadi
1999	7.421.706	1.872.602	465.604	2.983.242	11.373.361
2010	39.810.919	3.020.209	918.100	10.893.669	64.408.602
% Aumento	287,9%	16,6%	42,6%	265,2%	296,8%

Fuente: Dirección de presupuesto<sup>64</sup>

Durante el año 2005, la persecución de los integrantes de la CAM en clandestinidad y los resultados de la operación “Paciencia” resultaron en una disminución de sus ataques violentistas. En forma paralela, se produjo un quiebre interno en los movimientos mapuches auto deterministas, entre aquellos que apoyan la vía política y los que insisten en la vía rupturista.

Nació de esta forma, a fines del año 2005 el partido político mapuche denominado Wallmapuwen, liderado por Wladimir Painemal que hacía revivir el enfoque de lograr la autodeterminación a través de la participación política como lo hizo Adolfo Millabur desde el municipio de Tirúa. Éste último, preconizó que la viabilidad en el éxito político estaba a través de la acción y participación política, sobre todo centrado en las alcaldías, ya que en ese nivel de la acción política se resuelven los temas del día a día con los vecinos de las comunidades y es allí donde se encuentran las demandas reales y las necesidades del pueblo mapuche. Por lo tanto, esta corriente política se ve representada por este nuevo partido nacionalista mapuche.

<sup>64</sup> L a Democracia frente al Poder. Chile 1990 – 2010 Augusto Varas. Página 299.

Por otra parte, la opción rupturista se mantuvo a través del nacimiento de la Alianza Territorial Mapuche (ATM) a mediados del año 2007, como una expresión continuista de la CAM desgastada y degradada porque un importante número de sus integrantes se encuentran presos y por la constante presión de la operación “Paciencia”.

En este período, durante el mandato presidencial de Michelle Bachelet, se aplicó una política muy parecida a la implantada por su antecesor. Sin embargo, buscaba revitalizar la relación con los pueblos indígenas a través de un proyecto de Acuerdo de Nueva Imperial II, iniciativa que finalmente no se concretó.

El nuevo período presidencial, ahora para un gobierno de centroderecha, enfrentó la situación de continuismo ya señalada y el presidente Piñera estructuró el Plan Araucanía con un fuerte énfasis en las áreas de desarrollo indígena. En general se desarrolló un clima relativamente más estable, sin embargo la muerte del matrimonio Luchsinger Mackay durante el año 2013, revirtió la situación, generándose nuevamente un distanciamiento y la reemergencia de la violencia política en la relación Estado y pueblo mapuche.

## B. Antecedentes económicos

De acuerdo a los antecedentes investigados, la condición económica del pueblo mapuche cambia una vez iniciada la ocupación militar en el siglo XIX, donde una gran cantidad de comunidades fueron reducidas y reagrupadas en mercedes de tierra insuficientes en cantidad y calidad para su mínima subsistencia. Uno de los aspectos que más inciden es la actividad ganadera, fuente principal de su riqueza conforme a la visión de prosperidad araucana, que consideraba que la posesión de más ganado era signo de riqueza y prosperidad.

Posteriormente y ya dentro de los primeros años del siglo XX producto de la colonización chilena y extranjera en las mejores tierras y el sistema latifundista imperante de nuestro país, se produjo una brecha aún mayor entre estos nuevos propietarios y el pueblo mapuche, ya que entre los años 1910 y 1930 la región experimentó un crecimiento potente respecto de la zona central y norte. Sin embargo, la distribución de la riqueza no llegaba a los aborígenes, quienes seguían limitados a una capacidad productiva escasa y solo de subsistencia mínima, con una tendencia a mantener niveles de pobreza sostenidos.

En términos de extensión geográfica de las actuales regiones del Bio-Bio y Araucanía y con el propósito de obtener una dimensión económica de ellas, se detalla a continuación sus dimensiones en kilómetros cuadrados:

- Región del Bio-Bio: 37.068,7 Km cuadrados.
- Región de la Araucanía: 31.842,3 Km cuadrados.

Ambas, cuentan con una cantidad de superficie irrigada y cultivable en sus valles centrales, excluyendo los de la cordillera y pre cordillera de Los Andes, como también los correspondientes a la Cordillera de la Costa. En esos espacios cultivables que representan alrededor de un 25% de la extensión territorial señalada, se concentró inicialmente el

cultivo de trigo y avena, para posteriormente dar paso a las plantaciones de pino insigne y eucaliptos para absorber la demanda de la industria forestal que se inicia a fines de los años cincuenta. De esta forma, se puede deducir que producto del inicio de las actividades agrícola y forestal en dichos espacios geográficos, significó un menoscabo en la disponibilidad de territorio apto para la subsistencia mapuche.

Este cambio de uso del suelo, se vio influenciado principalmente por la industria minera y en específico la carbonífera en la zona general de Lota. El descubrimiento de estos yacimientos carboníferos significó una buena entrada de divisas al país, sobre todo durante la Primera Guerra Mundial. Para construir la red de túneles bajo el mar, se requería de madera resistente para soportar este tipo de estructura bajo tierra. Este requerimiento, fue el que gatilló la demanda de madera en la zona. Una vez que la producción de carbón continuó creciendo, la demanda de madera también lo hizo, por lo que hubo que destinar algunos territorios para la forestación y producción de suficiente madera. No se han encontrado antecedentes que confirmen la integración de mano de obra mapuche en esta industria; sin embargo, de existir, fue de carácter menor, ya que no se menciona en los textos consultados. Tampoco existen datos de si hubo resistencia indígena a esta industria en aquella época.

En los años 60, a través de la reforma agraria impulsada por el presidente Frei y continuada por el presidente Allende, el pueblo mapuche recuperó 197.761,88 (ha) lo que hacía suponer una mejora en las condiciones económicas del pueblo mapuche. Sin embargo, la devolución no alcanzó a producir índices visibles de crecimiento económico, ya que esta condición duró un corto período de tiempo sin alcanzar a generar los efectos esperados. Este hito político, tenía como objetivo un sentido de redistribución de la riqueza en los sectores más vulnerables.

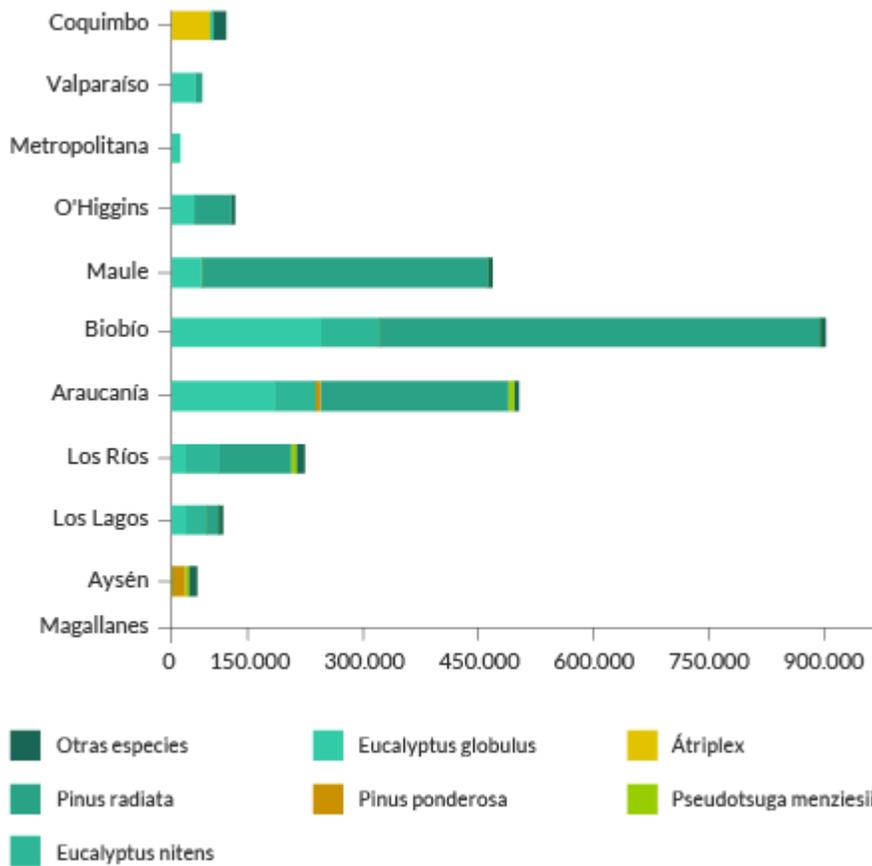
Cabe señalar que en este período y bajo el mandato del presidente Frei se inició el proyecto de la primera planta de celulosa del país siendo inaugurada el año 1968 en la localidad de Arauco. Esta empresa es semi estatal, con aportes del fisco y de una empresa americana administrada por el Estado. Tampoco existen registros de alguna oposición mapuche a este proyecto. El auge de esta industria vino a reemplazar el alicaído estado de la producción y venta del carbón de Lota, que hizo entrar en recesión económica a esta zona del país.

Bajo la administración del gobierno militar, el foco se centró en la industria forestal. Sin embargo, se privatizaron las empresas del Estado, a fin de recuperar su rentabilidad bajo un modelo de corte neoliberal, lo que incentivó el interés de grandes empresarios que comenzaron a comprar bosques nativos y terrenos para ser convertidos en plantaciones de pino radiata principalmente y de eucaliptos en forma secundaria. Lo señalado, produjo un efecto aún mayor en las comunidades mapuches ya que aparte de volver a perder los territorios devueltos por la reforma agraria, vieron cómo los bosques nativos fueron cediendo espacio para ser reemplazados por el pino. Asimismo, se promulgó el Decreto Ley de fomento forestal (DL 701) del año 1974, instrumento que fomenta e incentiva la actividad forestal, donde se conceden dos tipos de bonificaciones: una para la forestación de dunas en suelos preferentemente de aptitud forestal y la otra de beneficios tributarios para

realizar actividades de administración y manejo de bosques plantados en terrenos preferentemente de aptitud forestal. Cabe señalar que en diciembre del 2012 se derogó el artículo número 12 de este decreto, donde se establecían los incentivos tributarios.

Para efectos de representar la superficie actual empleada para esta industria en ambas regiones, se indica lo siguiente dentro del contexto nacional:

**Distribución de los bosques plantados por especie y región (hectáreas)**



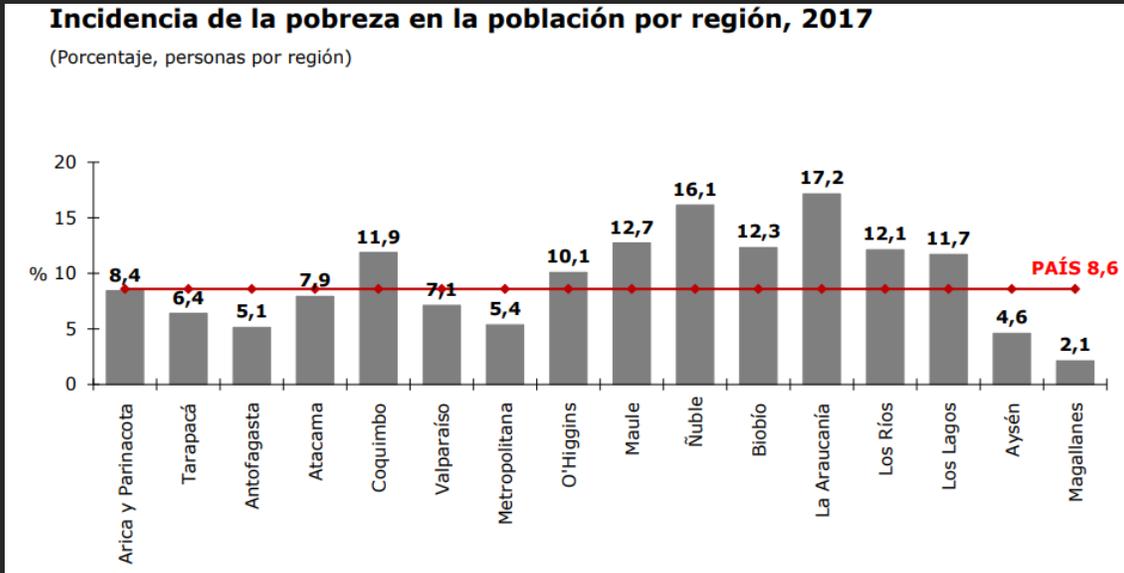
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de INFOR en “Anuario forestal 2016”, p. 26.

La Región del Biobío es la que concentra la mayor cantidad de hectáreas plantadas, con 582.894 ha de Pino radiata (40,6% de las plantaciones de esta especie), seguida por la Región del Maule, con 396.072 ha (27,6% del total) y por la Región de la Araucanía con 257.056 ha (17,9% del total).

Durante los últimos años, la industria forestal ha aportado con un promedio del 14 % del PIB nacional, por lo que representa un sector de carácter estratégico para el país. Sin embargo, desde la perspectiva del medio ambiente, estos cultivos y explotación del terreno producen niveles altos de erosión y además contaminación del agua, aspecto que ha

denunciado el pueblo mapuche en reiteradas ocasiones sin aún recibir una respuesta por el Estado.

En el intertanto, los niveles de pobreza de las comunidades mapuches en las regiones del Bio-Bio y Araucanía aún se mantiene alto con los siguientes índices:



Fuente: CASEN 2017

Otro aspecto importante a analizar es la emigración rural a la ciudad por parte del mapuche, que representa alrededor de un 35% según el último censo realizado en el año 2016, buscando mejores condiciones de vida dejan el campo. Sin embargo, este grupo también presenta niveles de pobreza más altos que sus homólogos no mapuches, por lo que se podría inferir que el territorio no es la única razón de esta condición.

### C. Apoyo internacional a la causa de autodeterminación mapuche.

La autodeterminación comienza formalmente a través de la primera cumbre realizada en el cerro Ñielol el año 2013, donde el pueblo mapuche traza su ruta hacia ese objetivo. Lo señalado, se fundamenta en el artículo número tres de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, instrumento de derechos humanos de última generación donde se señala el derecho colectivo a la autodeterminación, que expresa: “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”<sup>65</sup>.

Dentro de las líneas de acción de la estrategia trazada en la primera cumbre, se encuentra la “escuela para el autogobierno mapuche”, iniciativa que identifica la necesidad

<sup>65</sup> Fuente: “El derecho a la autodeterminación mapuche y su proceso orgánico” por Maria Teresa Huentequeo y Aucán Huincamán.

de generar criterios comunes para desarrollar este proceso dentro de todos los integrantes de las comunidades. Debe anotarse al respecto, que para desarrollar una declaración de autogobierno debe existir consenso y unión, ya que es conceptualmente un derecho colectivo. La segunda línea de acción, es la de emplear los tratados y parlamentos celebrados primero con el Reino de España y después con la República de Chile; estos son:

1. Los parlamentos de Quillen en 1641 donde como se describe en el primer capítulo se reconoce una frontera entre la colonia y el pueblo mapuche.
2. El tratado de Tapihue de 1825, donde la República de Chile reconoce la soberanía del pueblo mapuche entre el Bio – Bio y el Toltén

Ambos acuerdos contienen los atributos de un tratado entre dos naciones y por lo tanto podrían ser considerados y convocados como vinculantes en una corte internacional para hacerlos efectivos nuevamente.

La segunda cumbre, realizada en el año 2014 establece los objetivos de esta ruta auto determinista, que a continuación se enumeran:

1. Construcción de una voluntad colectiva que surge de la voluntad individual de cada mapuche.
2. Crear una dotación o contingente de personas mapuche con capacidad y mentalidad de gobernante.
3. Un sistema de gobierno, sea tradicional, clásico no mapuche o una combinación de ellas.
4. Un estatuto de autogobierno mapuche.
5. El proceso orgánico y su legitimización, a través de una constituyente mapuche para la adopción del estatuto de autogobierno.

Es decir, según los impulsores de esta idea, “el pueblo mapuche está a las puertas para crear e instalar un autogobierno, una vez que los pasos previamente identificados se hayan dado, esto da cuenta de que el futuro mapuche depende ahora de su capacidad y voluntad colectiva”<sup>66</sup>.

Teniendo presente esta declaración de intenciones de los dirigentes de este movimiento, es recomendable revisar si las organizaciones internacionales y nacionales hacen eco de esta iniciativa:

1. Respecto del apoyo del exterior a través de ONG’s se observa una dedicada participación de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), en el caso mapuche. Esta ONG tiene 141 miembros en todo el mundo por lo que posee una capacidad política para ejercer suficiente presión al Estado para que deponga su actual accionar en el sur de Chile.

---

<sup>66</sup> Ibid.

2. La preocupación internacional en el caso mapuche, apunta a la aplicación de la Ley antiterrorista frente a la demanda de las comunidades en la recuperación de tierras. No se desconoce la presencia de delitos frente a los actos de violencia en estas ocupaciones ilegales a la propiedad privada, pero son catalogados como delitos ordinarios y no de carácter terrorista. El informe N<sup>o</sup> 445/3 de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) emitido en abril del año 2006 realiza una profunda crítica al sistema penal chileno y a la interpretación que se le otorga a estos actos de violencia.
3. El fondo de las observaciones, apuntan a que la aplicación de esta normativa no garantiza el proceso ya que contiene elementos que impiden garantizar todos los derechos del imputado y en la desproporcionalidad entre las penas y el delito cometido.
4. Entre sus recomendaciones, incluye la modernización de la normativa que califica este tipo de delitos y la aplicación de las normas penales para que se alineen con las actuales orientaciones para los pueblos indígenas y el resguardo de sus derechos humanos. Insiste en suscribir a la brevedad el convenio N<sup>o</sup> 169 de la O.I.T., aspecto que se encuentra resuelto a partir del año 2008.
5. Además, este informe incluye una detallada explicación de la actual cantidad de hectáreas ocupadas por las forestales en las regiones del Bio Bio y Araucanía, como también un detallado sumario de los casos en que se ha aplicado la ley antiterrorista, debido a que contextualiza el origen del problema solo en la pugna entre las comunidades en conflicto y las empresas forestales, sin tocar las otras aristas de éste como lo es la demanda de autodeterminación del pueblo mapuche, por lo que se enmarca en el ámbito legal penal.
6. Amnistía Internacional se ha hecho parte en las críticas al Estado de Chile por condenar a tres comuneros en el caso de la muerte del matrimonio Luschinger Mackay el año 2013, aplicando la ley antiterrorista. Esta condena se hace efectiva el año 2018, por lo que es de esperar represalias en algún sector de las regiones en conflicto. Esta ONG, solicita no criminalizar las demandas del pueblo mapuche conteniendo una línea argumental muy similar a la FIDH por lo que se confirma que la principal preocupación de estos organismos es el respeto de los derechos humanos, sin entrar en el debate de la autodeterminación.

Otro fenómeno interesante de señalar, es la aparición de actores mapuches en el concierto internacional al amparo de la declaración de derechos humanos para los pueblos indígenas. En este sentido, los mapuches de Argentina y Chile han desarrollado una serie de iniciativas para lograr sus objetivos. La postura consensuada de ambos, es alcanzar la autodeterminación dentro de un estado plurinacional que representa una fórmula factible, ya que no implica secesión del Estado, tal como lo desarrolló el presidente Evo Morales en Bolivia tras alcanzar el poder político, usando como plataforma el movimiento indigenista y derrotando al estilo político tradicional liderado en ese entonces por los gobiernos de Sánchez de Lozada y Meza.

El camino político para alcanzar lo señalado se ve largo, ya que el margen de maniobra interno que ambos lados del pueblo mapuche tienen con los estados chileno y argentino es limitado, configurando una relación de tipo asimétrica. Por lo señalado, este movimiento político busca aliados en el exterior a través de organismos no gubernamentales y las Naciones Unidas. Se destacan en el sector chileno GEDES (con sede en la ciudad de Temuco) y en el lado argentino PROPATAGONIA, con sede en la ciudad de Neuquén. Estas ONG's tienen un propósito medioambientalista y de desarrollo sustentable y son financiadas por países de la Unión Europea (UE). De esta forma, el pueblo mapuche obtiene subsidio económico<sup>67</sup>.

En forma paralela, existe otra línea de acción, que se orienta a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, patrocinada principalmente por la ONU. En Chile ejerce esta función el “observatorio ciudadano”, financiado por la UE con sede en Temuco y en Argentina esta tarea la controla una organización denominada “observatorio de derechos humanos de pueblos indígenas” con sede en Neuquén. Como vemos, a través de estos organismos el pueblo mapuche protege a sus militantes tanto de la justicia chilena como argentina.

Asimismo, para estar presentes en las sociedades y plantear sus aspiraciones e intereses, el pueblo mapuche se ha incorporado al activismo en la Web, con distintos sitios de debate e información. Llama la atención cómo una sociedad de ritos ancestrales y comunicaciones tradicionales entre ellos, son capaces de migrar a un entorno tecnológico propio de sus oponentes. De esta forma, se evidencia que existe una capacidad de adaptación de sus prácticas ancestrales para el logro de sus intereses.

Finalmente: existen antecedentes no comprobados a través de alguna investigación de carácter oficial y público, sobre vínculos entre facciones violentistas del pueblo mapuche y las FARC, como también el grupo Vasco Abertzale Askapena. Lo señalado, con propósitos de entrenamiento en guerrilla y empleo de estas técnicas y tácticas para operar en la clandestinidad. Este es un tema que se encuentra vedado a la opinión pública, dada su connotación política y su efecto en la seguridad del Estado, aspecto que no será profundizado en esta investigación, pero que se debe mantener como un elemento de análisis en futuros trabajos.

#### D. Conclusión del Capítulo.

Revisada la descripción histórica del caso Mapuche, se puede concluir que este pueblo jamás se sometió al dominio español ni tampoco al chileno una vez conformada la república, principalmente por una razón cultural y de territorialidad. Lo señalado, ha afectado las relaciones y la convivencia entre chilenos y Mapuches a lo largo de la historia, ya que a pesar de que ambas partes han tratado de lograr acuerdos de convivencia pacífica, ésta se torna vulnerable e incierta cada vez que agentes como la pobreza y la desigualdad se presentan en forma evidente en el entorno de esta

---

<sup>67</sup> Fuente: “Pueblos indígenas como nuevos actores internacionales: el caso del pueblo mapuche”, Juan María Rabagliatti en VI Congreso de Relaciones Internacionales, Argentina, 2012.

relación interfieren para avanzar en esa senda. Una de las características que se evidencian en esta dinámica entre el pueblo Mapuche y la sociedad chilena es que el primero posee un tejido social diferente en el sentido de que cada comunidad indígena, responde al mandato y orientaciones de un líder (Lonko) existiendo a la fecha muchas de éstas organizaciones que no siempre actúan como un pueblo unido frente a los desafíos y oportunidades que el Estado ofrece. Lo señalado se traduce en diferentes posturas entre las mismas comunidades, tornándose muy difícil lograr un acuerdo permanente en el tiempo y que sea respetado.

Otra conclusión es que la identidad Mapuche está arraigada en su cosmovisión del universo que contrasta con el enfoque occidental de la sociedad chilena, en el sentido de que el bien común se obtiene libremente desde la posesión de la tierra ancestral y no de la explotación de éstas bajo la mirada capitalista occidental. Lo señalado, dificulta el desarrollo y progreso de estas comunidades, ya que el modelo es percibido como una amenaza a la libertad.

Finalmente, se puede apreciar que las iniciativas autonómicas del pueblo Mapuche han tenido cierto avance en el concierto nacional producto de la incorporación de ciertos líderes comunales en la política contingente, como una herramienta más eficiente para alcanzar sus fines. Lo señalado, en conjunto con la oportunidad que ofrecen ONG's y las Naciones Unidas con sus políticas abiertas a la autonomía de los pueblos originarios en el orbe. De esta forma se puede concluir que prevalecería una opción más política que de violencia social para alcanzar sus objetivos.

## **V. Comparación de los casos catalán y mapuche**

Como se expuso en el marco teórico del presente trabajo, para la comparación de los casos mapuche y catalán se tomará en cuenta, de acuerdo a los postulados del General Beaufré, las variables de la matriz de modelos estratégicos, esto es: El Escenario, la Amenaza, los Medios, los Objetivos y la Doctrina, que traducidos a un lenguaje no militar denominaremos respectivamente como: el Entorno, los Riesgos para el Estado, los Actores, los Fines y los Fundamentos Jurídicos y Morales. Considerando que el aspecto definido como “riesgos para el Estado” representa uno de los objetivos de esta investigación (Objetivo N° 3: Establecer posibles efectos futuros en la Gobernabilidad y mantención del Estado de Derecho en la Araucanía), será el último en abordarse.

A. Desde el punto de vista del Entorno, se aprecia una serie de similitudes y diferencias, que a continuación se detalla:

### **1. Similitudes:**

a. En una parte de la población (en este caso, parte de la población catalana y mapuche como también parte del resto de la población española y chilena), el nivel de involucramiento con el conflicto se puede calificar de “moderado”, ya que no se evidencia masivos actos políticos o de otra índole en los cuales la otra parte de la población del respectivo país, que no es protagonista del problema, tome partido en forma explícita y se haga parte del conflicto. Las opiniones son expresadas en el ámbito de lo privado y en foros o publicaciones de carácter informativo o de opinión. Es cierto que en Chile, por ejemplo, el tema mapuche es abordado en diversos foros de tipo político, pero a juicio de los autores se

presenta como consecuencia de la relevancia política que le otorgan aquellos actores interesados en cambiar la situación u obtener provecho político de esta causa, pero una parte mayoritaria de la sociedad no tiene las causas autonomistas como una prioridad, salvo que se produzca una crisis puntual.

b. Tanto el Estado español como el Estado chileno, plantean a sus contrapartes catalana y mapuche un escenario político en el cual definen a priori determinados límites a las demandas. Ello se expresa particularmente en la definición previa respecto de la necesidad absoluta de mantener la integridad del Estado. No obstante en ambos casos se evidencia un historial de declaraciones y negociaciones respecto de los niveles de autonomía que pudieran obtenerse, tanto el Estado español como el Estado chileno descartan en forma tajante cualquier posibilidad de independencia. Ambas Constituciones excluyen el reconocimiento a otra República dentro del Estado, aunque en el caso catalán se les conceda niveles de autonomía.

c. Al revisar los antecedentes históricos, se puede observar que en ambos casos se han presentado en los respectivos países periodos de profundos cambios en la conducción del Estado Central, que han tenido como efecto directo, un escenario político en el cual se producen reducciones de los espacios de reconocimiento y autonomía de las respectivas comunidades. Como ejemplo de ello, se puede citar la Segunda República en España, el año 1931, en que se permitió a los catalanes recuperar ciertas condiciones de autonomía a cambio de modificar su status de “República Catalana” a la “Generalitat”. En Chile, los parlamentos de Quillén y de Tapihue (1825) otorgaron determinada autonomía al pueblo mapuche al sur del BioBio, manteniendo la nacionalidad chilena pero con leyes separadas y con la figura del “Cacique Gobernador”. También comparten periodos de reducción o supresión de los avances previos, como la decisión de Felipe V de España, que en 1713 eliminó las leyes propias de los catalanes. Luego de la muerte de Franco en 1975, la nueva Constitución española volvió a reconocer autonomía a los catalanes, bajo el concepto de “nacionalidades históricas”. En Chile, por otra parte, el año 1822 el Director Supremo emitió la primera Constitución, cuyo artículo 1 determinó que todos los habitantes del país eran chilenos, rompiendo el reconocimiento con que los mapuches contaban por parte de los españoles. En España y posterior a la Guerra Civil de 1936-1939, luego del triunfo del Partido Nacionalista de Franco se eliminó las garantías autonómicas de los catalanes (por ejemplo: la prohibición de emplear el idioma catalán en toda España). 80 años antes, en Chile la ocupación de la Araucanía al Sur del BioBio (1860) cambió radicalmente las condiciones de autonomía otorgadas al pueblo mapuche, que a la sazón podían contar con leyes separadas y cacique gobernadores. Volviendo al caso chileno, se aprecia que durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1960) y Salvador Allende Gossens (1970-1973) se retornó a las comunidades parte del territorio ancestral perdido durante la ocupación a las comunidades existentes en esa época. También se aprecia similitudes entre el Estatuto de Nuria en España y el Tratado de Tapihue en Chile, en el sentido que ambos otorgan grados de autonomía en una amplia gama de materias, aunque debe señalarse que en el caso del Tratado de Tapihue, celebrado con los

españoles, ello nunca fue replicado luego de la creación del Estado de Chile republicano.

d. Otra coincidencia se produce desde el punto de vista del escenario político vecinal y local, en cuanto a la situación de comunidades parecidas y con parecidas demandas. En el caso español, la situación catalana se desarrolla en paralelo con aspiraciones de otras comunidades como el País Vasco, cuya historia de aspiraciones y hechos políticos es muy vasta, así como otras comunidades como Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria y Castilla, Valencia, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra y La Rioja que son reconocidas como comunidades históricas. En el caso chileno, se aprecia que la causa mapuche convive con la situación de otros pueblos originarios como los Aymaras, Atacameños, Changos, Diaguitas, Picunches, Pehuenches, Huilliches, Chonos, Alacalufes, Onas y Yamanas (algunos de ellos ya extintos), además de los Rapa Nui, que a lo largo de la historia y hasta la actualidad también presentan demandas específicas. Asimismo, se toma nota de que los mapuches no se encuentran solamente en Chile sino también en Argentina, lo que hace que cualquier conflicto tenga la posibilidad de involucrar a más actores que el Estado chileno.

e. El factor económico, en ambos casos, es evaluado como un aspecto de altísima relevancia como elemento que activa las respectivas crisis y constituye un elemento común, pero también diferenciador:

En el caso catalán, la riqueza relativa es mencionada como parte de la argumentación separatista, que postula la idea de que Cataluña aporta riqueza a España en una forma que no es suficientemente retribuida, sino, por el contrario, denuncian que el régimen de administración del Estado los despoja de riquezas que les pertenecen, por lo que el discurso de los líderes catalanes se centra en la idea de que la independencia les permitiría mejorar radicalmente el estándar de vida de los catalanes. Esta idea es confrontada por las autoridades de gobierno españolas, que insisten en que Cataluña paga el precio de sus propios “despilfarros” y una elevada deuda externa. Con todo, la crisis catalana estalló en conjunto con la crisis económica europea y española y, a juicio de los autores, gatillada por ésta.

En el caso chileno, la pobreza relativa constituye el principal elemento del discurso reivindicacionista mapuche. La pérdida progresiva de la capacidad de autogestión económica y la falta de compatibilidad entre el modelo productivo de las sociedades modernas y las formas de subsistencia de los mapuches, son un argumento constante de las demandas mapuches, que en este caso, se sustentan en una mirada desde la pobreza y la falta de oportunidades, argumentos que son respaldados por todos los estudios recientes y las estadísticas oficiales, que sindicaron a la Región de la Araucanía como la más pobre de Chile<sup>68</sup>.

f. En el ámbito social, se advierte en ambos casos la emergencia de periodos de convulsión social con periodos de mayor o menor intensidad. En el caso catalán, la causa se centra en la independencia desde el lema “España nos roba”. En el caso

---

<sup>68</sup> Fuente: CASEN 2018

mapuche, la causa principal apunta a la “recuperación de tierras ancestrales” que actualmente está en manos de empresas forestales.

g. Actualmente y en ambos casos, se aprecia la ausencia de acciones militares por parte del Estado, que sólo se ha limitado al uso de la fuerza mediante el empleo de las fuerzas policiales ante sucesos críticos y también como disuasivo. La excepción a esta regla, está constituida por lo ocurrido en 1860 en Chile, en que el Estado actuó mediante el Ejército para producir la ocupación del territorio mapuche.

h. El panorama internacional, en ambos casos muestra cierto grado de indiferencia, que sólo se altera ante la presencia de eventos críticos como protestas graves, atentados de tipo terrorista, o manifestaciones masivas. Como se revisó en páginas precedentes, las reacciones internacionales se han producido cuando se produce una crisis, como el caso catalán, en el cual además las reacciones fueron de apoyo a la institucionalidad establecida en el Estado, reacción que pudiera replicarse en el caso chileno si estallara una crisis. En el caso mapuche, se visualiza declaraciones de organismos internacionales como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, pero sólo en referencia a la violencia y el uso de la fuerza por parte del Estado, desde la perspectiva del respeto a los Derechos Humanos, pero no en referencia al conflicto como tal ni a eventuales soluciones<sup>69</sup>. También existen informes de relatores de la ONU respecto de Derechos Humanos, que en igual forma se refieren solamente al uso de la fuerza y a la aplicación de la Ley Antiterrorista.

## 2. Diferencias:

a. Como se mencionó anteriormente, el factor económico también se constituye en un elemento diferenciador, dado que el pueblo catalán se percibe como un gran productor de riqueza y sus indicadores económicos son comparativamente favorables. Históricamente, Cataluña ha sido una región privilegiada por su comercio exterior, su industrialización y su tecnologización. En el caso chileno, el pueblo mapuche arrastra una historia de subdesarrollo y pobreza, con falta de oportunidades y una amenaza a la desaparición de su cultura debido a la emigración hacia las ciudades en busca de oportunidades. La comparación de las estadísticas anuales, corrobora la afirmación de que el empobrecimiento relativo de los mapuches es progresivo y constante.<sup>70</sup>

b. Desde la perspectiva política, se visualiza que en España a través de la historia ha habido periodos en que Cataluña ha contado con una autonomía bastante apreciable, coexistiendo con el Estado Central. Ello no ha existido en el caso chileno, en que constitucionalmente desde el inicio de la República se ha establecido la concepción de Estado Unitario. Por ejemplo, el gobierno de Patricio Aylwin promulgó en 1993 la Ley Indígena N° 19.253, en que se les

---

<sup>69</sup> El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, planteó el 29 de marzo de 2017 al Estado de Chile, representado por la Presidenta Michelle Bachelet, su preocupación por la situación en la Región de La Araucanía.

<sup>70</sup> Fuente: CASEN

reconoce a los mapuches la condición de indígenas, la propiedad de sus tierras por títulos del año 1823 y algunos mecanismos para su desarrollo económico, pero no hay reconocimiento de autonomía como pueblo, lo que difiere del caso catalán, en que se les reconoce autonomía a partir de la Segunda República (1931), en la Constitución de 1978 y en el Estatuto de Autonomía del año 2006.

- c. Otro elemento diferenciador, se aprecia desde el punto de vista del actuar de movimientos internacionales y organizaciones no gubernamentales en pro de los pueblos originarios: estos movimientos, no incluyen las demandas de comunidades como las españolas, sino que concentran su concepción de “originarios” en comunidades y pueblos “indígenas y tribales”. De hecho, documentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), firmado por España y Chile, emplea dicha nomenclatura y no se refiere a pueblos como los catalanes.
  - d. La situación mapuche, desde la perspectiva de la profundidad del movimiento y sus repercusiones, no tiene paralelo en la región. En Europa, la situación catalana coincide con otras de comunidades españolas (principalmente los vascos) y con la de otros Estados que enfrentan demandas de separación intensas, dentro de las cuales se destaca el caso del Reino Unido con los escoceses e irlandeses)
  - e. A diferencia del caso catalán, que al producirse una crisis generó el rechazo generalizado de la comunidad internacional, las demandas de pueblos originarios como los mapuches producen algún grado de simpatía, que deriva en declaraciones en pro de las mejoras de sus condiciones de vida.
- B. Desde el punto de vista de los principales actores presentes en el conflicto, se aprecia lo siguiente:
- 1. Similitudes:
    - a. Ambos pueblos, tienen entre sus características principales la conservación de su propio idioma, atributo que les genera un fuerte sentido de identidad y que consolida la transmisión oral o escrita de su cosmovisión a través de las generaciones sucesivas. El “Catalá”, mantiene su vigencia l punto de que la página oficial del gobierno catalán está elaborada en ese idioma (aunque con versiones en español). El “Mapudungun”, se transmite de generación en generación y además en los últimos años ha sido incorporado en la denominación de edificios
    - b. Se constata una fuerte presencia de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que apoyan ambas causas. En Cataluña, por ejemplo, se creó una plataforma denominada La Fede, más conocida como “Lafede.cat-Federació d’organitzacions per a la justicia global-ue”, que coordinó los esfuerzos de ONGs como Amnistía Internacional, Ayuda en Acción, Manos Unidas e incluso la Cruz Roja, que forman parte del listado de “organizaciones federadas” dentro del esquema la Fede. Estas organizaciones cooperaron con la Generalitat en la preparación del referéndum por la autonomía del 1 de

octubre de 2017.<sup>71</sup> En el caso mapuche, el matutino El Mercurio informaba de una carta de la ex primera dama francesa Danielle Mitterrand, quien preside la fundación France Libertés, dirigida a la Presidenta Michelle Bachelet con una propuesta de trabajo en la construcción de nuevos indicadores de desarrollo para el pueblo mapuche.<sup>72</sup> En el año 2012 el vespertino chileno La Segunda publicaba la información del entonces Intendente de la IX Región, Andrés Molina, quien detalló a "La Segunda" que "existen entre cinco y seis ONGs que están prestando cobertura a las demandas de los pueblos mapuches y que incluso cuentan con verdaderos "productores" de hechos de violencia.

- c. Tanto la causa catalana como la causa mapuche, en tanto fenómenos políticos, han constituido una plataforma que ha proyectado políticamente a determinados líderes del movimiento, lo cual en ambos casos ha sido denunciado por los respectivos Estados y por opositores a los movimientos, como aprovechamiento político para fines particulares e incluso como populismo. Con todo e independientemente de esas imputaciones, la defensa de las respectivas causas y el actuar público de los líderes a lo largo del tiempo, les han dado visibilidad nacional e internacional. Es el caso de Artur Mas, Carles Puigdemont y su sucesor Quim Torra, por mencionar algunos en Cataluña, como asimismo líderes mapuches como Aucán Huilcamal, Héctor Llaitul, los hermanos Tralcal o la machi Francisca Linconao, entre muchos más.
- d. Los Estados, como actores, han tenido una actitud similar en el sentido de promover medidas de entendimiento pero desde la perspectiva de la supremacía del Estado y su integridad. Las distintas administraciones, independiente de su color político, han asumido la forma de enfrentar las problemáticas autonomistas e independentistas como una Política de Estado. De igual forma y como se aprecia en los capítulos precedentes, tanto el Estado español como chileno han asumido determinadas formas de flexibilización de las relaciones de poder con las respectivas comunidades, las que han variado a lo largo del tiempo.
- e. La presencia de industrias y otras actividades económicas de relevancia en Cataluña y la Araucanía, conlleva en ambos casos una presión hacia el Estado para que les garantice la continuidad de su actividad. A medida que emerge una situación de crisis, estas empresas son actores relevantes en la discusión sobre las medidas que se pueden adoptar. En el caso español, se apreció por la fuerte oposición que hicieron las industrias y otras organizaciones de tipo comercial ante la posibilidad de una Cataluña independiente. En el caso chileno, las empresas forestales presionan al Estado por el "restablecimiento del orden público" que les permita continuar con la explotación de los bosques. Debe tenerse en cuenta en este caso, que los territorios cuya propiedad se disputa entre estas empresas y las comunidades mapuches constituyen una de las partes principales del conflicto.
- f. Los medios de comunicación masiva, ocupan los sucesos críticos como base para iniciar un debate, en el cual aparecen posturas que empatizan con los

---

<sup>71</sup> Fuente: Informe de la Guardia Civil española, divulgado por el periódico OKdiario el 11 de octubre 2017

<sup>72</sup> Fuente: Emol.com - <https://www.emol.com/noticias/nacional/2008/02/09/291858/ongs-francesas-haran-propuesta-a-bachelet-por-conflicto-mapuche.html>

actores que se visualiza como más débiles o postergados, lo que en cierta medida complica el accionar político y comunicacional de los Estados.

2. Diferencias:

- a. Cataluña fue un principado con estructura política antes de ser anexado al Reino de España. A diferencia de ellos, el pueblo mapuche tiene una conformación que no obedece a la estructura política en su concepción occidental, sino que se conforma a través de la confluencia de una serie de comunidades que responden al liderazgo de un Lonko. Esto significa a fin de cuentas la coexistencia de varias comunidades con un líder ancestral en un mismo territorio, lo que sugiere un sistema de gobierno ecléctico desde la mirada occidental.
- b. Cataluña se muestra al mundo y la historia, como un pueblo que mantuvo relaciones comerciales propias y desde la Edad Media con Africa, Grecia, Italia, Flandes y otros, lo que demuestra una posición de relevancia. El pueblo mapuche arrastra una historia de crianza de animales y agricultura para la propia subsistencia, en un territorio (Wallmapu) compartido entre Lonkos jefes de cada comunidad.
- c. En el caso Catalán, se visualiza con nitidez que sus líderes han desechado la opción terrorista, por lo que no se verifican ataques contra la población o la infraestructura pública. En el caso mapuche, con cierta persistencia se constata acciones de fuerza con resultado de pérdidas cuantiosas de bienes materiales. Asimismo, ocasionalmente resulta en lesiones y hasta con resultado de muerte, como fue el caso del atentado contra el matrimonio Luchsinger-Mackay. Ello demuestra que, como actores, admiten la violencia política como medio para la consecución de sus fines.
- d. Los líderes catalanes provienen de una élite política, mientras que los líderes de los mapuches provienen desde la base del pueblo, generalmente sin mayor preparación académica y son en consecuencia representativos de sus sentimientos de postergación social y económica.
- e. A diferencia del caso mapuche, en Cataluña existen grupos económicos locales poderosos que apoyan la causa independentista. El holding Agrolimen, propietario del grupo alimentario Gallina Blanca, pertenece a una de las grandes familias catalanas más independentistas, los Carulla. Artur Carulla, presidente del grupo, es considerado cercano al expresidente de la Generalitat de Cataluña, Artur Mas, y apoya la ruptura con España. Los Carulla son además propietarios del diario Ara, uno de los periódicos cuya línea editorial ha sido tradicionalmente más partidaria de la secesión. Unipost es una de las empresas más identificadas con el independentismo. La empresa, es identificada como pro independencia de Cataluña. Esta firma fue la encargada de enviar el material para la celebración del referéndum del 1 de octubre, que fue incautado por la Guardia Civil. Se da la circunstancia de que en octubre de 2016 esta firma recibió un préstamo de entre tres y cuatro millones de euros por parte de la Generalitat, según informó el medio Economía Digital.
- f. Como actor principal, el Estado en los dos casos presenta características diferentes. En España el Rey es el Jefe de Estado y el Jefe del Gobierno, es una figura política de elección democrática, con funciones separadas. En Chile, el

Presidente de la República ejerce como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. A esta configuración política diferente, se suma el hecho de que en España el Estado ha entregado autonomía a varias organizaciones locales “estatales”, como aduanas, tesorería, etc.

- g. Los liderazgos mapuches son mucho más dispersos que los catalanes, lo que en ocasiones atenta contra la homogeneidad de su actuar. Hay tantos líderes como comunidades. En Cataluña, la presión sobre el Estado es dirigida desde la Generalitat.
- C. Analizado desde el punto de vista de los fines o propósito, se puede observar las similitudes y diferencias que se detalla a continuación:
1. Similitudes:
    - a. En ambos casos se trata de una lucha por obtener un régimen de autonomía mayor al existente, conservando las características especiales que se derivan de las particularidades de cada historia.
    - b. Entre los argumentos del discurso de los respectivos líderes, aparece con frecuencia el llamado a que se les reconozca una identidad propia. Los movimientos más extremos de Cataluña abrazan el concepto de “nacionalismo catalán” con una fuerte argumentación que exalta las características propias de la identidad catalana <sup>73</sup>. En el caso mapuche, autores como Ximena Painemal <sup>74</sup> señalan que “El pensamiento occidental actúa como un ente homogenizador, impidiendo el desarrollo de la espiritualidad, idioma y cultura mapuche; imponiendo a los sujetos pertenecientes a este pueblo, un patrón cultural muy distinto a su cosmovisión y a su identidad, folclorizando sus prácticas culturales, anulando a los sujetos y sus diferencias, lo cual puede ser entendido como la chilenización de lo mapuche, integración forzada que nace de la naturaleza etnocéntrica de la cultura occidental.”
    - c. Conviven con la lucha por las respectivas causas, propósitos denunciados por opositores como la búsqueda del fortalecimiento de ambiciones políticas personales por parte de algunos de los líderes. Ello obedece en parte, a que las tensiones internas por el poder generan críticas en este sentido. Como ejemplo de lo anterior, se puede destacar en Cataluña las críticas que recibió Carles Puigdemont por parte del diario El Mundo, por considerar que la designación de Quim Torra obedecía exclusivamente a los propósitos de Puigdemont y no a la opinión de los electores o del partido<sup>75</sup>. En el caso mapuche, el líder Aucán Huilcamán se promovió como precandidato presidencial en el año 2005 y el

---

<sup>73</sup> Al respecto, el historiador Jordi Canal en su publicación “El Estado Autonomico: Reflexiones históricas sobre Cataluña y el Nacionalismo catalán” alude a “la presencia de tradiciones, conciencias, realidades, experiencias y signos identitarios más o menos antiguos. Entre éstas y éstos sobresalen la lengua –el catalán, el vasco o el gallego, con niveles de uso muy desiguales; una cultura y una historia propias; las lealtades institucionales y las tradiciones jurídicas locales y regionales; la conciencia étnica y las identidades; o, entre otros, las realidades socioeconómicas –la industrialización catalana o vasca, por ejemplo– y las experiencias históricas acumuladas. (Fuente:[http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/20130423222052el-estado-autonomico-reflexiones-historicas-sobre-cataluna-y-el-nacionalismo-catalan.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423222052el-estado-autonomico-reflexiones-historicas-sobre-cataluna-y-el-nacionalismo-catalan.pdf))

<sup>74</sup>Painemal, Ximena: “Identidad y espiritualidad Mapuche: La visión del Machi”. Tesis para la obtención del título de Psicóloga, Santiago de Chile, 2011, descargado de [www.mapunet.org/documentos/mapuches/TESIS\\_PAINEMAL.pdf](http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/TESIS_PAINEMAL.pdf)

<sup>75</sup> Fuente: “La división escondida del independentismo activo”. El Mundo, España, edición del 13 de mayo 2018

año 2017 anunció el día 23 de junio al medio local Soy Temuco, su intención de postular a un cupo senatorial.

- d. La búsqueda de apoyo popular, es una constante entre los fines inmediatos en ambos casos, ya que es considerado un elemento fundamental para dar fuerza al movimiento.
- e. El mejoramiento de la situación económica, figura entre los grandes objetivos de catalanes y mapuches. En los primeros, por considerar –como ya se explicó en capítulos precedentes- que históricamente han sido despojados por el Estado español, lo que habría atentado contra el desarrollo y bienestar de Cataluña. En los segundos, desde la perspectiva de la pobreza que caracteriza a la Región de la Araucanía y su deseo de asegurar condiciones que garanticen niveles de prosperidad que nunca han alcanzado.
- f. Los catalanes y mapuches han buscado obtener apoyo internacional. Este aspecto resulta fundamental para el éxito de su causa y constituye el centro de la hipótesis de este trabajo, por considerar los autores que, sin conseguir este objetivo, el movimiento no tiene posibilidades reales de éxito. Ello está presente en forma permanente en el discurso catalán. Ejemplo de ello es la declaración de Carles Puigdemont, durante una concentración efectuada en Barcelona el 10 de junio de 2017, en la que entre otros aspectos señalaba “Pedimos a la comunidad internacional que nos ayude”<sup>76</sup> y el ex futbolista y jugador del FC Barcelona Pep Guardiola, en la misma concentración, declaraba: “Apelamos a todos los demócratas de Europa y del mundo a apoyarnos en la defensa de los derechos hoy amenazados en Catalunya”.<sup>77</sup> En el caso mapuche, el caso más reciente lo constituye el líder mapuche Aucán Huilcamán, quien en 2018 instó a la comunidad internacional a intervenir en el conflicto y anunció giras al Perú y eventualmente acudir a la Corte Internacional de Justicia<sup>78</sup>

## 2. Diferencias:

- a. A diferencia del pueblo mapuche, que básicamente lucha por el reconocimiento y por el establecimiento de un “nuevo trato”, Cataluña tiene aspiración de constituir un Estado independiente. La consulta efectuada el 1 de octubre de 2017 tuvo la siguiente pregunta: “Quiere que Cataluña sea un Estado Independiente en la forma de una República?”<sup>79</sup>. El Presidente de la Generalitat de ese entonces, Carles Puigdemont, declaró al medio BBC el día 4 de octubre ““Vamos a declarar la independencia 48 horas después de que se hagan oficiales todos los resultados que se están escrutando”<sup>80</sup>. Se advierte un propósito inspirado en la convicción de que Cataluña tenía los elementos que le permitirían configurar y administrar un Estado por sí solos, condición de la que carecen el pueblo mapuche y los demás pueblos originarios en Chile.

---

<sup>76</sup> Fuente: Público, diario de Barcelona, descargado de [www.publico.es](http://www.publico.es) del día 11 de Junio de 2017

<sup>77</sup>IBID

<sup>78</sup> Fuente: TelesurTV del día 14 de febrero de 2018, descargado de [www.telesurtv.net/news/mapuches-piden-ayuda-internacional-en-conflicto-chile-20180214-0054.html](http://www.telesurtv.net/news/mapuches-piden-ayuda-internacional-en-conflicto-chile-20180214-0054.html)

<sup>79</sup> Fuente: El Periódico del 01 de octubre 2017, descargado el 28 de agosto de 2018 del sitio internet en <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171001/que-es-referendum-independencia-cataluna-2017-6270220>

<sup>80</sup> Fuente: BBC, descargado el 28 de agosto de 2018 desde <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41492922>

- b. La definición del territorio demuestra una realidad diferente, ya que aquellos representantes del pueblo mapuche que abogan por el derecho a tener territorio propio enfrentan la indefinición de cuáles serían los límites del mismo, mientras que Cataluña tiene el reconocimiento generalizado de cuáles son sus límites geográficos, desde su anexión al reino de España.
  - c. Desde el punto de vista de los fines del Estado, se observa que la diferencia de ambos fenómenos radica en que el Estado español busca mantener la unificación de los pueblos que constituyeron luego la nación española, mientras que en el caso chileno, el móvil inicial del Estado fue incorporar los territorios de Arauco para cooperar al crecimiento del país y luego, obtener la paz social en la Araucanía.
- D. Desde la perspectiva de los fundamentos jurídicos y morales, que conforman una suerte de base doctrinaria para el actuar de cada una de las partes, se puede observar lo siguiente:
- 1. Similitudes:
    - a. Ambos pueblos, catalán y mapuche, invocan el Derecho a la Autodeterminación de los Pueblos, el cual no obstante no está contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos es acogido por las Resoluciones 1514 y 1541 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es considerado un principio fundamental para el Derecho Internacional con carácter inalienable y de carácter universal. Además –y esto más que constituir una diferencia es una profundización de lo anterior-La Declaración de las Naciones Unidas para los derechos de los Pueblos Indígenas<sup>81</sup> afirma en su Artículo 3 que “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” y en el Artículo 4 sostiene que “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.
    - b. En ambos casos, pretenden entre sus objetivos el resguardo a la preservación de la identidad propia y ello constituye al mismo tiempo un fundamento para sus pretensiones. Las diferencias históricas, étnicas y culturales son destacadas como un elemento que justifica sus intenciones y su poco apego a asimilarse al Estado Unitario. La defensa del derecho a utilizar su lenguaje, en los dos casos, constituye un buen ejemplo de eso. Tanto catalanes como mapuches, han gozan actualmente de libertades para emplear su lenguaje en diversas esferas. Cataluña emplea un modelo bilingüe en medios de prensa y en sitios de gobierno interno. En el caso chileno, edificios públicos hoy exhiben carteles distintivos de sus dependencias en mapudungun.
    - c. Tanto catalanes como mapuches, exhiben un discurso que entre otros argumentos expresa el rechazo al centralismo de la conducción política y administrativa del país, respectivamente. Los catalanes, en su descontento con las decisiones del gobierno en materias económicas, plantean que la hacienda pública española toma decisiones injustas para con Cataluña. Un ejemplo de lo

---

<sup>81</sup>Declaración de las Naciones Unidas para los derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

anterior es la conocida contraposición Madrid-Cataluña respecto de la elaboración del presupuesto anual y el reclamo de que el Estado tiene una deuda con Cataluña<sup>82</sup>. En el caso mapuche, existe una permanente denuncia de que el Estado de Chile decide en Santiago y no toma en cuenta las reales necesidades de su pueblo. Denuncian los líderes y voceros, que incluso la educación que es definida desde el Estado central entrega a los escolares conceptos deformados que provienen de la visión del centralismo imperante. El medio “El quinto poder” del 26 de septiembre de 2017 publicó un artículo denominado “Conflicto mapuche: el verdadero problema es el centralismo”, en el cual afirmó que “Es una pena que tengamos en Chile un Estado incluso más centralista que el de los Borbones de los que nos independizamos, y que no será capaz de entender esto hasta que haya más camiones quemados, más presos en huelga de hambre y quizá hasta más muertos”<sup>83</sup>.

- d. Concordante con lo anterior, es el discurso referido al daño histórico y a la sensación de estar históricamente perjudicados que está presente en las denuncias anteriormente mencionadas. Se presenta la situación como un caso de perjuicio permanente. Los catalanes denuncian el menoscabo histórico proveniente de la anexión que se produjo durante la unificación del reino de Castilla y Aragón. Los mapuches, denuncian el daño producido a partir de la consolidación del territorio chileno experimentada en el siglo XIX, que les significó perder la capacidad de cultivar la tierra con la libertad que acostumbraban (debido a la segregación de éstas debida a la división establecida por el Estado)
- e. Ligado a los conceptos anteriores, se aprecia que tanto catalanes como mapuches hablan desde la convicción de que sus demandas se orientan a la obtención de una situación más favorable para sus pueblos. Ello, basados también en un pensamiento de corte liberal clásico, que se opone al dictado de preceptos permanentes e inamovibles que regulen las relaciones entre gobierno e instituciones, Gobierno y las personas y entre las personas.<sup>84</sup>

## 2. Diferencias:

- a. Al interior del pueblo catalán, se puede encontrar la presencia de un “Nacionalismo Catalán” y de pensamiento Catalanista en parte de su población <sup>85</sup>. Ello representa un desarrollo ideológico más complejo y

---

<sup>82</sup> José Luis Feito Higuera: Razones y sinrazones económicas del independentismo catalán, Enero 2014. Publicado en “Panel Cívico” y descargado de internet el 15 de septiembre 2018 desde [http://panelcivico.es/la\\_cuestion\\_catalana.php?pagina=estudio](http://panelcivico.es/la_cuestion_catalana.php?pagina=estudio)

<sup>83</sup> Fuente: El quinto poder, descargado el 16 de octubre 2018 desde [www.elquintopoder.cl/politica/conflicto-mapuche-el-enemigo-es-el-centralismo/](http://www.elquintopoder.cl/politica/conflicto-mapuche-el-enemigo-es-el-centralismo/)

<sup>84</sup> Para John Locke, el estado de naturaleza no es un estado de guerra de todos contra todos. Es, por el contrario, un estado en el que los hombres se encuentran en perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus pertenencias y personas según consideren conveniente, dentro de los límites impuestos por la ley natural. Es también un estado de igualdad y de absoluta reciprocidad. (John Locke, citado por Francisco Cortés Rodas en Co-Herencia, publicación de la Universidad EAFIT de Medellín, Colombia, descargado el 10 de octubre de 2018 desde <http://www.redalyc.org/pdf/774/77416997005.pdf>

<sup>85</sup> Fuente: Juan J. Trías Vejarano: Almirall y los Orígenes del Catalanismo, Siglo XXI, 1975

- ambicioso que el pensamiento pro mapuche, que se centra en el reconocimiento y la igualdad de oportunidades.
- b. El Convenio 169 de la OIT, referido al derecho a la tierra, el idioma, la cultura y al trabajo, es aplicable y en efecto es invocado frecuentemente como elemento conceptual presente en la situación del pueblo mapuche, lo que no ocurre con el pueblo catalán debido a que dicho convenio sólo se refiere a los pueblos indígenas y tribales. Al provenir de un organismo como las Naciones Unidas, les otorga un fundamento y un marco jurídico internacional con que no cuentan los movimientos independentistas catalanes.
  - c. Aplicables al caso mapuche, existen ideologías que promueven la “emancipación” de los pueblos originarios, las cuales encuentran algún apoyo internacional. Al respecto, Silvina Ramírez, Directora Ejecutiva del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Argentina. Profesora de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, expresa: “Si fuera preciso presentar una definición de los derechos emancipatorios, tal vez la idea más adecuada sea concebirlos como cartas de navegación que permiten que el sistema internacional de derechos humanos –conformado por el conjunto de derechos identificados y definidos como prioritarios– determine el modo de su aplicación y su prelación frente a sujetos específicos”<sup>86</sup>.
  - d. Se une a lo anterior, la existencia de ideologías de tipo indigenista, que –entre otras– sirven de apoyo doctrinario a la causa mapuche. Representantes de esa ideología a nivel latinoamericano, son los peruanos Ciro Alegría, Manuel Scorza y José Arguedas, junto a los mexicanos Mauricio Magdaleno y Rosario Castellanos<sup>87</sup>.
  - e. Como se ha expresado anteriormente, el fundamento para las demandas tiene un componente común, pero desde una perspectiva opuesta: el factor económico plantea la idea de una *riqueza relativa* en Cataluña, la cual habría sido apropiada y empleada injustamente por los gobiernos españoles causando un daño permanente a la economía y en consecuencia al desarrollo de Cataluña, mientras que en la Araucanía se aprecia desde una *pobreza comparativa*, que ha causado migraciones, debilitamiento de la identidad cultural y efervescencia social, y que constituye un fundamento moral para sus demandas.
- E. Desde el punto de vista de los riesgos, se detallará principalmente aquellos riesgos potenciales que se visualiza desde la perspectiva del Estado. Como ello tiene relación directa con el propósito del presente trabajo, se hará énfasis en los riesgos que se visualiza para el Estado de Chile, los que incorporan la experiencia del Estado español respecto de Cataluña. Sin perjuicio de lo anterior, se mantendrá el esquema de los puntos previos, en cuanto a establecer previamente, similitudes y diferencias entre ambas situaciones y, a continuación, se enunciará un listado de los posibles

---

<sup>86</sup> Fuente: Silvina Ramírez: Igualdad como Emancipación: Los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas, publicado la Universidad de Chile el año 2010 y descargado el 2 de octubre 2018 de <http://www.biblio.dpp.cl/biblio/DataBank/8567-2.pdf>

<sup>87</sup>

riesgos desde la perspectiva chilena, que resultará de la suma de las similitudes y las particularidades del caso chileno.

1. Similitudes:

- a. En circunstancias que ya existen antecedentes previos de la ocurrencia de manifestaciones sociales en los espacios públicos, las cuales varían en intensidad y en algunos aspectos relativos a la oportunidad, objetivos e intensidad, se verifica la probabilidad de que actos de esta naturaleza se repitan, en ambos casos. Debe tomarse nota que en estas situaciones la actuación de las fuerzas de orden se diferencia desde el punto de vista que en Cataluña se trata de una policía catalana (Mozos de Escuadra) y en Chile, la policía (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones) tiene dependencia del gobierno central a través del Ministerio del Interior, lo que puede incidir negativamente en la relación entre manifestantes y fuerzas policiales durante las manifestaciones. Con todo, estas manifestaciones pueden agravarse, minando la imagen país y hasta comprometiendo algún grado de gobernabilidad.
- b. La Ciencia Política y los textos de historia, dan cuenta de múltiples casos en los cuales se atribuye al descontento con los efectos de este tipo de movimientos y demandas, la aparición de grupos neoconservadores, ultranacionalistas o neonazistas en contra de las manifestaciones como la de los catalanes o mapuches. Esto puede constituir respectivamente: una reacción contra los cambios que proponen los movimientos, o la defensa de la nacionalidad española y chilena como concepto unívoco o como rechazo a razas que consideren inferiores, respectivamente (sobre todo en el caso chileno).
- c. Aunque hasta la fecha la comunidad internacional y particularmente los demás Estados han sido cautos en mantenerse neutrales o definitivamente rechazar las iniciativas independentistas, no puede descartarse en uno u otro caso que, ante un agravamiento de la situación interna, aparezcan Estados cuyos dirigentes políticos (o parte de ellos) tomen una posición explícita frente a la crisis y presionen al Estado Español o Chileno, respectivamente, para una solución que satisfaga parcial o totalmente las demandas de catalanes o mapuches.
- d. Como consecuencia de las situaciones expresadas en el punto 3 precedente, se puede enfrentar una situación en la cual el respectivo Estado se vea obligado a ceder más autonomía de la que estaba dispuesto a conceder.
- e. Como ocurre con toda manifestación prolongada de alteración del orden público y debido a la inestabilidad que ello acarrea, se puede producir un grado de paralización o desaceleración de la actividad económica, que afecte el crecimiento y en general los indicadores macroeconómicos. Ello puede influir en la evaluación del riesgo-país, perjudicando la inversión.
- f. En escenarios nacionales e internacionales como los antes descritos, aumenta la probabilidad de que el accionar de ONGs nacionales o internacionales agreguen complicaciones al actuar del Estado.

2. Diferencias:

- a. En Chile, se presentan y en consecuencia pueden intensificarse acciones de violencia con carácter terrorista, las cuales pueden comprometer la imagen del

país y la gobernabilidad en forma mucho más profunda que la simple manifestación callejera expresada en marchas o mítines. En contraste con ello, se advierte una ausencia de acciones calificables como terroristas, en Cataluña. Eso no sólo difiere respecto de la situación de la Araucanía, sino que también marca una diferencia en la propia España respecto de otras comunidades como los Vascos, que durante décadas mantuvieron una expresión de lucha violenta utilizando el terrorismo como arma.

- b. Se visualiza en España, la continuación de una lucha por un Estado independiente, que no se prevé para Chile si se toma en cuenta las declaraciones de los líderes mapuches a través de la historia. Una explicación para esa diferencia, es que no se aprecia que el pueblo mapuche haya desarrollado la capacidad para conformar la institucionalidad de un Estado propio. En consecuencia, no se visualiza ese riesgo para Chile hasta el momento.
- c. Como se ha expresado anteriormente, las causas de los pueblos originarios causan un grado de simpatía a nivel internacional. Ese sentimiento pudiera intensificarse en el futuro si no se aprecia cambios en la situación mapuche-Estado de Chile, lo que crearía una presión hacia el Estado del momento para lograr avances concretos que pudieran ir más allá de las reales intenciones del gobierno del momento.
- d. De la misma forma, se aprecia en Chile el riesgo de que por presiones de organizaciones internacionales como el Consejo por los Derechos Humanos de las Naciones Unidas u otro organismo de la ONU tome cartas en el asunto, motivando incluso el tratamiento de la crisis en la Asamblea General o en el Consejo de Seguridad, lo que puede anteceder a declaraciones o resoluciones que complicarían el actuar soberano del Estado Chileno. En un caso extremo, puede desembocar en el envío de Fuerzas de Paz. También se puede producir un hecho similar, en organismos regionales. Asimismo, una pérdida de legitimación de la acción democrática del Estado puede manifestarse en la forma de una demanda ante la Corte Internacional de Justicia. En todo caso, lo más probable de las opciones anteriores sería un pronunciamiento del Alto Comisionado por los Derechos Humanos, independiente de que se trata de una ex Presidente del país, ya que el conflicto mapuche cabe conceptualmente entre las materias de su competencia.

F. Riesgos y efectos para el Estado chileno:

De la lectura y comparación de las similitudes y diferencias entre el conflicto catalán y el que enfrenta a los mapuches con el Estado de Chile, se desprenden los riesgos que se señala:

1. Intensificación de acciones de protesta callejera, con los consecuentes enfrentamientos con las fuerzas de orden y daño a la propiedad pública y privada. Uno de los posibles efectos que generaría este riesgo, entre otros, es que las demandas mapuches se posicionen como primera prioridad, dada la presión que ejercerían sectores de la sociedad y de los medios de prensa. La “toma de la agenda política” proveniente de una situación como esta, produciría una presión adicional y ralentización del avance de la agenda del gobierno de turno.

2. Cuestionamientos acentuados, al actuar de las fuerzas de orden. Este es un efecto que se está manifestando desde hace algún tiempo, que puede incrementarse y que se deriva en una criminalización del pueblo mapuche a partir de algún incidente, como argumento para justificar un accionar policial más estricto. Lo señalado recarga el trabajo de las fiscalías, deteriora la imagen país y da espacio a ONG's para actuar en nuestro país.
3. Aprovechamiento político por parte de partidos o líderes de oposición al gobierno que está ejerciendo el poder. La crisis y la supuesta o real incapacidad para contenerla, se transformaría en un arma política para las fuerzas opositoras, complicando políticamente el accionar del Estado y la toma de decisiones del Ejecutivo, presionando con interpelaciones y eventualmente acusaciones constitucionales.
4. Incremento de las acciones terroristas, si no se visualiza avances significativos en acuerdos para mejorar la situación mapuche, lo cual eventualmente incluiría un reconocimiento constitucional como punto de inicio y crear oportunidades de superación de la pobreza y postergación histórica. El efecto probable de ese riesgo, es que se degrade la legitimidad del Estado de Derecho y que el gobierno de turno se enfrente a una crisis interna de mayor escala, que lo obligue a evaluar el empleo de la fuerza para estabilizar la situación. Se estima que, por la naturaleza de esta amenaza, las acciones de terrorismo podrían producirse más allá de la Araucanía y a cualquier parte del territorio, agravando la crisis.
5. Inestabilidad política, que puede derivar en daño a la economía y en consecuencia a la clasificación de riesgo del país. Este es un efecto que se estima de alta probabilidad de ocurrencia, a la luz de lo observado anteriormente.
6. Presiones internacionales que obliguen al Estado de Chile a conceder condiciones que inicialmente no estaba dispuesto a negociar. Esto puede expresarse a través de:
  - a. ONGs nacionales e internacionales
  - b. Líderes internacionales y dirigentes políticos extranjeros
  - c. Organismos internacionales
7. Deterioro de la situación económica y social en la Región de la Araucanía, como consecuencia de las situaciones enunciadas anteriormente.
8. Fuerte presión interna, como tema de futuras campañas políticas, para que el gobierno incluya una solución rápida al problema mapuche en términos que varían según la opción política de quienes lo requieran y si se encuentran en una coalición de gobierno u oposición.



## VI. Conclusión del trabajo

El presente trabajo, tuvo por objetivo general “Analizar los efectos de la evolución del movimiento independentista en Cataluña y su efecto sobre el acontecer chileno relacionado con la reivindicación cultural, política y territorial de organizaciones mapuches, para determinar sus posibles consecuencias futuras en la Gobernabilidad y mantención del Estado de Derecho en la Araucanía”. Para ello, se estableció como objetivos específicos: Determinar las características más relevantes de los sucesos ocurridos en Cataluña y de los hechos ocurridos en Chile, en relación con el problema mapuche; comparar los orígenes, características y consecuencias de ambos procesos, para establecer coincidencias y diferencias y finalmente establecer posibles efectos futuros en la Gobernabilidad y mantención del Estado de Derecho en la Araucanía. Para ello, se adaptó un modelo de análisis que emplea el ámbito militar, basado en los postulados de André Beaufré<sup>88</sup>, que derivó en la definición de 5 parámetros de comparación entre los casos catalán y mapuche: el Escenario, los Fines, el Riesgo, los Actores y el Marco Reglamentario y Jurídico, los cuales se desarrollan en el capítulo I.<sup>89</sup>

Al observar aspectos teóricos relativos a los movimientos secesionistas, se advierte que la comunidad internacional y específicamente la Organización de las Naciones Unidas tiene una actitud previamente asumida que, reconociendo el derecho a la autodeterminación de los pueblos, le asigna límites al señalar que las disposiciones de la “Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, no implican en caso alguno que autoricen o fomenten acciones que quebranten la integridad territorial de los Estados que estén constituidos conforme a derecho y con igualdad y un gobierno representativo de la voluntad de su pueblo<sup>90</sup>. Por ello, se establece como principio que la secesión es un fenómeno que, de no obedecer a un pacto, constituye un fenómeno extraconstitucional ante el cual la comunidad internacional debe decidir si acepta y reconoce las demandas secesionistas. Ello, es de fundamental relevancia para validar la hipótesis de los autores de este trabajo, en el sentido que estos movimientos no tienen mayores posibilidades de éxito si no obtienen reconocimiento y apoyo internacional, independiente de la fuerza de sus argumentos.

Otro antecedente de relevancia, proviene de la comprensión de la génesis y desarrollo de los nacionalismos español y catalán y cómo éstos se enfrentan. En el caso del primero, se advierte que a pesar de que España se caracteriza por la convivencia de distintas naciones, a través de los siglos se fue afianzando un sentimiento de nacionalidad centrado en Castilla, con reyes católicos e idioma castellano, en un Estado que se fue formando en torno a Madrid. Cataluña, por su parte, se caracterizó desde el comienzo por una cercanía física con Francia, una proyección geopolítica hacia el Mediterráneo, una lengua propia y un sistema productivo, comercial y financiero propio que sólo sucumbió ante el poder del Estado Central en momentos de crisis o cuando se produjeron cambios dramáticos en la conducción política de España y consecuentemente, cambios radicales en la visión estatal sobre las autonomías. En el caso chileno, la relación entre el Estado y el pueblo mapuche se refleja en diferentes tratados que fueron trazando el devenir de la situación a partir de la conquista. Los

<sup>88</sup> Fuente: André Beaufré: Introducción a la Estrategia, Amazon, 1993, pág 55

<sup>89</sup> Ver en Capítulo I, letra k: Modelo de análisis estratégico.

<sup>90</sup> Fuente: Resolución 2625 de las Naciones Unidas, del 24 de Octubre de 1970

conquistadores españoles, a través del Parlamento de Quilín o Quillén (1640), establecieron bases para la convivencia con los mapuches, los que a partir del reconocimiento del Rey de España obtenían libertad absoluta en su territorio, desde el río BioBio hacia el sur. Es muy importante señalar este asunto: se les reconocía territorio propio, ya que el Parlamento de Taphue de 1825 vuelve atrás al determinar la naciente República que el Estado se extiende desde Atacama hasta el sur de Chiloé, debilitando el reconocimiento previo del territorio mapuche y determinando la reconstrucción de fortificaciones al otro lado del Bio-Bio. La Ley Indígena de 1993, avanzó en el reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas y los definió, reconociendo además la posesión de las tierras a partir de la situación entonces existente, lo que siendo un avance no solucionó el problema histórico de pérdida de territorios por parte de los mapuches hasta ese entonces, en parte porque sucesivas leyes permitieron que nacionales no mapuches y empresas adquirieran terrenos en lo que antes había constituido territorio mapuche.

El Capítulo III, aborda el caso catalán. Se aprecia allí, cómo este principado inicial asumió su posición geográfica contigua a los Francos y al Mediterráneo, como motor para una actividad comercial sumamente fecunda orientada hacia África y a países del Mar Mediterráneo ya mencionado. La unificación del reino entre Castilla y Aragón no modificó esta lógica e incluso la posición geográficamente distante de Cataluña respecto de Madrid contribuyó a que la orientación catalana siguiera apuntando al área histórica de sus relaciones internacionales. Lo que sí manifestó un cambio luego de la unificación del reino español, fue la posibilidad que se abrió para que Cataluña ampliara su comercio exterior hacia América, aunque básicamente orientado a Centroamérica, coincidiendo con un descenso de su intercambio con el área del Mediterráneo. La pérdida de las colonias españolas a causa de la llamada “Guerra de Cuba”, junto con sacudir fuertemente la ya muy desarrollada economía catalana, implicó una disociación con el poder central, que se concentró en torno a Madrid. Esto tuvo una consecuencia en el aspecto intelectual español, que dio espacio a la aparición de un importante movimiento nacionalista en torno a la denominada “Generación de 1898”, la cual exaltaba la importancia de la identidad española y de su historia, radicada en la historia del poder central más que en las comunidades periféricas, profundizando las diferencias e incrementando las distancias con éstas.

La relación del Estado español con Cataluña, experimentó un cambio notable luego de la promulgación de la nueva Constitución durante la llamada Segunda República, de breve duración, que estableció una democracia en reemplazo de la monarquía tradicional y dio paso a la promulgación del Estatuto de Núria, el que restituyó muchas de las autonomías que Cataluña había perdido, aunque dejando claramente establecido que ello se insertaba dentro del contexto de un Estado unitario.

En líneas generales, el siglo XX se caracterizó por una exacerbación de las tensiones entre Cataluña y el Estado Central: de ello da cuenta la declaración unilateral de República por parte de Cataluña del año 1934, que terminó con el apresamiento del presidente de la Generalitat y a continuación, las consecuencias de la toma del poder por parte de Francisco Franco luego de la Guerra Civil, quien gobernó hasta 1975 con una impronta conservadora que incluyó la minimización de las autonomías de las regiones periféricas, la imposición del idioma castellano y la erradicación de la cultura catalana “desde sus mismas raíces”<sup>91</sup>. Esto provocó una unión de diferentes componentes de la sociedad catalana e incluso de partidos

---

<sup>91</sup>Conversi, Daniele: “The Basques, Catalans and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation”, University of Nevada Press, 1997. Impreso

políticos de variada tendencia, en torno a la defensa de la identidad catalana y los derechos de los catalanes.

Luego del término del régimen de Franco, la Constitución española de 1978 retomó la aceptación de la existencia de las regiones periféricas o autónomas, así como sus derechos, pero manteniendo el concepto de una sola España indivisible. Como se aprecia en el Capítulo II, se otorgó facultades bastante amplias a las comunidades, pero estableciendo también las áreas en las cuales sólo el gobierno central puede efectuar o aceptar modificaciones.

Un aspecto que a lo largo de la historia ha sido particularmente relevante para comprender el fenómeno catalán y su relación con el resto de España, es el económico. Una demostración de ello es el uso de la expresión “España nos roba” para argumentar en pro de la independencia. Las áreas de desarrollo productivo y financiero de los catalanes son múltiples, configurando una situación de prosperidad relativa que se aprecia al comparar el Producto Interno bruto de Cataluña con el del resto del país y asumir que representa aproximadamente el 20% del total de España, como se muestra en el gráfico del capítulo II. Esto ayuda a comprender la relación directa que existió entre la crisis económica del 2008 y el incremento de las acciones independentistas de los catalanes. Hay que tener en cuenta que, como explica el mismo capítulo, existen profundas diferencias en las conclusiones de los líderes catalanes y aquellos del gobierno central, respecto del tratamiento de las finanzas del Estado a la situación, demandas y problemas que enfrenta la economía de Cataluña. Con todo, es en esta controversia donde surge la frase antes mencionada, alusiva a un supuesto abuso hacia la economía catalana. Como concluye dicho capítulo, las pugnas entre el gobierno de España y los líderes catalanes se produce dentro de un marco de “riqueza relativa” de Cataluña.

Finalmente, el capítulo aborda las reacciones de la comunidad internacional ante la posibilidad de una Cataluña independiente, que como ya se ha mencionado, tiene relación directa con la hipótesis de esta investigación. Cuando nos referimos a apoyo internacional, estamos abarcando los Estados, los órganos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones, instituciones financieras y grandes industrias, entre otros actores internacionales, que ante la posibilidad de una independencia y enfrentados al anuncio de un referéndum independentista en Cataluña en el 2017 tomaron posiciones al respecto. En este sentido, como se consigna en las páginas correspondientes, la reacción casi unánime fue de rechazo a la idea de reconocer un hipotético Estado catalán, acompañado de la amenaza de trasladar sus inversiones y dependencias a otras regiones de España si se declaraba la independencia. A esta reacción, se sumó la declaración del Jefe del Gobierno español en cuanto a aplicar el artículo 155 de la Constitución, lo que dejó a Cataluña sin piso político para avanzar en sus intentos y a sus dirigentes, enfrentados a la posibilidad del presidio. Se ve, entonces, que la falta de apoyo internacional resultó decisiva para hacer fracasar los intentos catalanes del 2017 para ser independientes, a pesar de su riqueza relativa y el potencial de la región.

Luego, el Capítulo III describe el caso mapuche. Como se explica, la relación de este pueblo contra la invasión foránea fue constante e inmediata y data de la llegada de los conquistadores españoles en el siglo XVI. Tanto la expedición de Diego de Almagro como la de Pedro de Valdivia, enfrentaron emboscadas que señalaron el rumbo de la relación durante siglos. Se aprecia en la descripción de este enfrentamiento, que para los mapuches representaba la defensa de su territorio pero, además, de defensa de su libertad y autonomía cultural, asunto que incluso fue reconocido por Fray Gil González de San Nicolás, consejero

de García Hurtado de Mendoza, quien afirmaba que el indígena al defender su tierra y su libertad asumía una causa justa.<sup>92</sup>

La tenacidad de la resistencia mapuche, constituyó un grave problema para los españoles, que vieron como la relación entre las penurias que enfrentaban en el intento por conquistar las tierras mapuches y los beneficios que éstas entregaban, no era muy atractiva. La relación entre los recursos humanos y materiales a emplear, no tuvo relación con el problema que se enfrentaba. Por ello, la estrategia de los conquistadores españoles devino en la aceptación de un límite entre españoles y mapuches determinado por el curso del río BioBio.

El Tratado de Quilín (o Quillén según otros autores) de 1641, constituyó el primer tratado de paz formal entre españoles y mapuches y tuvo la importancia de establecer por primera vez el principio de convivencia pacífica y demarcación de territorialidad entre ambas partes. Esta relación cambió a partir de la formación de la nueva República: el Tratado de Tápahué de 1825 debilitó el concepto de autonomía territorial y luego la ocupación militar del territorio al sur de la frontera a partir de 1860, desconociendo lo que aún les concedía el Tratado de Tápahué, privó a los mapuches de 5 millones de hectáreas y confinó a los mapuches en reducciones de tierras, eliminando con ello otro aspecto cultural: la trashumancia o pastoreo continuo a lo largo del territorio e incluso hacia el otro lado de la Cordillera de Los Andes. Apareció aquí, un choque cultural que impuso condiciones de vida hasta hoy rechazadas por los mapuches. El pueblo mapuche fue encasillado en pociones de terrenos mediante títulos de merced otorgados por el Estado, asignando una media de 6 hectáreas a 82.629 beneficiados, en lo que constituyó una suerte de compensación a la toma de propiedad del territorio a manos del Fisco.

El desbalance que estas medidas produjeron entre el enriquecimiento del Estado y usuarios no mapuches respecto el empobrecimiento de éstos, fue el escenario que posibilitó la aparición de sucesivos movimientos defensores de los derechos conculcados, como la Sociedad Caupolicán, la Federación Araucana, y la Unión Araucana, cuyo denominador común era la recuperación de tierras, no pago de tributos y acceso a créditos. No obstante hubo periodos en los cuales estos movimientos y los que los siguieron obtuvieron diversos avances, incluyendo reasignaciones de tierras a la luz de la Reforma Agraria, a partir de 1974 se inició un proceso que revirtió mucho de lo reasignado, otorgando luego mediante el D.L. 701 de 1974 la posibilidad de que grandes empresas se instalaran en la zona para iniciar una explotación comercial masiva de bosques de pino insigne, en un monocultivo apoyado con subsidios. Esta medida y las que la siguieron, fueron atentando contra la permanencia del “tejido social” mapuche, del cual emergió una generación políticamente marcada por su situación histórica, con intenciones de radicalizar el conflicto, el cual fue además aprovechado por sectores de la política chilena. Así, nacieron a la luz pública movimientos como el Consejo de Todas las Tierras (CTT), la Coordinadora de comunidades en conflicto Arauco- Malleco (CAM) y el movimiento Ad-Mapu.

Los intentos de solución, como el Acuerdo de Nueva Imperial suscrito por el entonces candidato Patricio Aylwin A., dio origen a la Ley Indígena de 1993, la que si bien representó un avance, no impidió la mutación del conflicto hacia la demanda de autodeterminación, autogobierno y autonomía. Como consecuencia de ello y pese a los intentos de distintas

---

<sup>92</sup> Fuente: Historia de Chile, Encina- Castedo, Zig-Zag, segunda edición, pág. 33

administraciones, el conflicto ha mantenido una característica de uso de la violencia para rechazar la presencia no mapuche y para forzar a la recuperación de tierras, que mantiene hasta hoy un precario equilibrio entre el conflicto de enfrentamiento social- policial y uno de acción policial-militar.

Las regiones del BioBio y particularmente de la Araucanía, son regiones relativamente pobres respecto de la situación del país. Con un índice de pobreza de 12,3% y 17,2% respectivamente, son regiones donde se produce una alta migración buscando mejores condiciones de vida (35% según el Censo de 2016), lo que alimenta la teoría de que a la disputa por territorio se une la situación de pobreza relativa, constantemente invocada por los mapuches junto con sus demandas territoriales.

El apoyo internacional a los mapuches, es limitado en cuanto a su alcance. La Declaración de las Naciones Unidas expresa el derecho de las comunidades indígenas a la autodeterminación, pero respeta también los principios de integridad de los Estados. Existen ONG's como la Federación Internacional de Derechos Humanos y Amnistía Internacional que ejercen alguna presión sobre el Estado en estas materias, incluyendo los derechos de los mapuches, pero principalmente enfocados al empleo de la violencia por parte del Estado. Organizaciones como Propatagonia en Argentina y Gedes en Chile, se concentran en temas de medioambiente y desarrollo sustentable, recibiendo apoyo financiero desde países de la Unión Europea, pero no se visualiza la acción de algún actor internacional de relevancia que apoye claramente el fondo de las demandas históricas del mundo mapuche. Al menos, no mientras no se produzca una situación de crisis desde la perspectiva de eventuales violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de orden y seguridad del Estado de Chile.

El Capítulo IV, consecuentemente, compara la situación de catalanes y mapuches utilizando los patrones de comparación definidos anteriormente: Entorno, Fines, Riesgos para el Estado, Actores, y finalmente fundamentos Reglamentarios y Jurídicos. Así, se aprecia que las principales similitudes respecto del "Entorno", se encuentran en el menor nivel de involucramiento del resto de la población española y chilena, la actitud de ambos Estados en cuanto a definir límites previos a las demandas (como por ejemplo, no atentar contra la integridad del Estado), la incidencia de los cambios vividos en la conducción política a través de la historia en la relación entre comunidades y Estado, la incidencia del factor económico, la ausencia de acciones militares por parte de ambos Estados y la relativa indiferencia de la comunidad internacional mientras no se produzca un hecho relevante en la crisis. Como "Actores", se visualiza coincidencias en cuanto a la importancia de la conservación del idioma y la cultura, la presencia de Organizaciones No Gubernamentales, la proyección política y eventualmente el aprovechamiento político del que se acusa a los líderes de las comunidades, la presencia de grandes empresas en la zona y su influencia en la situación y la acción de los medios de comunicación. En cuanto a "Fines", destaca el llamado a la defensa de la identidad propia de ambas comunidades, combinadas con un fin político-partidista de los respectivos líderes. También, el llamado a un mejoramiento de la situación económica y la búsqueda permanente de apoyo popular en lo interno, así como del apoyo internacional. Coinciden en el área de los "Fundamentos", la invocación al derecho a la autodeterminación de los pueblos, la mención a las diferencias culturales como fundamento y la convicción de que hay un daño histórico que sería reparado si sus demandas son finalmente aceptadas. Desde la perspectiva de los "Riesgos" y particularmente los riesgos para el Estado, aspecto que constituye el fundamento para la elaboración de esta investigación, se aprecia la posibilidad de que se repitan los actos de manifestación social y

eventualmente de violencia. También, la aparición de grupos ultraconservadores que se opongan con cierta violencia a las manifestaciones independentistas o autonomistas. Ello puede provocar trastornos al funcionamiento general del país y afectar la economía, la imagen, la valoración de riesgo-país y consecuentemente afectar negativamente la inversión. Ello, sumado a la posibilidad de que en el futuro la actitud internacional, influenciada por algún hecho puntual que tenga trascendencia, se manifieste ejerciendo presión sobre el Estado para abordar el problema de fondo con sus respectivas comunidades.

Existen diferencias, por cierto. El factor económico, que comparten, afecta ambos casos en forma opuesta, en el sentido de que catalanes tienen una situación de riqueza relativa y los mapuches, de pobreza relativa. También es distinto el trato histórico de ambos Estados, ya que el Estado chileno desde la formación de la República ha evitado otorgar autonomía a los mapuches, quienes finalmente han abogado por ello en lugar de buscar independencia.

La conformación “política” de los mapuches, que en realidad no considera una estructura al estilo occidental y tiene liderazgos dispersos, difiere radicalmente de la historia política catalana, que fue un principado con estructura política y luego se integró a la de España. Probablemente allí se encuentra una de las explicaciones al hecho de que Cataluña no es escenario de terrorismo, como la Araucanía. Los fines demostrados por los mapuches, son hasta la fecha más acotados que la independencia buscada por los catalanes, apoyada en un pensamiento nacionalista propio que se visualiza más elaborado que el de los mapuches, que se apoyan más bien en teorías emancipadoras indigenistas presentes entre muchos pueblos originarios. Los riesgos para los Estados, se diferencian en el sentido que en Chile se aprecia más probable una intensificación de acciones de violencia que pueden comprometer la imagen-país y la gobernabilidad, al menos localmente, lo que contrasta con una persistencia de acción política y social catalana buscando la independencia, iniciativa que no genera las mismas simpatías internacionales que las demandas de los pueblos originarios por incremento de sus derechos. Es por esta diferencia, que se aprecia más probable en Chile que en España una acción formal de organizaciones internacionales como la ONU a través de sus organismos dependientes o del mismo Consejo de Seguridad.

Todo lo anterior, conforme a los antecedentes presentes en este trabajo de investigación, permite visualizar algunos riesgos concretos para el Estado de Chile. La intensificación de acciones de protesta, que pueden alcanzar nuevos niveles de violencia, pueden causar un cuestionamiento mayor a la forma en que el Estado emplea las fuerzas de orden y seguridad, lo que sumado a los eventuales daños a la propiedad pública y privada pueden resultar en una presión desde sectores de la sociedad, la prensa y líderes políticos y gremiales que obliguen al gobierno a posponer su agenda política por un problema que se apoderaría de la agenda política. Ello sería aprovechado por la oposición política, que utilizaría esta situación como un arma política en un escenario de desorden público que posibilitaría la acción de ONG's nacionales e internacionales, complicando más la situación. En un caso extremo, ello puede conducir a manifestaciones de tipo terrorista más allá de los territorios de las Regiones de Los Lagos y Araucanía, que obligaría al gobierno a adoptar decisiones que pueden derivar en fuerte cuestionamiento interno e internacional, como asimismo por iniciativas de intervención desde organismos internacionales. Un efecto inmediato de esa situación, es el deterioro de la clasificación de riesgo de Chile para la inversión y desarrollo de negocios y

turismo, lo que deterioraría la economía al punto de obligar al gobierno de turno, a efectuar concesiones que inicialmente no ha estado dispuesto a negociar. Una situación de esta naturaleza, tendría efectos en las temáticas de campaña, la agenda política en general y las prioridades de la sociedad y del mundo político.

Como se ha visto en este trabajo, un factor clave radica en el apoyo internacional a estas demandas de pueblos que buscan algún grado de autonomía o, como los catalanes, independencia. En consecuencia, ese factor clave se visualiza como la piedra angular para la elaboración de cualquier estrategia política de mediano y largo plazo que tenga por propósito contener estos movimientos, eventualmente dar satisfacción razonable a sus demandas y proveer las condiciones para que el país continúe en una senda de desarrollo armónico y sostenido, propósito que todo gobierno declara en sus postulados como esencia del bien común.

# **CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y AEROESPACIALES**

## **Capítulo II**

### **BOLETINES**

## ***“Sobre la evolución de los escenarios de conflicto”***

Desde la prehistoria, la humanidad ha enfrentado la problemática de asumir conflictos entre comunidades, que devinieron en reinos, imperios y actualmente países, que velan por sus propios intereses y generan, al hacerlo, objetivos encontrados. Ante esta situación, en múltiples ocasiones se ha llegado al uso de la fuerza, en la forma de guerras declaradas o mediante lo que hoy se denomina uso de la fuerza en forma limitada.



Inicialmente, la guerra se desarrolló en el escenario terrestre, donde residían los habitantes y se desarrollaban todas las actividades humanas, dando lugar a épicas batallas que, con los siglos, requirieron del dominio del mar para transportar las tropas a escenarios lejanos.

La necesidad de conquistar ese medio, confirmó que cuando un escenario representa oportunidades, desafíos y dependencia, también genera debilidades y particularmente genera la necesidad de cada nación, de establecer grados de control que

les permitan asegurar su existencia y la consecución de sus objetivos. Así, la guerra trascendió el ambiente terrestre y comenzó a incorporar el concepto de guerra naval.

A partir del siglo XX y con el nacimiento de la aviación, se produjeron dos fenómenos: la humanidad comenzó en forma creciente a depender de las actividades aéreas para desarrollarse y, por otra parte, se descubrió prontamente que el medio aéreo se convertiría en un tercer dominio, vital para el desarrollo y con inmensas proyecciones estratégicas y tácticas sobre la concepción y ejecución de las batallas de superficie y a la vez, en forma directa sobre la consecución de los objetivos estratégicos de cada contrincante. Cabe recordar en ese sentido, el profético informe del Coronel de Ejército Pedro Dartnell a sus mandos, luego de participar en una comisión del servicio a Europa y cuando aún no existía aviación militar en Chile, en el cual afirmaba que en el futuro, si a la aviación se le asociaba algún tipo de armamento que pudiera ser lanzado desde el aire, ello tendría el efecto de cambiar totalmente la concepción de la guerra, lo anterior, cuando se hizo realidad, obligó a establecer una nueva estrategia, para conquistar el control del aire, usarlo en beneficio propio y negarlo al adversario, haciendo que el conflicto armado se desarrollara a partir de ese momento en 3 escenarios: terrestre, naval y aéreo.



Como proyección natural de lo aéreo y gracias al desarrollo tecnológico, la humanidad inició la conquista del espacio. Si bien la conquista del espacio exterior lejano proyectado desde la tierra es aún incipiente, los avances en la utilización del espacio hacia la tierra han generado tal grado de dependencia de la humanidad, que lo convierten en un escenario donde las vulnerabilidades y debilidades de cada Estado resultan críticas para

asegurar sus objetivos nacionales. En consecuencia, el espacio se convirtió en un dominio en disputa, donde cada participante, como objetivo político, requiere obtener un grado de control en beneficio de la subsistencia, seguridad y desarrollo de su pueblo. Cabe hacer presente en este sentido, que ese grado de control es plenamente homologable con las definiciones de los grados de control del aire, en este caso:

- Situación Espacial Favorable: aquella condición en la cual la acción del adversario no es capaz de impedir la ejecución de las actividades propias
- Superioridad Espacial: aquella condición que permite que las actividades propias se desarrollen en una condición de ventaja, que además inhibe al adversario en su capacidad para desarrollar sus propias actividades
- Supremacía Espacial: aquella condición que implica la realización de las actividades propias sin impedimentos y que el adversario no puede realizar actividades significativas

En este sentido, es importante observar lo que acontece en el mundo desarrollado respecto de la contextualización del espacio en el escenario estratégico. Durante 2018, se constató que la dependencia de los Estados Unidos de N.A respecto de la situación espacial había adquirido tal nivel de relevancia, que resultaba complejo que una institución de la defensa (en este caso, la Fuerza Aérea de los Estados Unidos) fuera capaz de asumir la conducción de las materias aéreas y las espaciales simultáneamente, lo que llevó a la decisión política de crear una nueva institución de la Defensa: la Fuerza Espacial.

En el Reino Unido, en tanto, durante la conferencia denominada Air Power Association Defence Space 2018, patrocinada por el Ministerio de Defensa del Reino Unido, el Jefe de la Real Fuerza Aérea (RAF), Air Chief Marshall Sir Stephen Hillier enunció una nueva estrategia de defensa, en la cual se asume la dependencia vital de la defensa respecto de los sistemas y tecnología espacial. En dicha exposición, el ACM Hillier expresó que más allá de que no ha cambiado de nombre, la Royal Air Force (RAF) es hoy se ha convertido en una fuerza “aérea y espacial”. A continuación, hizo un detallado análisis de cómo el país y la RAF se han beneficiado del espacio en términos de precisión, volumen de información y eficiencia, pero reconociendo que eso mismo hace que el Reino Unido sea más vulnerable, en la medida que sus adversarios reconozcan esa dependencia y visualicen formas de apuntar hacia ellas.



### *Satélite Galileo*

El ACM Hillier, en este sentido, afirmó: “sabemos que por largo tiempo hemos entendido esos beneficios como un bien gratuito, algo que podemos explotar a voluntad sin riesgo real” Pero advierte a continuación: “tal como en el ambiente aéreo, nuestros adversarios potenciales han advertido nuestra completa dependencia del espacio para todos los aspectos de nuestro trabajo y nuestra vida personal. Eso crea

vulnerabilidades y estamos en un riesgo agudo con respecto de aquellos que pueden ahora tratar de denegar, degradar o interrumpir nuestras capacidades”.

A partir de esas aseveraciones, expresó, la RAF comienza una tarea de reorganización en la que considera Unidades dedicadas expresamente a la lucha por preservar las capacidades espaciales y asegurar un grado de control del espacio acorde con las necesidades y objetivos nacionales y militares, tarea en la cual la RAF tendrá un rol central a nivel de país, de manera de ser “más resilientes, eficientes e innovadores para salvaguardar las operaciones, consolidar las ventajas y minimizar los efectos de las acciones agresivas”. Un ejemplo de ello, es que la RAF tendrá la tarea de crear y operar un sistema de mando y control para todas las operaciones espaciales, de acuerdo a un anuncio del Secretario de Defensa Gavin Williamson efectuado en Mayo de 2018, justo antes de la conferencia que comentamos.

La operacionalización de lo anterior, se indicó, se hará mediante la expansión del Centro de Operaciones Espaciales de la RAF en Buckinghamshire, el cual la RAF ha combinado con el actual Centro Nacional de Operaciones de Defensa Aérea (NADOC) para crear el *Centro Nacional de Operaciones Aéreas y Espaciales* (NASOC), además de fortalecer sus lazos con la Agencia Nacional Espacial. Con estas medidas, el Reino Unido pone todas sus capacidades de mando y control aéreas, espaciales y ciberespaciales bajo un solo comandante, en un comando de operaciones multidominio.

Se aprecia en lo anterior, la convicción desde las más altas esferas del gobierno y de la defensa, de que el concepto de “control” sobre el espacio adquirió una relevancia tal, que hace necesario establecer medidas activas para asegurarlo. Lo interesante, desde el punto de vista de la conducción del poder aéreo (en este caso, la RAF) es que se asume que es la Fuerza Aérea el organismo que debe aunar las acciones necesarias, lo que tiene necesariamente un impacto en los aspectos relacionados con la Misión, Visión y Doctrina de la Institución, fenómeno que amerita ser observado y eventualmente emulado en el resto de los países.

En los últimos años, se ha verificado la aparición de un quinto escenario. La irrupción de la informática, junto con la adopción de sistemas de comunicaciones de alta capacidad, la multiplicación de softwares y aplicaciones y particularmente el advenimiento de internet, han sido promotores de una nueva situación de interdependencia de sistemas y protocolos,

en extremo vulnerables y cuya subsistencia resulta crítica para la estabilidad del funcionamiento de las actividades humanas de todo tipo, lo que incluye desde luego la defensa.

Es tal la magnitud de la influencia de esta situación sobre la humanidad, que rápidamente nacieron dos amenazas: la ciberdelincuencia y la ciberguerra, esta última destinada a establecer un grado de control sobre este nuevo dominio, manteniendo más o menos la identificación de los mismos 3 niveles que se aplica al aire y el espacio. Es así, como la guerra tiene ahora 5 expresiones: terrestre, naval, aérea, espacial y ciberespacial.



¿Es esta, la situación final? ¿Son estos dominios, todos los escenarios posibles de la generación y disputa de los conflictos? Aparentemente, no. Así como el espacio apareció como una proyección natural del aire, el ciberespacio tiene una proyección natural, donde aún es incipiente el nivel de conflicto y donde éste puede multiplicarse hasta niveles insospechados: **la Nube.**

En lo inmediato, la lucha por el control de la nube es comercial, con Microsoft, Amazon, IBM y otras grandes empresas encabezando los ingresos por concepto de operación en la nube. Luego, se visualiza que este escenario tendería a generar las mismas situaciones de imprescindibilidad y dependencia que fueron anteriormente comentadas, lo que necesariamente tendría como consecuencia la necesidad de implementar acciones para la defensa de la operación propia en la nube y en caso necesario, afectar la de un probable adversario.

Aparece en la nube, entonces, la misma situación que mencionamos respecto de otros dominios, esto es, un escenario donde la pérdida del control tiene tantas repercusiones, que se convierte en una vulnerabilidad crítica que puede ser aprovechada por adversarios y requiere ser custodiada. Quizá lleguemos respecto de la nube, a los mismos 3 grados de control que antes mencionamos.

*MLL.*

## ***“Reducción de gastos en Defensa versus cumplimiento de la Misión”***

A través de la historia, el gasto en materias de defensa ha sido objeto de cuestionamientos, normalmente ante periodos extensos de no-conflicto. Las demandas sociales, las convicciones particulares y colectivas de quienes deben implementar políticas públicas y la sensación de haber alcanzado altos niveles de seguridad, promueven una válida discusión en torno a la eventual decisión de transicionar hacia un régimen de menor gasto en un sector que no produce riqueza directamente (aunque contribuye a una condición de estabilidad que la propicia) y cuyos costos ascienden en forma constante, debido a los altos montos que implica incorporar tecnologías de última generación. Es lo que se conoce como la clásica discusión entre “cañones o mantequilla” de Paul Samuelson, que para plantear la existencia de recursos escasos con usos alternativos, puso como ejemplo el escenario entre fabricar cañones (gasto militar) o mantequilla (gasto civil).

Durante los períodos de guerra, es altamente probable que la mayor parte de los recursos se destinen a fabricar cañones, mientras que en épocas de paz, se usen para producir mantequilla. Con este ejemplo, Samuelson puso de manifiesto la "frontera de posibilidades de producción" en toda economía.



Foto 1: Portada del libro ¿Cañones o Mantequilla?

Una aproximación que suele utilizarse para abordar la temática del gasto en defensa, se refiere a la formulación de hipótesis de conflicto y las correspondientes planificaciones de contingencia, con las definiciones de medios requeridos para el cumplimiento de los objetivos que se establece y con la planificación de desarrollo que permite alcanzar el potencial militar requerido por dichos objetivos. Este modelo clásico, considera la revisión permanente de la planificación, para determinar los ajustes necesarios a los requerimientos de material y personal y hasta la fecha ha sido el más frecuentemente utilizado. Cabe hacer notar, que mientras estas hipótesis de conflicto se mantengan explícita o implícitamente vigentes, automáticamente la correspondiente planificación de contingencia y sus requerimientos, también permanecen vigentes.

El sistema de planificación basado en capacidades, conocido como PBC, parte de la premisa de una ausencia de hipótesis definidas de conflicto, ante un escenario cambiante. El Libro de la Defensa Nacional 2017 de Chile, plantea la posible emergencia de una “zona de paz” en la cual no se visualizaría posibles conflictos, lo que llevaría a un cambio brutal en la forma de definir el desarrollo y mantención de las capacidades militares de los países de la región, adoptando un modelo organizado “desde arriba” e iluminado por la idea de contar con “capacidades” para afrontar escenarios y amenazas que en el presente no están desarrollados. Sin embargo, una mirada realista hacia el escenario regional no permite concluir que hayan dejado de existir escenarios de tensión y conflicto, que se manifiestan hoy en diversas esferas y en los últimos meses incorporan un conflicto que incluso podría implicar la acción de potencias extranjeras.



Foto 2: Jornada académica realizada en el CEDOC, Ejército de Chile, sobre Planificación por Capacidades.

Todo lo anterior, junto con la existencia de múltiples necesidades sociales en una región cuyos países luchan por salir del subdesarrollo, configuran una situación difícil de resolver en cuanto a la decisión de “qué defensa tener”, como asimismo, de “cuanto gastar en defensa”. En esta decisión, como en toda política pública, influyen múltiples factores como: las convicciones y prioridades de los gobernantes, los balances de poder con los partidos opositores, la opinión pública, que a veces incluye presiones sociales, eventuales crisis que afecten al sector defensa de una u otra forma, entre otros.

Sin embargo, en la discusión de este tema suele estar ausente otra dimensión del problema que tiene, finalmente, un trasfondo ético y que tiene que ver con los costos humanos de una determinada decisión en tiempos de paz, en caso de ocurrir posteriormente un conflicto bélico.

En efecto: las capacidades militares se desarrollan para obtener los objetivos políticos y estratégicos establecidos en la planificación. En primer lugar, desde luego, está en países como el nuestro la decisión de ser “disuasivos”, esto es, crear en un eventual adversario la convicción de que no le es conveniente enfrentar la capacidad nacional y militar del hipotético oponente. En otras palabras, que la balanza de costo-beneficio es adversa y no hace recomendable escalar un conflicto.

En los términos más clásicos y según la visión del General francés André Beaufre, la disuasión “busca impedir que una potencia adversa tome la decisión de emplear sus armas o más generalmente, que actúe o reaccione frente a una situación dada, mediante la existencia de un conjunto de disposiciones que constituyan una amenaza suficiente” (Beaufre, 1980).

Para el caso de Chile, como lo declara el Libro de la Defensa Nacional 2017, la disuasión es “...un efecto, por cuanto corresponde a una dimensión psicológica o subjetiva que se produce



en un eventual adversario”, para “generar en el potencial adversario la convicción de que el costo de interferir coactivamente contra intereses vitales propios, será más alto que los beneficios por obtener”.

Hay autores como el Mayor General del Ejército británico John Frederick Charles Fuller, destacado estratega e historiador, que plantea que la única disuasión real es la disuasión nuclear, ya que la destrucción mutua asegurada que de ella resulta, “disuade” a ambos oponentes y evita la guerra. El desarrollo del armamento atómico por parte de otras potencias, transformó a la disuasión nuclear en un actor relevante en el mundo de la Guerra Fría. De hecho, el liderazgo político ejercido por Estados Unidos, en oposición fundamentalmente al comunismo, y su indiscutible superioridad en el desarrollo del armamento nuclear, hizo surgir desde Washington la teoría de la disuasión como respuesta a sus enormes desafíos estratégicos.

Foto 3: El Mayor General JFC Fuller (1878-1966)

Más allá de la discusión teórica que esta premisa provoca, la cultura de determinados países y las convicciones de sus gobernantes desechan por completo esta alternativa “nuclear”. Es por ello, que en la disuasión no nuclear juega un papel relevante, además de la comparación de capacidades militares, la demostración de convicción y decisión de quienes deben tomar las decisiones respecto a estas materias.

Lo que debe recordarse en este aspecto, es que la disuasión no es binaria: no existe la condición de “con” disuasión y “sin disuasión”, sino que en su lugar existen *niveles* de disuasión. De acuerdo a la comparación de capacidades nacionales, entre las cuales evidentemente las capacidades militares juegan un rol fundamental, los países son “mas” o “menos disuasivos.

Desde esa perspectiva, una eventual reducción de las capacidades militares, entregan al potencial adversario una señal de menor asignación de prioridad al problema o divergencia que origina la hipótesis de conflicto, así como eventualmente puede ser percibida como una baja en la convicción respecto de la defensa de determinados intereses nacionales.



Foto 4: Aeronaves F-16, Fuerza Aérea de Chile

Por otra parte, las capacidades militares tienen el potencial de lograr los objetivos estratégicos, a un determinado plazo y costo material y humano. En este sentido, la disminución de éstas implica asumir que la eventual victoria, se obtendría en un plazo más largo, con mayores pérdidas materiales y lo más importante:

con mayor pérdida de vidas humanas, tanto civiles como militares. Un ejemplo dramático en este sentido, es la mayor o menor efectividad de la Defensa Aérea, en caso de sufrir reducciones en su disponibilidad de material, para evitar o disminuir el efecto de incursiones aéreas sobre territorio propio, tanto contra instalaciones militares como el efecto directo o indirecto sobre la población civil.

Una reducción en la capacidad militar, no sólo tiene una negativa influencia en este sentido, desde la perspectiva de las operaciones defensivas: Una merma en la capacidad ofensiva, conlleva automáticamente a campañas militares más extensas y con mayores niveles de incertidumbre. La obtención del control del aire es más relativa, incrementando el riesgo de pérdidas en la batalla de superficie. El apoyo directo en momentos decisivos de la campaña terrestre o naval, puede ser menos efectivo, con las mismas consecuencias. En todos estos casos, subsiste el problema de la mayor o menor pérdida de vidas humanas, principal capital de un país y el que, al resultar afectado, genera las mayores críticas y eventualmente el reproche internacional público, político y judicial.

En las salas de juegos de guerra de todas las academias y colegios de defensa, los juegos de gabinete o simulación enfrentan a sus participantes al dilema de dimensionar el “esfuerzo requerido” para obtener sus propósitos, expresados como Objetivos Estratégicos para lograr un Estado Final Deseado. Resulta clave en este análisis matemático, la confrontación de capacidades militares y se hace evidente que el aumento o disminución de éstas, repercute directamente en el esfuerzo requerido.

Es por todo esto que se aprecia como vital, al revisar hacia la baja las capacidades propias, no sólo conocer las del o los posibles adversarios y las alternativas de uso de los fondos que eventualmente se pueden liberar. Se requiere ponderar adecuadamente el efecto de una decisión que puede costar vidas humanas.

*MLL.*

## “Fibra Óptica, 5 G y Geopolítica”

Las recientes declaraciones del Secretario de Estado norteamericano Mike Pompeo en su breve visita a Chile, en cuanto a la inconveniencia de que nuestro país estreche sus vínculos con una gran empresa china de comunicaciones como es Huawei, la inmediata reacción del embajador de ese país en Chile y la sucesión de declaraciones provenientes de diversos sectores de opinión sobre la opción de que sea esa empresa la que nos provea en el futuro un cable submarino de fibra óptica y también el acceso a la tecnología 5G, constituyen la demostración de que esta discusión no se limita a obtener ventajas relacionadas con la adjudicación de un contrato comercial de envergadura: se trata de un asunto de geopolítica.

Desde la creación de Internet, se discute *urbi et orbi* sobre cómo ésta ha impactado las sociedades, la industria, la cultura, la política e incluso la defensa, en un ambiente de hiperconectividad globalizante. En este contexto de mundo interconectado, se hace fácil comprender a los Estados como verdaderos entes vivos que, en consecuencia, interactúan, rivalizan, compiten y se confrontan con otros. En ese escenario, “la red” y luego todo el espectro de las comunicaciones globales han creado un mundo altamente sofisticado en el que los Estados tienen muchas más posibilidades de controlar o, al menos, influir en las percepciones, los estándares, las prioridades y las convicciones de los demás.

Hoy, los Estados que no se ocupan de la innovación en tecnología pierden su capacidad de ser actores centrales en su entorno y en las relaciones interestatales. Tanta es la importancia de ello, que venciendo sus temores y proteccionismos, los Estados acceden a que en estas materias se “ceda” autonomía y grandes empresas transnacionales o gigantes de algunas potencias adquieran un rol vital en la conformación de los sistemas que les permiten relacionarse con el mundo. Un ejemplo de ello, es la noticia del cable submarino que Google está terminando de extender para la unión de California (EE.UU) con Valparaíso, el cual consolida a nuestro país como centro de distribución de datos de dicha empresa para la región.



Fig. 1: La tecnología 5 G y algunas aplicaciones

El punto, es: ¿tiene ello un impacto en términos geopolíticos? Evidentemente, la respuesta es sí, como también tiene un impacto la instalación de fibra óptica china y sus servidores, o la nutrida utilización de sistemas operativos, buscadores, servicios de mensajería y de distribución de internet norteamericanos que en base al

programa PRISM deben reportar información a las agencias de seguridad norteamericanas. Este programa se hizo conocido en 2013, ante la noticia revelada por The Guardian y The Washington Post de que mediante PRISM se había espiado a usuarios de Facebook, Google y

Microsoft. La existencia del programa, aprobado durante el gobierno de George W. Bush, no fue desmentida por el entonces Director de Inteligencia, quien sólo se limitó a lamentar la filtración de información clasificada que expuso al programa.

Existe un verdadero “mapa” geopolítico, que hoy varía con la irrupción de Rusia, India y China, además de otras potencias medianas. China tiene hoy una red social alternativa a Facebook, y Rusia también lo hizo, China creó un buscador propio denominado Baidu, que desplazó a Google en ese inmenso mercado. Se va consolidando, entonces, un nuevo mundo en internet que compite con los sistemas “clásicos” que utilizan América y Europa y que tiene la posibilidad de transmitir información, valores, cultura, ideologías y objetivos distintos a los que acostumbramos a compartir en los sistemas tradicionales.

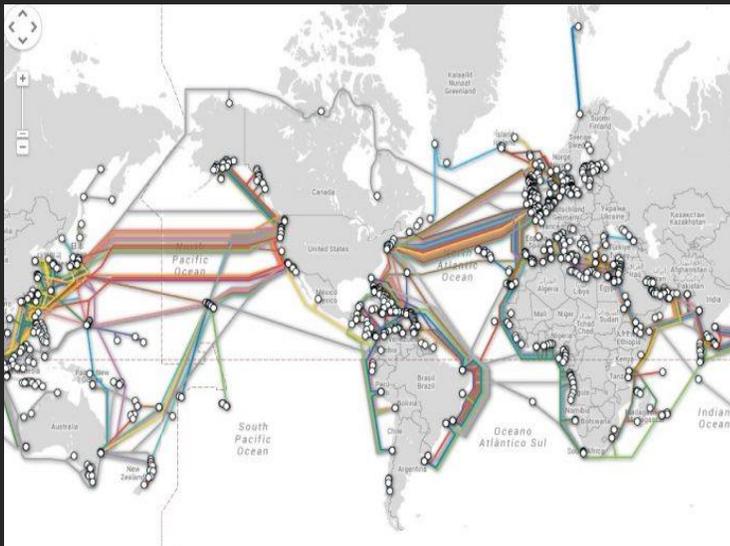


Fig.2: la red mundial de fibra óptica actual. Fuente: revista fibra.info

A ello se une una parte central de la discusión actual en torno a estas opciones: cuán discretos son los sistemas, cuánto control gubernamental tienen incluido, que garantías de funcionamiento nos otorgan en caso de producirse una crisis o conflicto, qué ocurre con nuestra seguridad de la información. Estas preguntas son igualmente válidas para los sistemas tradicionales norteamericanos, como los recientes de origen chino.

Tradicionalmente, se asocia a los productos de origen chino con un fuerte control por parte del Estado, el cual en el contexto del modelo político imperante, tiene facultades casi ilimitadas para controlar toda la información concerniente a sus propias compañías y quienes interactúan con ellas. Como contraste, se aprecia que todo lo que proviene de Europa, proviene de un mundo cuyo “ethos” se caracteriza por un posicionamiento del ciudadano como el sujeto principal de derecho ante la acción a veces depredadora de las compañías, ante lo cual los Estados velan en forma corporativa (al menos en el seno de la UE) para contener los avances de las compañías y asegurar un nivel de vida que exigen los ciudadanos europeos. La verdad, es que esos Estados sólo han logrado reacciones más bien tardías, en forma de negociaciones y restricciones que en ocasiones los ponen en directa confrontación con las grandes compañías.

En los Estados Unidos, las libertades que asegura la Constitución y la cultura norteamericana hacen que el rasgo distintivo sea que todo vale mientras no esté prohibido, en un marco jurídico en que la ley es altamente específica y busca despejar interpretaciones, privilegiando indicadores objetivos.

En ese contexto, las compañías norteamericanas introducen en el mercado todo lo que estiman necesario y conveniente, aprovechando las oportunidades del mercado, con la salvedad que el regulador actúa conforme a la detección de debilidades o dificultades, o de acuerdo a la ya antigua doctrina de seguridad nacional, Un ejemplo de ello, son las restricciones que ponen contra la entrada de productos y servicios chinos, en algunas ocasiones identificando directamente al proveedor objetado.

En este contexto: ¿Cuál es el asunto de fondo que se juega en la disputa? Los argumentos norteamericanos se dirigen no tan sólo hacia los riesgos asociados eventualmente a la tecnología 5 G o al cable de fibra óptica que ofrece China. Es, más bien, hacia la irrupción de la empresa Huawei como un todo. Los argumentos se centran en torno a los niveles de (in) seguridad que podría tener la forma de operar de la empresa y los usos no deseados que se le podría dar a los datos.

La empresa se defiende expresando que la mayor velocidad de transmisión de datos del 5 G, por ejemplo, permite mayor control de los usuarios sobre qué utilizan, pues abre las puertas a la entrada de más operadores que tendrán que competir demostrando calidad y seguridad.



Fig. 3: Instalaciones de Huawei en Shenzhen.

Estados Unidos, hace presente que Ren Zhengfei, fundador de Huawei, es un ex Oficial del PLA (Ejército Popular de Liberación chino) y que si la empresa tiene el control de la tecnología 5 G tendría la capacidad de espiar e incluso interferir las comunicaciones en caso de desearlo (algo que, como dijimos, las empresas norteamericanas también pueden hacer).

Es posible que exista un PRISM chino? Lo más probable es que así sea, hay muchos indicadores de ello y en la lógica de confrontación actual se visualiza no solo como posible, sino también comprensible como balance de fuerzas. En un régimen político como el chino, además, es mucho más fácil implementar medidas de este tipo sin someterse al escrutinio popular, comisiones investigadoras o la prensa de investigación local.

La defensa de la empresa china, desde la perspectiva comunicacional, se basa en que se trata de una empresa privada, independiente del gobierno, por lo que en su opinión las prohibiciones de Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia se basan en que ven a Huawei como una amenaza en lo comercial, lo que constituiría un típico caso de proteccionismo.

En Chile, el secretario Pompeo refiriéndose al 5 G y la fibra óptica, señaló que “poner la información sobre esa infraestructura china presenta riesgos a los ciudadanos”, debido a que la empresa está legalmente controlada por el gobierno chino. Agregó, también, la advertencia de que si Chile pone su información en esos sistemas, EEUU se verá forzado a “tomar

decisiones” sobre dónde ellos ponen su información, lo que representa una advertencia no muy velada de que Estados Unidos podría vetar de alguna forma el acceso de Chile a ciertos sistemas de información o comunicación.

La respuesta china, a través de su embajador en Chile, señaló que su país no tiene empresas que espíen a los gobiernos y que las acusaciones no son más que un “intento de sofocar el funcionamiento legítimo de las empresas de alta tecnología de China bajo el pretexto de seguridad”.

Queda claro, entonces, que el problema que se discute no es técnico, sino que tiene un trasfondo comercial y una nítida proyección geopolítica: Como hemos mencionado en Boletines anteriores, una de las formas de conflicto que se visualiza para el futuro cercano está representada por el combate por el control de la red y particularmente de la “nube”. En ese sentido, la lucha de fondo es por la hegemonía a nivel mundial entre dos potencias que hoy disputan, palmo a palmo, su supremacía a futuro.



Fig. 4: Ren Zhengfei, CEO y fundador de Huawei

China, como también se ha señalado en Boletines anteriores, se ha convertido en una potencia de alcance global y ese alcance tiene una de sus expresiones más efectivas, en el control de la red y de la nube. Occidente, que tiene como su más importante expresión a los Estados Unidos en esta materia, defiende la condición de ventaja que históricamente ha mantenido. Chile, se encuentra en la disyuntiva de seleccionar la alternativa que

combine en la forma más virtuosa posible: ventajas técnicas y financieras, independencia, seguridad y el máximo de neutralidad ante el evidente conflicto político-comercial de las potencias involucradas.

*MLL.*

## ***“Modernización militar rusa y china en un escenario militarmente tripolar”***

El 9 de Junio de 2008, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos Robert Gates informó la destitución del general T. Michael Moseley, jefe del estado mayor de la Fuerza Aérea, y del secretario de esa rama militar, Michel Wynne. La razón invocada para tan drástica medida, fue la sucesión de 2 incidentes de seguridad relacionados con el manejo del arsenal nuclear de los Estados Unidos. Sin embargo, esta decisión también representó el punto culminante de la pugna que sostenía el Secretario de Estado con el mando de la USAF respecto de un asunto conceptual: Robert Gates consideraba que el incremento de la dotación de aeronaves F-22 y F-35 reclamada por Moseley, era menos urgente que la necesidad de invertir en drones y en UCAV (Unmanned Controlled Aerial Vehicles) para enfrentar las actuales amenazas, caracterizadas por conflictos híbridos. Moseley, planteaba que la negativa a incrementar la dotación de aviones de combate colocaría a los Estados Unidos en una situación de incapacidad estratégica para enfrentar dos conflictos mayores en forma simultánea.

Han transcurrido más de 10 años desde ese momento y el escenario internacional muestra un desarrollo militar que coloca a China y Rusia en posición de conformar, en lo estratégico, una situación de tripolaridad en la que la pasada preeminencia tecnológica norteamericana es muchísimo menor y las fuerzas armadas de los países citados han desarrollado profundos procesos de modernización.

Luego de la toma y anexión de Crimea por parte **Rusia**, se ha prestado más atención a un proceso que ya estaba en desarrollo y que contrasta con la tendencia a la disminución de gastos que caracterizó a la OTAN durante el primer decenio del siglo XXI. (Un ejemplo de lo anterior, es que Rusia desarrollaba nuevas generaciones de blindados, mientras los Estados Unidos retiraron la totalidad de los suyos en Europa durante 2012-2013.) La modernización militar rusa, más allá de la incorporación de armas y sistemas de nueva generación que se enfrentan en buenas condiciones a los sistemas norteamericanos y europeos, tiene que ver con una reacción a las deficiencias que tenía su gestión de fuerzas, cosa que fue confirmada por la experiencia de Crimea, que reveló serios problemas en la velocidad de la toma de decisiones, el mando y control y la interoperabilidad de sus fuerzas armadas.



El bombardero ruso PAK-DA.  
Fuente: Sputniknews

El despliegue estratégico de sus fuerzas terrestres, no le aseguraba una capacidad de respuesta oportuna si la situación en Ucrania, por ejemplo, escalaba más allá de lo esperado. Por ello, desarrolló un despliegue territorial desde tiempo de paz frente a Ucrania, los países

bálticos, Bielorrusia y Finlandia, junto con la creación de unidades de transporte terrestre que se constituyan en alternativa al tradicional uso de vías férreas para el traslado de unidades motorizadas y mecanizadas al frente europeo. Rusia cuenta ahora con una capacidad inédita para desplegar fuerzas en el frente occidental y reubicarlas a lo largo de éste en breve tiempo, con una nueva movilidad estratégica que constituye un evento significativo para los planificadores de la OTAN y de los Estados Unidos.

Este desarrollo permite visualizar la concepción estratégica que lo impulsa: contar con una capacidad para concentrar poder militar con rapidez en un determinado sector de la frontera con Europa, que le otorgue seguridad por ese flanco y le permita actuar ofensivamente para una eventual anexión de otros territorios otrora pertenecientes a la desaparecida Unión Soviética. Como señala Michael Kofman del Wilson Center, “Rusia es una potencia terrestre euroasiática, que pone en la batalla mucho poder de fuego, pero es cerca de su casa donde brilla su fortaleza”. En ese sentido, la puesta en servicio del nuevo tanque Armata, totalmente automatizado, es un gran salto hacia adelante en la capacidad rusa de guerra terrestre.

En lo naval, se aprecia que el énfasis no está en el desarrollo de portaaviones (lo que entrega una señal respecto del alcance acotado de sus pretensiones estratégicas), sino en el desarrollo de buques de nueva generación y de la capacidad de apoyo a la flota. Las fragatas clase Burevístnik, de las cuales dos se encuentran incorporadas, ambas en la Flota del mar Negro, sirven para expediciones ultramarinas. Su desplazamiento es de 4.000 toneladas, tienen 124 metros de eslora y 15 de manga y el alcance de navegación llega a 4.850 millas náuticas (cerca de 9.000 kilómetros).

Otra clase de fragatas en construcción se desarrolla dentro de un proyecto encabezado por el buque Admiral Gorshkov, que está recientemente comisionado, pero los planes de Defensa incluyen 15 de estos navíos.

Los destructores clase Almirante Gorshkov, aunque son presentados como fragatas, son buques de 200 metros de eslora y 20 de manga, con un desplazamiento estimatorio de 17.500 toneladas, de los cuales el primero ingresó a astilleros el año pasado. Se espera que, gracias al armamento más avanzado disponible, estos destructores superen a los grandes buques antisubmarinos en sus capacidades de guerra submarina y tanto a destructores como a cruceros de misiles en la defensa antiaérea. Portarán misiles hipersónicos, además de una versión naval del sistema S-500, una batería antiaérea de lanzamiento vertical, un cañón de calibre 130 milímetros que dispara a 23 kilómetros y un sistema automático contra torpedos.



Avión de combate SU-57. Fuente: Sputniknews

Los aviones SU-57 representan en muy buena forma el salto tecnológico de la industria militar rusa. Este caza, fabricado por la compañía Sukhoi, es el primero de quinta generación del ejército de Rusia, compite directamente con el F-22 Raptor estadounidense y tiene

como objetivo convertirse en el avión furtivo más completo del mundo. El Su-57 es también

conocido como T-50 o PAK-FA y a la alta maniobrabilidad con que cuenta, se agrega el uso de materiales compuestos, electrónica muy avanzada y armamento de última generación.

Sin embargo, esto no es lo único. Al combate aéreo directo se agrega el desarrollo del futuro bombardero estratégico que hoy denominan como PAK-DA. Esta aeronave, se espera, será altamente furtiva, de gran alcance y contará con misiles de largo alcance que incluyen misiles convencionales y nucleares hipersónicos, capaces de superar las defensas antiaéreas actuales.

El desarrollo del PAK-DA, entonces, revela la decisión de que el alcance global ruso estará basado en el empleo del poder aéreo y en el empleo de las capacidades espaciales. Estas últimas han causado honda preocupación en occidente, ya que el desarrollo de super lanzadores y armas láser para destrucción de satélites, unidos a la incorporación de armas hipersónicas, hacen prever que buena parte del conflicto se trasladaría al espacio.

Los avances militares de **China**, han llevado a los Estados Unidos a migrar de la tradicional comparación de capacidades con Rusia, a una comparación con China. Como destaca el IISS (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos), ello es principalmente válido en lo aéreo y lo naval, que son las áreas donde más modernización se aprecia.

Anuncios como el destructor de Tipo 55, que porta misiles de mediano y largo alcance de lanzamiento vertical y que se compara al menos con los similares norteamericanos de la clase Ticonderoga, o sus aviones de combate de quinta generación, hacen que todas las miradas de los analistas se vuelvan hacia el dragón asiático.



El nuevo caza chino J-20. Fuente: Sputniknews

En lo que a gestión de la defensa se refiere, China ha avanzado en la tarea de reorganizar y modernizar sus Fuerzas Armadas. Según consigna la publicación [bbc.com](http://bbc.com), “sus esfuerzos se han centrado en marginar los llamados “departamentos generales” del ELP

(Ejército de Liberación del Pueblo, PLA en inglés), cuatro áreas que funcionaban como una especie de brazo ejecutor de la cúpula militar y habían minado la autoridad de la Comisión Central Militar (CCM), que está dirigida por civiles”.

También se ha aplicado transformaciones en el mando de las operaciones militares, “occidentalizándolas” en el modelo de mando conjunto que abandona el modelo ruso, en el cual el Ejército tenía un papel preponderante.

Como se ha comentado en boletines anteriores, la estrategia china en torno a la Franja y la Ruta tiene un impacto directo en la evolución de su aparato militar, entre lo que se visualiza la adopción de capacidades globales por medio de portaaviones y la entrada en servicio de aeronaves con más alcance y desde luego con reabastecimiento en vuelo por medio de una versión basada en el transporte Y-20. El nuevo avión de combate J-20, furtivo, incorpora una sonda retráctil de reabastecimiento, misiles en compartimiento interno y capacidades de

quinta generación que se proclama comparables con el SU-57 ruso o los americanos F-22 y F-35. También han desarrollado una serie de aeronaves remotamente tripuladas, incluyendo con capacidad de lanzamiento de misiles, avanzan aceleradamente en la carrera espacial y se conoce de un rápido incremento en las capacidades de ciber guerra.

Hay publicaciones especializadas que mencionan que China está próxima a poner en servicio un tipo de misil aire-aire de muy largo alcance, el cual estaría orientado al derribo de las aeronaves de reabastecimiento en vuelo y las de AEW. Si ello se concreta, tendrá forzosamente un gran impacto en las tácticas occidentales, que deberán elaborar modos de operación que preserven esos vitales medios de apoyo al combate.

En comparación a lo anterior, las capacidades del Ejército de Tierra chino no muestran avances como los anteriormente mencionados, aunque se debe tener en cuenta el inmenso volumen de su fuerza terrestre. Ello, ha sido interpretado como una demostración más de que China no incorporaría en su visión estratégica la conquista de territorios, pero sí la capacidad de proteger por mar y aire las áreas que considera vitales para su seguridad y para el éxito de su nueva ruta de la seda.



Imagen de lo que se sospecha sería el nuevo misil aire-aire chino.  
Fuente: HispanTV

Aunque algunos analistas continúan afirmando que el desarrollo militar ruso y chino es menor a lo que ellos intentan mostrar, se visualiza con claridad el esfuerzo de estos países por obtener una situación de equilibrio con las capacidades occidentales. Según el anuario 2018

de SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), el gasto militar en América del Norte disminuyó por séptimo año consecutivo, un 0,2% en relación con 2016. En cambio, en el este asiático siguió aumentando, por 23.er año consecutivo, un 4,1% más en relación con 2016. Ello sólo fue contenido a partir de 2017, en que la administración del Presidente Trump decidió incrementar el gasto militar norteamericano, pero la velocidad de los cambios rusos y chinos en una mirada de mediano plazo, ha sido muchísimo mayor.

Esta situación, permite postular la idea que da inicio al presente boletín: el poder militar de China, de avance paralelo al de Rusia, conforma una situación estratégica “tripolar”.

*MLL.*

## “Estrategia ante los conflictos del Siglo XXI”

Con creciente frecuencia, las publicaciones especializadas en materias de defensa se refieren a la situación mundial de este siglo, mencionando como un hecho que los conflictos son diferentes y ameritan aproximaciones diferentes. Se habla y escribe sobre guerra asimétrica, nuevos poderes mundiales, incluso un nuevo orden mundial y conflictos de cuarta generación. En este breve boletín, abordaremos algunas de esas problemáticas, exponiendo ciertas debilidades que se aprecia en el análisis estratégico actual, para promover con esto la idea de que se requiere de una RAM (Revolución en Asuntos Militares) que alinee la Estrategia con los desafíos políticos y estratégicos actuales.

¿Qué entendemos por guerra, hoy? Si se analiza esto desde la perspectiva histórica, podemos observar que actualmente se considera como “guerra” el uso de la fuerza entre dos Estados, para dirimir un choque de objetivos políticos irreconciliables, en una aplicación de la frase de Clausewitz de que es “la continuación de la política por otros medios”. La mayoría insiste, hasta la fecha, en que sin esta condición no se habla de una guerra. Más aún: las guerras son ejecutadas a través de Fuerzas Armadas, que pertenecen a determinados Estados, en lo que entendemos como fuerzas regulares.

Un combatiente que no se enmarca en esta condición, no es considerado como Fuerzas Armadas y si representa los intereses de otros, es considerado un mercenario. Esta realidad hizo posible que las fuerzas “regulares” fueran más fácilmente “registrables” por parte de los demás Estados y permitió que la negociación política llevara a convenciones sobre cuándo y cómo utilizar la fuerza militar, en lo que conocemos como el “Derecho a la Guerra” y el “Derecho en la Guerra”. Sin embargo, esta costumbre actual tiene su fundamento en el orden mundial establecido a partir de la Paz de Westfalia<sup>93</sup>, hace sólo 4 siglos, en que apareció el concepto de Estado como hoy lo conocemos, pero ignorando el resto de la historia en que, sin existir Estados, sí había guerras.



Firma de la Paz de Westfalia. Fuente: De Gerard ter Borch - [www.geheugenvannederland.nl](http://www.geheugenvannederland.nl) :

Las guerras eran la confrontación violenta entre **poderes**, normalmente representados por emperadores y reyes, aunque también otros como el mismo Vaticano. Debe agregarse que en la mayoría de los casos, los Ejércitos eran contratados, esto es, constituidos por mercenarios.

<sup>93</sup> El término de **Paz de Westfalia** se refiere a los tratados de paz de Osnabrück y Münster, del 15 de mayo y 24 de octubre de 1648, con los que se dio término a la llamada Guerra de los 30 Años.

Si se analiza esas guerras, fácilmente se puede concluir en que lo que realmente las caracteriza es que hay un conflicto entre los intereses de un **poder** y otro, el que puede obedecer a motivaciones económicas, culturales, religiosas, territoriales u otras, las que marcan un derrotero de lo que se desea alcanzar y conforma lo que hoy, en el orden mundial existente, entendemos como objetivos políticos de un determinado Estado.

El mundo, hoy, presencia una abundante cantidad de guerras que no son oficialmente reconocidas como tales por esta conceptualización obsoleta, pero que claramente son la consecuencia de la confrontación de poderes y objetivos como los que antes mencionamos. Es el caso de los múltiples conflictos con uso de la fuerza que se desarrollan hoy en Africa; son la consecuencia de enfrentamientos entre pueblos, razas, religiones y culturas, en los cuales los Estados, si están presentes, son más bien observadores o testigos de lo que está pasando.

El Medio Oriente presenta un cuadro similar, en el que más allá de los interés de algún Estado, lo que mantiene el conflicto trasciende las fronteras de los Estados Nación. Más allá de lo que acontece entre esos países, el enfrentamiento es entre Shiitas y Sunitas, o entre éstos y el pueblo kurdo. El problema de fondo con Israel, es finalmente entre judíos y no judíos, trascendiendo la situación de límites.



Algunos conflictos actuales. Fuente: ABC

Entonces: ¿cómo los Estados pueden enfrentar un conflicto, si muchas veces su adversario no es otro Estado? ¿Qué reglas se va a aplicar, si ya las guerras no obedecen a los cánones conocidos y si ya ni siquiera se declaran? ¿Cómo se aplica el derecho y cómo se define una estrategia? ¿Qué hacer si el adversario no lucha con armas? Ante el creciente **poder militar** de actores como los carteles de la droga, por ejemplo, podemos seguir considerando esa realidad sólo un

asunto policial? ¿Quién enfrentará a las fuerzas mercenarias de un cartel, eventualmente equipadas con armamento pesado, vehículos blindados, aviones y embarcaciones artilladas?

Estas líneas no pretenden negar la existencia de tensiones y eventuales conflictos entre Estados en su acepción tradicional. Los Estados son órganos vivos, con intereses que con frecuencia chocan con los de otros y ello genera tensiones. Con seguridad, muchas guerras no se han producido justamente porque hay un orden internacional y porque los Estados disuaden a eventuales adversarios. Sin embargo, insistimos, estos no son los conflictos más frecuentes y debemos tener una aproximación hacia los que ahora estamos comenzando a

vivir. Se requiere contar con estrategias que aborden esta realidad, estableciendo objetivos definidos y caminos para obtenerlos. Sin definir estos objetivos, no podremos encontrar estrategias conducentes al éxito.

La existencia de contendores no tradicionales y ajenos a los Estados, crea una nebulosa que impide determinar con claridad quien obtiene la victoria y quien es derrotado. Como consecuencia de ello, se tiende a lo que algunos autores llaman la “Tactización” de la Estrategia. Como se lee en “Alicia en el País de las Maravillas”: si no tenemos claro hacia dónde vamos, cualquier camino aparentemente sirve, ante lo cual se tiende a reducir la estrategia a una serie de acciones tácticas. Ello puede ser particularmente peligroso, pues la historia ha demostrado que una serie de victorias tácticas no sólo no implican ganar la guerra, sino en ocasiones, perderla. En consecuencia, se requiere reforzar en los centros de educación de las Fuerzas Armadas, el pensamiento estratégico. Los Juegos de Guerra, deben enfatizar la visualización de estrategias, por sobre la automatización que produce la aproximación procedimental para cumplir con manuales y listas de chequeo.



El pensamiento estratégico, con frecuencia trasciende los límites del ámbito en que se desarrolla. Un ejemplo de ello es el desarrollo conceptual chino de comienzos de este siglo, que analiza la forma en que occidente asume la guerra, para elaborar una estrategia para enfrentarlo.

El libro *Unrestricted Warfare* de Qiao Liang y Wang Xiangsui, ante la forma occidental de enfrentar la guerra, propuso hace una década el empleo de medios no militares

como la Guerra de la Información, a través del uso de las redes sociales, hackers y desinformación financiera. La ventaja, advierten, es que en estos escenarios no se aplican las reglas como las que impone el Derecho Internacional de los Conflictos Armados, pero en la respuesta militar que occidente eventualmente decida, esas normas los obligan a restringirse.

Para estos autores, el concepto de Guerra sin Restricciones se enmarca más o menos en los siguientes “dominios”:

<b>GUERRA MILITAR</b>	<b>GUERRA MAS ALLÁ DE LO MILITAR</b>	<b>GUERRA NO MILITAR</b>
Nuclear	Diplomática	Financiera
Convencional	Internet	Comercial
Bioquímica	Información	Recursos Naturales
Ecológica	Psicológica	Ayuda Económica
Espacial	Tecnológica	Leyes y Regulaciones
Electrónica	Drogas	Sanciones
Guerrilla	Disuasión	Media
Terrorismo	Contrabando	Ideológica

Fuente: Frans P.B. Osinga: Science, Strategy and War.(2007) Pag. 254

Pensadores occidentales como el israelita Martin Van Creveld, sostienen que “la naturaleza de las entidades para las cuales se da la guerra, las convenciones de las cuales ésta está rodeada y los fines para los cuales es sostenida, pueden cambiar”. En este sentido, se aprecia una corriente de pensamiento que no se limita a la forma occidental de ver la guerra. Los ataques a los Estados Unidos en Septiembre del 2011, demostraron una forma diferente de encarar la estrategia para la guerra, totalmente fuera de los límites impuestos en la cultura occidental, que nos mueven a analizar cuáles son las amenazas que cada Estado puede enfrentar en el futuro cercano, dejando de lado los paradigmas con los cuales cada líder político y militar lidió durante su experiencia profesional hasta ahora.

El punto central de este problema, radica en cómo se asume este cambio de los paradigmas. En el conflicto israelí, este Estado ha ganado prácticamente todas las batallas, pero no la guerra. En Vietnam, los Estados Unidos barrieron con su adversario, pero no ganaron la guerra. En el conflicto de Siria, no se aprecia “ganadores” o “perdedores”, sino resultados parciales que no llevan a un estado final deseado. Nuestra pregunta inicial, es: ¿se definió ese estado final deseado? ¿Cómo se definió? ¿Qué indicadores se estableció? Se alineó las acciones militares con esos indicadores, o sólo se intentó obtener victorias parciales que por acumulación obtuvieran hipotéticamente la victoria final?

Ante esta desconexión entre la guerra de hoy y las formas de lucharla, debemos volver a la práctica de determinar con exactitud la naturaleza de nuestras amenazas. Para ello, junto con mantener la noción de las amenazas tradicionales, debemos incorporar las que Oriente nos está mostrando y Occidente comienza a exhibir: ¿armas nucleares en el mercado negro? ¿Quiebre de la unidad territorial, por medio de revueltas fomentadas desde fuera? ¿Manejo de la información, para influir en elecciones de otros países? ¿Economía colapsada por medio de una parálisis financiera causada por guerra informática?

La lista es interminable, pero hay que completarla y evaluar cuales de estos ítems se resuelven por medios militares y cuales requieren de otras formas de acción, para que no se fomente falsas expectativas y no libremos ni ganemos batallas que no ganen guerras.

*MLL.*

## ***Ciberguerra y Derecho Internacional Humanitario***

Como todo cuerpo legal, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) ha evolucionado conforme avanza la sociedad y los estados; la forma de hacer la guerra y la tecnología empleada en esta, por lo tanto, posterior a la firma del primer acuerdo, le sucedieron otros tres, que no hicieron más que perfeccionar los acuerdos adoptados con anterioridad, llegando incluso a comprender a la población civil en tiempo de guerra. El último acuerdo incorporado a los convenios de Ginebra fue durante el año 1950.

Diversos académicos han cuestionado la aplicabilidad del DIH en las acciones militares mediante operaciones de ciberguerra; sin embargo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC por sus siglas en inglés), organización que nace junto con el Convenio de Ginebra y que tiene por objetivo brindar protección y asistencia humanitaria a las víctimas de conflictos armados, indica que la ciberguerra tiene límites y reglas, señalando también que la infraestructura informática civil se encuentra protegida de los ciberataques<sup>94</sup>. (ICRC, 2013)

Esta organización, para afirmar lo anterior, hace referencia al Manual Tallinn publicado en 2013 por Cambridge University Press, el cual fue elaborado por un grupo de expertos internacionales en el ámbito legal y militar, proceso en el cual la ICRC participó como observador a fin de verificar que el espíritu detrás de los convenios de Ginebra y del DIH fueran considerados.

Dicho manual, si bien no es vinculante, pretende ser una guía para que los Estados sigan discutiendo sobre el asunto, pudiendo incluso perfeccionarse aún más los convenios de Ginebra.



Para establecer una conexión entre la ciberguerra y el derecho internacional humanitario, el Manual indica que es necesario comprender, en primer lugar, los conceptos, *jus ad bellum* y *jus in bello*. El primero está relacionado con el derecho internacional de los estados a usar la fuerza como parte de su política y el segundo con el derecho internacional que regula la conducción del conflicto armado, también llamado Leyes de la Guerra o sencillamente conocido como Derecho Internacional Humanitario.

En segundo lugar, es necesario comprender también que un ataque cibernético podrá ser considerado o no acto de guerra dependiendo de

---

<sup>94</sup> Entendiéndose dentro del plano legal, y en especial del DIH.

las circunstancias en las cuales se ejecuta, ya que no siempre puede ser atribuido a un Estado, aun cuando la primera impresión así lo haga parecer.

El manual, dentro de su estructura, realiza un análisis comparativo entre las definiciones acordadas para los conceptos de ciberguerra, ciberataque, ciberespacio, describiendo sus medios y objetivos. Además, realiza un análisis de cómo el Derecho Internacional, la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional Humanitario pueden ser aplicados a diversas situaciones de la ciberguerra y los ciberataques.

Considerando la extensión y profundidad definidas para el presente trabajo, a continuación, sólo se describen las principales conclusiones a las cuales llega el grupo de expertos que elaboró el Manual, dejando de manifiesto que el análisis jurídico que las sustenta se encuentra detallado en el cuerpo del manual:

- Un Estado puede ejercer control sobre la infraestructura cibernética y las actividades dentro de su territorio soberano, lo cual no significa que pueda ejercer soberanía en el ciberespacio en sí, pero si por la ciber infraestructura que se encuentre en su territorio, entendiéndose esta última por los recursos de comunicaciones, almacenamiento y hardware sobre los que operan los sistemas de información.
- Durante un conflicto armado internacional, la ley de neutralidad también rige los derechos y obligaciones de los Estados con respecto a la infraestructura y las operaciones cibernéticas, entendiéndose estas últimas como el empleo de capacidades cibernéticas con el propósito de lograr objetivos mediante el uso del ciberespacio.
- Cualquier interferencia de un estado con infraestructura cibernética a bordo de una plataforma, donde sea que se encuentre, mientras goza de inmunidad soberana, constituye una violación de la soberanía.
- El mero hecho de que se haya iniciado una operación cibernética en una infraestructura cibernética gubernamental no es evidencia suficiente para atribuir la operación a otro Estado, sino que es una indicación de que ese otro Estado en cuestión podría estar asociado con la operación.
- Un ataque cibernético es una operación cibernética, ya sea ofensiva o defensiva, que razonablemente se espera que cause lesiones o la muerte a personas o daños o destrucción de objetos.
- Una operación cibernética constituye uso de la fuerza cuando su escala y efectos son comparables a las operaciones no cibernéticas que se elevan al nivel de “uso de la fuerza”.
- Una operación cibernética que constituya una amenaza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o que sea de cualquier otra manera incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas, es ilegal.
- Un Estado que es blanco de una operación cibernética elevada al nivel de un ataque armado o uso de la fuerza, puede ejercer su derecho inherente de legítima defensa. Si una operación cibernética constituye o no un ataque armado depende de su escala y efectos.
- Las medidas relacionadas con operaciones cibernéticas emprendidas por los Estados en ejercicio del derecho de legítima defensa, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, deberán ser informadas inmediatamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas determina que un acto constituye una amenaza para la paz, una violación de la paz o un acto de agresión puede autorizar

medidas coercitivas, incluidas las operaciones cibernéticas. Si el Consejo de Seguridad considera que tales medidas son inadecuadas, puede decidir sobre medidas más fuertes, incluidas las medidas de fuerza tradicional.

- Existe un conflicto armado internacional siempre que haya hostilidades, que pueden incluir o limitarse a operaciones cibernéticas, que se producen entre dos o más Estados.
- Los comandantes y otros superiores son responsables penalmente de ordenar operaciones cibernéticas que constituyen crímenes de guerra.
- Los comandantes también son penalmente responsables si sabían o, debido a las circunstancias del momento, debían saber que sus subordinados estaban cometiendo, estaban a punto de cometer o habían cometido crímenes de guerra y no tomaron todas las medidas razonables y disponibles para prevenir su comisión o para castigar a los responsables.
- La población civil, así como los individuos civiles, no deben ser objeto de ciberataques.
- Los ataques cibernéticos, o la amenaza de usarlos, cuyo propósito principal es difundir el terror entre la población civil, están prohibidos.
- Los objetos civiles son todos los objetos que no son objetivos militares. Los objetivos militares son aquellos objetos que, por su naturaleza, ubicación, propósito o uso, contribuyen de manera efectiva a la acción militar y cuya destrucción, captura o neutralización total o parcial, en las circunstancias que rigen en ese momento, ofrecen una ventaja militar definitiva. Los objetivos militares pueden incluir computadoras, redes de computadoras e infraestructura cibernética.
- Los objetos civiles no serán objeto de ciberataques. Las computadoras, las redes de computadoras y la infraestructura cibernética pueden ser objeto de ataques si son objetivos militares.

El trabajo realizado por el grupo de expertos corresponde a una interpretación de las normas antes mencionadas manteniendo el espíritu original del Derecho Internacional Humanitario, que no es otro que evitar y limitar el sufrimiento humano durante los conflictos armados, por lo tanto, tiene un alto valor para los estados que deseen profundizar en la materia y presenten mociones para actualizar formalmente las normas actuales en el seno de los organismos internacionales.

Al finalizar este trabajo, queda la sensación que el DIH es aplicable a la guerra cibernética. Sin embargo, aún no se aclara una serie de situaciones que harán en un momento dado, cuestionarse su utilidad y que tienen relación con la demostración concreta de si un determinado ataque provino o no desde un Estado, o más bien fue un acto criminal donde el DIH no opera. Además, si se demostrara que fue un acto hostil desde otro Estado ¿de qué forma se puede aplicar una acción de defensa proporcional, donde una opción sería degradar la capacidad enemiga para conducir ciberataques, si lo más probable es que se haya materializado desde un tercer país del cual solo usaron su territorio y conexiones?

¿Cómo es posible distinguir a un combatiente cibernético, al cual se le pueda neutralizar físicamente por la fuerza cinética?

Sin duda, las ciberoperaciones nos plantean una serie de desafíos desde el punto de vista legal, pudiendo fácilmente mimetizarse con los conceptos de guerra híbrida o terrorismo, quedando nuevamente la interrogante de cuando determinar si un determinado ciberataque es un acto de guerra o un acto criminal.

Las discusiones y desencuentros entre los teóricos seguirán sucediendo en este terreno, toda vez que muy probablemente no solo haya nuevas herramientas para hacer la guerra, sino que hoy es válido preguntarse si las dimensiones espacio temporales de la guerra en sí misma, siguen estando vigentes, o tal vez sea necesaria una revisión más profunda a la “corporalidad” del espíritu del DIH, toda vez que este último se mantiene vigente.

CDG (AD) FRANCISCO CARVAJAL MOLINA

---

### **Bibliografía**

- BBC. (2015, octubre 11). *BBC NEWS*. Retrieved from [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151007\\_iwonder\\_finde\\_tecnologia\\_virus\\_stuxnet](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151007_iwonder_finde_tecnologia_virus_stuxnet)
- Cambridge University Press. (2019, Abril). *Cambridge Dictionary*. Retrieved Abril 2019, from <https://dictionary.cambridge.org>
- ICRC. (2013, Junio). *International Committee of the Cross Red*. Retrieved from <https://www.icrc.org>

LAS AFIRMACIONES CONTENIDAS EN EL PRESENTE BOLETÍN, NO NECESARIAMENTE REPRESENTAN EL PENSAMIENTO DE LA FUERZA AÉREA DE CHILE



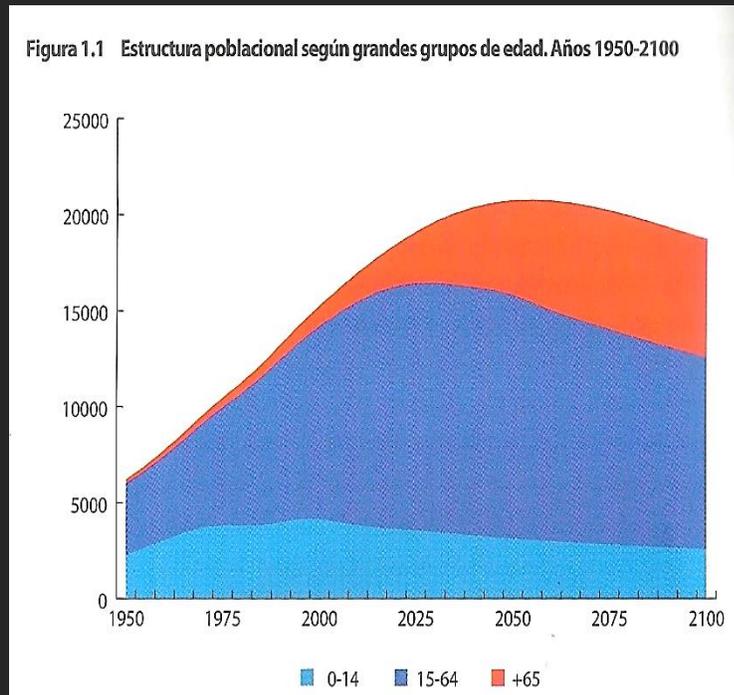
## El envejecimiento en Chile

Es motivo de preocupación de los gobiernos, instituciones y personas la cuestión del envejecimiento de la población, fenómeno de orden mundial y como tal es materia de estudio e investigación por entidades académicas y científicas, con el objeto de advertir y prever lo que ocurrirá en un futuro cercano en la sociedad y consecuentemente, por parte de la autoridad, adoptar las medidas y medios para enfrentar y superar una situación que inevitablemente ha de llegar.

A este respecto, recientemente el Banco Mundial ha presentado a través del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC) un libro titulado “RETOS Y OPORTUNIDADES DEL ENVEJECIMIENTO EN CHILE” de los autores Ignacio Apella, Truman Packard, Clement Joubert y Melissa Zumaeta, trabajo que aborda esta cuestión en nuestro país, en una proyección al año 2100, que ofrece nueva evidencia analítica y que muestra los desafíos y los esfuerzos para manejar el rápido crecimiento del envejecimiento en Chile.

Lo interesante y lo actual del tema es que el desafío que plantea el envejecimiento de la población está asociado al hecho de que las instituciones no se encuentran adaptadas para este nuevo escenario demográfico; es así que algunos sectores sociales tales como el sistema de pensiones, de salud, de educación, así como el mercado del trabajo, las finanzas públicas y el crecimiento económico se encuentran fuertemente condicionados por el contexto demográfico.

El envejecimiento poblacional es un fenómeno que ocurrirá inevitablemente, pero de manera gradual y esta oportunidad demográfica puede ofrecer el contexto ideal para poner las bases de políticas públicas sustentables en el largo plazo y generar oportunidades económicas y sociales. En cualquier caso, ellas deben tener como punto de partida la dinámica poblacional, su estructura etaria y sus variables determinantes (fecundidad, mortalidad y migración).



Chile se encuentra atravesando un proceso de transición demográfica que resulta de un progresivo envejecimiento de la población como consecuencia de una disminución del número de niños, un aumento de los adultos mayores y en general a una tendencia a la estabilización de su estructura poblacional. Este proceso es el resultado de dos fenómenos: la disminución de la mortalidad en todas las edades y la reducción de la fecundidad. En esta perspectiva, el país enfrentará en las próximas décadas un desafío importante ante el crecimiento de las necesidades para financiar a la población dependiente, por un lado, y la

tendencia declinante de la población en actividad, por el otro, lo que incidirá fuertemente en la determinación de las políticas públicas para asegurar un mejoramiento sostenido del bienestar de la población.

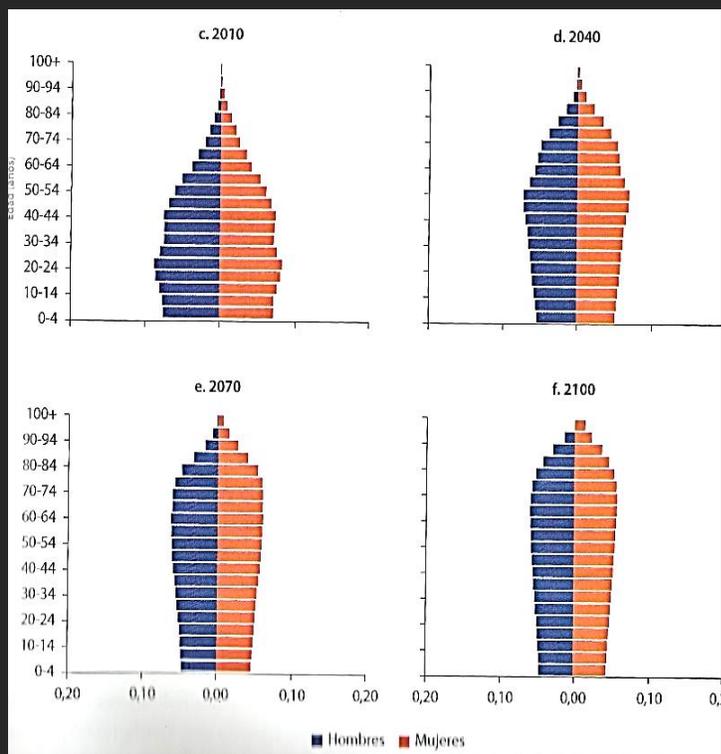


Figura 1.2 Pirámides poblacionales 2010-2100 estimadas

Para este efecto, el libro en comento plantea algunas conclusiones claves para la formulación de políticas públicas en Chile e identifica los siguientes desafíos que se deberán enfrentar y resolver.

1.- Chile puede volverse rico antes de volverse viejo.

En la actualidad el país atraviesa un escenario demográfico y económico favorable, por lo que se encuentra en medio de una ventana de oportunidad demográfica, es decir, en un periodo en el cual se registra la mayor participación de la población

en edad de trabajar, lo que constituye una importante fuente de crecimiento económico y por consiguiente una mayor población con capacidad de ahorro. Por tal motivo, Chile enfrenta las mejores condiciones comparativas demográficas y económicas para incrementar su tasa de ahorro e inversión, de manera de lograr aumentos de productividad global de la economía al momento de entrar a la etapa del envejecimiento.

El desafío, entonces, consiste en generar las condiciones necesarias que incentiven una mayor nivel de inversión, en investigación y desarrollo, así como también una mayor inversión en capital humano.

2.- Incrementar la participación laboral de las mujeres.

Si bien la participación laboral femenina se ha incrementado significativamente en los últimos 20 años, aún se encuentra en niveles muy por debajo de la de los hombres. Ello permite sugerir que Chile aún tiene sin explotar un activo económico con gran potencial.

Para este efecto se deben implementar políticas que incrementen el nivel educativo y de capacitación de la mujer y facilitar un mayor equilibrio entre la vida laboral y familiar. Lo anterior complementado con instrumentos que eliminen la discriminación entre hombres y mujeres en la demanda de trabajo.

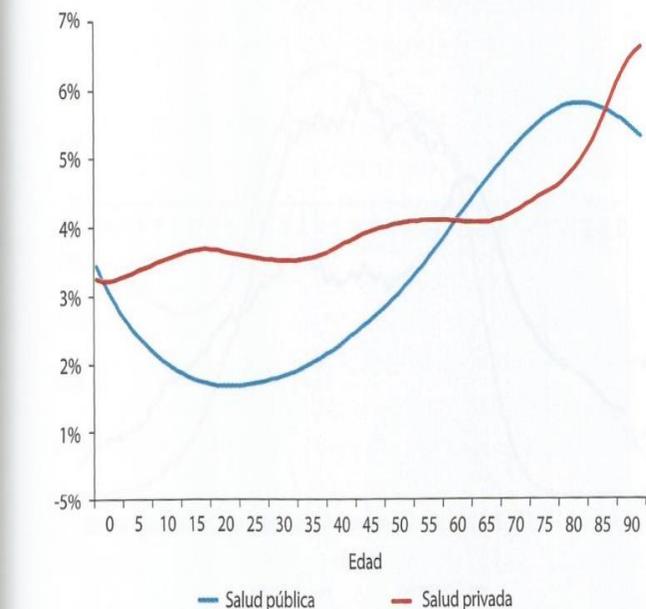
3.- Potenciar los programas de formación continua.

Con el objeto de incrementar el capital humano, resulta vital la implementación de políticas que posibiliten el combinar las actividades laborales con la capacitación y actualización de

sus conocimientos y habilidades, y así eliminar la existencia de obstáculos para el aprendizaje permanente, tales como financieras, de horario, o de género.

Lo anterior constituye la forma en que actualmente y en el futuro las personas que, se inserten en el mercado laboral, desean o necesiten trabajar a medida que envejecen.

Figura 3.4 Consumo en salud per cápita, según edad.  
En porcentaje del ingreso laboral promedio del grupo de 30 a 49 años de edad.



#### 4.- Promover formas flexibles de trabajo formal.

La participación de los adultos mayores en el mercado del trabajo, ha ido en constante crecimiento durante las últimas décadas, ello producto del envejecimiento de la población y de encontrarse económicamente activos.

Lo anterior permite sugerir que la tendencia futura irá en dicha dirección y hay espacio para la intervención de política pública dirigida a alentar una mayor participación económica entre los adultos mayores, flexibilizando el mercado laboral eliminando o suavizando las rigideces establecidas en la legislación laboral nacional.

El otorgamiento, a la demanda y oferta de laboral, de una mayor libertad para consensuar el lugar y horario de trabajo es una alternativa que va en el sentido correcto, para integrar a un creciente segmento de adultos mayores al mercado laboral y postergar su retiro, lo que podría constituirse en un medio vital para mejorar el bienestar de las personas y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

#### 5.- Fomentar y gestionar la inmigración.

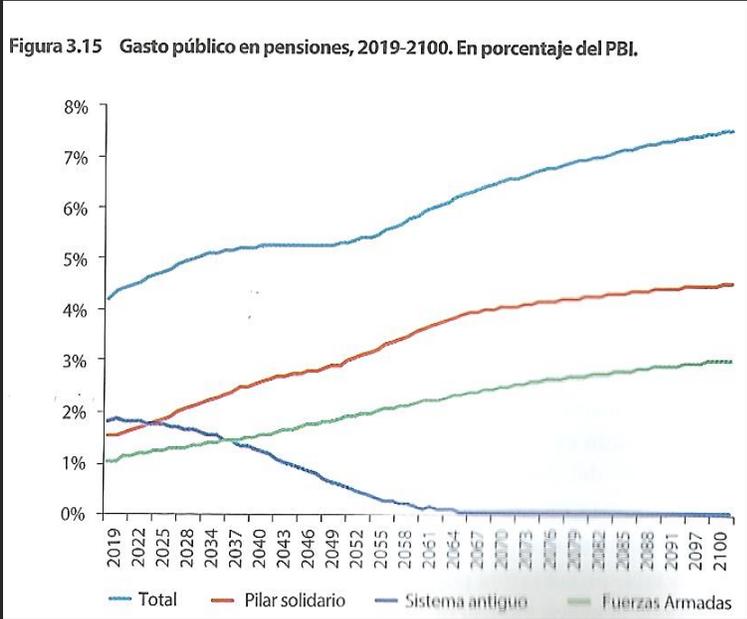
La inmigración en Chile ha crecido significativamente en los últimos años. Ante ello la actitud gubernamental ha sido pragmática para certificar y proporcionar identificación a los inmigrantes, recolectar información sobre sus habilidades, proporcionar orientación laboral y garantizar el acceso a la protección social mínima, lo que se estima es una manera eficaz de administrar con éxito la inmigración y mantener de este modo, el tamaño de la fuerza laboral.

#### 6.- contener los costos de la atención de salud.

Para este trabajo, el resultado del análisis del gasto social indica que **los costos y la prestación de servicios de salud representan el mayor desafío desde el punto de vista de la disponibilidad fiscal.**

La proyección de los costos del cuidado de la salud señala que el gasto total en salud podría aumentar casi 3 puntos porcentuales del PIB sólo como consecuencia del cambio demográfico. Ello, debido a las claras diferencias en los servicios de salud requeridos y su costo, según el grupo etario.

Por este motivo, resulta necesaria la implementación de políticas y medidas, de corto y largo plazo, para lograr mejoras de eficiencia en el sector salud, a través de una mejor gestión en la atención de las personas mayores, medicamentos y servicios hospitalarios, fortaleciendo la atención primaria de salud y la atención preventiva. De esta manera el país estará mejor preparado una vez que entre en la etapa de envejecimiento.



En definitiva y como lo expresa el prólogo del libro, la idea es contribuir a un debate, que necesariamente debe efectuarse, sobre las opciones de políticas públicas y también las políticas propias al interior de nuestras instituciones, para hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del cambio demográfico en Chile y establecer las bases para mantener un desarrollo sostenido.

ACS

## “Modernización de la aviación de combate en Sudamérica”

Aún en regiones con baja conflictividad como Sudamérica, en forma cíclica se producen periodos en los cuales los países actualizan o potencian sus capacidades estratégicas y en este momento nos encontramos en una de esas fases. Como la aplicación del poder aéreo se mantiene como la fórmula insustituible para disuadir, enfrentar una crisis o resolver un conflicto declarado, la actualización de la aviación de combate es un tema de alta relevancia para los Ministerios de Defensa y eso es lo que está sucediendo en estos momentos, como se muestra a continuación.

La **Aviación Militar Bolivariana**, como se denomina a la Fuerza Aérea de Venezuela, recibió hace una década 24 aviones Sukhoi SU-30 MK2. No obstante este poderoso caza polivalente se encuentra plenamente vigente, hay publicaciones que afirman que en los últimos años ha recibido actualizaciones que incluirían un nuevo radar y sistemas de guerra electrónica. Se supone que actualmente está equipado con la generación de misiles de medio alcance R-27 semiactivos y RVV-AE con buscador activo. En el rol de ataque a blancos de superficie, se ha comprobado la incorporación de misiles antiradar Kh-31P y también del misil antibuque Kh-31A, que fue probado en el Ejercicio Bicentenario de Angostura 2019.



Imagen 1: SU-30 de la Aviación Militar Bolivariana

Esta información confirma que estas aeronaves se mantienen en un proceso continuo de recepción de actualizaciones para incrementar sus capacidades, las que se suman a la incorporación de modernos sistemas de defensa antiaérea, que presuntamente corresponderían al conocido S-300 ruso, al arsenal venezolano.

La **Fuerza Aérea Colombiana (FAC)**, se encuentra en pleno proceso de selección del avión de combate que reemplazará a los anticuados KFIR de origen israelí. Las consultas se han dirigido hacia Europa por el Eurofighter, sin descartar el sueco JAS-39 Gripen ni el Rafale francés. Debe tomarse nota que en caso de adquirir el Gripen, la FAC podría negociar alguna ventaja comparativa por compartir el avión que tendrá a futuro la Fuerza Aérea brasileña.

Por otra parte, desde los Estados Unidos se ha anunciado que se aprobaría la venta a Colombia del F-16 Block 70, la versión más moderna de esta aeronave.

Según la publicación Foreign Policy, el ofrecimiento obedece al interés de que Colombia “defienda su espacio aéreo” de una eventual agresión venezolana. Durante los últimos meses ha habido un constante intercambio de información respecto de la aeronave, incluyendo la visita de unidades norteamericanas como los famosos Thunderbirds acrobáticos de la USAF. Últimamente, los Estados Unidos han declarado que Colombia constituye un “Aliado



Imagen 2: F-16 Block 70

importante extra OTAN”. Esta transacción, por tratarse de un asunto de interés político para los Estados Unidos, se efectuaría en condiciones muy favorables para el comprador, por lo que aparentemente cuenta con ventajas sobre las demás ofertas.

Sea cual sea la elección, se evidencia que la FAC enfrentará los desafíos del futuro con una potente aviación de combate que la dejará a la vanguardia en la región.

La **Fuerza Aérea Brasileña (FAB)**, está preparándose para recibir 36 aviones de combate JAS-39 Gripen.

Luego de un largo periodo de selección, a veces interrumpido por razones ajenas a la Fuerza



Imagen 3: JAS 39 Gripen

Aérea, este contrato (que incluye la fabricación de aeronaves en Brasil) está avanzando según lo programado, para comenzar las pruebas durante este año y las entregas a partir del año 2021.

En consideración a la gran cantidad de aeronaves que comprende el contrato, éste incluye una serie de transferencias de tecnología que incluyen el equipamiento con pantallas multifunción de fabricación brasileña AEL.

Además, compartirá información en tiempo real con los aviones de alarma temprana Embraer ERJ-145 y con el sistema de Mando y Control CINDACTA brasileño, potenciando grandemente las capacidades de defensa aérea de ese país.

El Gripen, desde el punto de vista de los sistemas que incorpora, se constituirá en el avión de combate de diseño más moderno de la región y mantendrá vigencia por décadas.

La **Fuerza Aérea del Perú (FAP)**, ya finalizó con la modernización de sus eficaces aviones de combate MIG-29. Desde el año 2014 se inició la modernización y overhaul de los aviones que estaban pendientes, que fueron llevados a la versión SMP, lo que incluye nuevas capacidades

de detección, reabastecimiento en vuelo y sistemas de cabina, lo que los deja en un muy buen pie para continuar plenamente vigentes como sistema de armas de primera línea. Durante la Feria de Tecnología y Defensa SITDEF realizada en Lima este año, el funcionario del Servicio Federal de Rusia de Cooperación y Técnica Anatoli Punchuk reveló, según la publicación Russia Beyond, que el Perú estaría interesado en adquirir un lote adicional de aviones MIG-29.

La **Fuerza Aérea de Bolivia**, luego de dar de baja sus antiguos aviones T-33 adquiridos hace décadas, incorporó a su inventario los Karakorum K-8 chinos. No obstante se trata de aeronaves de entrenamiento y ataque ligero, se caracterizan por su versatilidad y por poseer un alcance notablemente superior al de sus predecesores, por lo que constituye un salto adelante para las capacidades tácticas de esa Fuerza Aérea.

Durante el mes de Julio de este año se anunció que, finalmente, la **Fuerza Aérea Argentina** recibirá nuevas aeronaves, para recuperar las capacidades que paulatinamente había perdido al salir del servicio sus aviones de combate más significativos. Debe recordarse que durante el año 2018 hizo crisis la falta de capacidad de esa fuerza, para asumir la tarea de la defensa aérea con motivo de celebrarse la reunión del G-20 en ese país. La selección recaería en el avión coreano FA-50, que es una derivación del conocido KAI T-50. Las recientes conversaciones entre los presidentes de ambos países, dejaron esta negociación muy avanzada en torno al acuerdo de compra de una decena de unidades iniciales.



El FA-50 es un avión de combate ligero supersónico, pensado para reemplazar a los F-5 coreanos, en cuyo diseño inicial participó Lockheed Martin, por lo que muchos de sus componentes se asemejan a los del F-16, como la disposición de la cabina, su aviónica y su tren de aterrizaje. Está equipado con un motor turbofan F404-GE-102 como el que equipa a los Gripen y los F-18.

Figura 4: Avión de combate FA-50

Para el cumplimiento de su misión primaria de combate aire-aire, se ofrece con 3 opciones de radar de procedencia norteamericana, italiana e israelita, asociados a misiles Aire-Aire AIM-120 y Derby. En su rol de ataque a superficie, tiene la posibilidad de portar un amplio abanico de armas inteligentes de procedencia norteamericana e israelita, que incluyen los misiles Agm-65 Maverick, bombas laser tipo Paveway y otros.

Esta adquisición, la cual está prácticamente protocolizada, devuelve a la Fuerza Aérea Argentina su capacidad de enfrentar el combate aire-aire moderno, con una plataforma supersónica y sistemas actualizados.

La **Fuerza Aérea de Chile**, por su parte, ha debido enfrentar el desafío de proyectar en el tiempo su flota de F-16. Como se sabe, dos tercios de éstos son aeronaves Block 15-20, con una media de 35 años, sumados a los nuevos Block 50 que se adquirió hace 15 años. Esto

obligó a un esfuerzo importante desde el punto de vista financiero, que se tradujo en la decisión de implementar un programa de modernización de sistemas que, junto con elevar su estándar a los de las versiones más recientes, le permite a la Fuerza Aérea hacer una proyección hasta bastante más allá de 2030. Para ello, deben alcanzar el estándar 6.0 o superior, según los expertos.

En suma, se trata de modernizaciones que incluyen los HUD (Head Up Display), transmisión de data Link 16, los radares APG-66 y APG-68 y el sistema de puntería asociado al casco, junto con los reemplazos de procesadores por otros de mayor capacidad, lo que se suma al trabajo de la empresa nacional aeronáutica ENAER en el área estructural, que les extendió la vida útil.



Fig.5: F-16 Block 15 en proceso de upgrade en ENAER

Como informó la publicación [infodefensa.com](http://infodefensa.com), concurren las ofertas de una serie de empresas principalmente norteamericanas e israelitas, que junto con las actualizaciones ofrecen la compatibilidad con los modelos más recientes de la gama de armamentos que este avión puede emplear.

Se aprecia, entonces, que más allá de la aproximación hacia la defensa por parte de la ideología gobernante en un determinado momento, prevalece en la región la convicción de la necesidad de mantener las capacidades del poder aéreo ante las características del conflicto del siglo XXI. Este siglo se caracteriza por la inminencia de conflictos con múltiples actores, como asimismo por la impredecibilidad de las formas de conflicto.

El poder aéreo, por su flexibilidad y adaptabilidad, es el más idóneo para enfrentar las amenazas actuales y aquellas que surjan en el futuro. No podemos pensar que en los próximos años los conflictos serán determinados por los actores estatales tradicionales y las dinámicas ya conocidas: éstos se producen ante la aparición de elementos de poder con intereses contrapuestos y, ante ello, la capacidad de respuesta rápida y flexible del accionar aéreo sigue siendo el instrumento oportuno y eficaz.

*MLL.*

## “El agua como factor de conflictos: Chile y el ejemplo de Siria”

A fines del siglo XX, los analistas internacionales y los estudios de defensa señalaban el agua como una principal fuente de conflictos para el siglo XXI. Nuestro país, ha enfrentado y enfrenta situaciones de disputa sobre accesos y derechos sobre aguas y hielos con los países vecinos. Ello, demuestra la validez de los pronósticos mencionados y la importancia del líquido elemento para la supervivencia humana y para el desarrollo exitoso de las actividades económicas. Por esa razón, examinaremos un caso específico que nos entrega experiencias para el futuro y sirven como base para los análisis estratégicos que se realice en torno a este tema.

Siria no es un gran productor de petróleo, ni tiene grandes cantidades de reservas en el subsuelo. A finales de 2012, Siria tenía del orden de 2,5 mil millones de barriles de reservas probadas de petróleo y una producción de 164.000 barriles diarios. Durante la primera década del siglo XXI, la producción siria de petróleo fue disminuyendo sostenidamente desde un valor del orden de los 550-600 mil barriles diarios, a menos de 200 mil barriles.

Se aprecia, en consecuencia, que el petróleo no es la base de los actuales intereses vitales sirios, dada su merma continua y la consecuente baja incidencia en su economía. Entonces: ¿qué aspecto referido a recursos naturales, además de las causales político-religiosas y las económicas, está presente en el conflicto de Siria?

La respuesta: el agua.



Mapa físico de Siria

El norte de África y el Medio Oriente, se caracterizan por ser una de las zonas más desérticas del planeta. La vida en el Oriente Medio en gran parte depende del agua que fluye por los ríos Éufrates, Tigris y Jordán. Los ríos Éufrates (2.780 km.) y Tigris (1.900 km.) definen la vida en Mesopotamia (que, en arameo y en griego, quiere decir tierra entre los ríos). Sus aguas recorren los campos de Turquía, Siria e Irak.

El río Jordán (360 km.) nace en los Altos del Golán (Siria) y, desde 1967, luego de la guerra de los seis días, el río Jordán es controlado por el ejército israelí. La escasez del agua en las zonas desérticas de Oriente Medio hace que este recurso sea sumamente importante, por lo que su acceso y control se ha convertido en una lucha de poder en la zona. Siria es un país estratégico en Medio Oriente, pues tiene acceso a los principales acuíferos de la zona, y al agua de los ríos Jordán, Éufrates y Tigris. En la “guerra de los seis días”, acaecida en junio de

1967, Israel atacó a sus países árabes vecinos: Egipto, Jordania, Irak y Siria, con el fin de garantizar el abastecimiento de agua, ampliando sus fronteras hasta el río Jordán (Cisjordania) y los altos del Golán, en Siria. Al finalizar la guerra, Israel ocupó la Península del Sinaí, la Franja de Gaza, Cisjordania, Jerusalén Este (incluyendo la Ciudad Vieja) y los altos del Golán. Israel mantiene su posición de fuerza en los territorios ocupados básicamente para controlar los acuíferos necesarios para mantener su nivel de desarrollo económico.

Según estimaciones de la ONU, Israel obtiene el 67% del agua que consume de los territorios ocupados. Esto dificulta el desarrollo económico y social en los Territorios Palestinos Ocupados y evidentemente complica la calidad de vida de los palestinos. Por ejemplo, el consumo per cápita de agua en Palestina es menor a 70 litros diarios por persona, mientras que el consumo de agua diario de un habitante israelí es del orden de 250. La Organización Mundial de la Salud recomienda un consumo mínimo diario de 100 litros por persona.

De igual manera, luego de 45 años de ocupación, los altos del Golán mantienen el estatus de territorios ocupados y son reivindicados por Siria. En términos militares, el control de los Altos del Golán se explica como una estrategia necesaria para evitar ataques sirios al norte de Israel; sin embargo, más allá de las consideraciones militares, la ocupación israelí obedece a la necesidad de controlar la cuenca del río Jordán. Y es que los ríos Éufrates, Tigris y Jordán son fundamentales para Siria, ya que este país extrae 16,76 billones de metros cúbicos de agua dulce, de los cuáles el 87,5% es para uso agrícola, 8,8% es para uso doméstico y 3,7% es para uso industrial (Banco Mundial, 2012).

El desenlace que tenga la guerra civil en Siria es fundamental para Israel, ya que, entre otras cuestiones, afectará su ocupación de los Altos del Golán y con ello a su abastecimiento de



agua. Por otra parte, (Jongerden, 2009) afirma que Turquía es uno de los países que actualmente tiene el mayor número de grandes represas de agua en construcción; según sus estudios, en el mundo, las cuencas fluviales con mayor cantidad de presas actualmente en construcción se encuentran en los ríos: Yangtzé (38), Tigris y Éufrates (19 cada uno) y Danubio.

*Represa siria al sur de Manbij, al norte del país. Foto: Reuters*

Turquía ha definido como uno de sus objetivos estratégicos la construcción de una amplia red de embalses de agua y ambiciosos planes de riego, despertando reclamos de sus países vecinos: Irak y Siria, puesto que las represas turcas afectarán la cantidad de agua que reciben Siria e Irak; esto explica la posición del parlamento iraquí de obligar al Gobierno a incluir en cualquier acuerdo que se firme con un país limítrofe un artículo que garantice que Irak recibirá la proporción de agua que le corresponde. Turquía lleva adelante un ambicioso plan de construcción de 19 centrales hidroeléctricas, 22 presas y cientos de kilómetros de canales de riego.



Los irreversibles impactos ambientales y las 9 disputas por los recursos hídricos con Irak y Siria, provocaron que el Banco Mundial negara la concesión de créditos a Turquía, puesto que no cumplió con los requisitos establecidos para este tipo de proyectos. Debido a una controversia con el Banco Mundial, las autoridades turcas tuvieron que gestionar préstamos con bancos privados de Reino Unido, Alemania, Austria y Suiza (Jongerden, 2009).

*Construcción de la gran represa Yusufeli, en Turquía. Foto: Hispanatolia.com*

Turquía no consideró necesario llegar a un acuerdo con los otros dueños del agua del Tigris y del Éufrates, Siria e Irak, para compartir el recurso; y, por ello, el entonces presidente turco, Turgut Özal, manifestó: “nosotros no decimos a los árabes qué tienen que hacer con su petróleo, así que no admitimos que ellos nos digan nada sobre qué debemos hacer con nuestra agua” (Jongerden, 2009).

Como se aprecia, aunque Turquía e Israel son aliados políticos de Estados Unidos para la estructuración estratégica del nuevo orden mundial en la zona, el agua como elemento fundamental para la existencia de la vida humana y el sostenimiento de las actividades, tiene un valor trascendental en las dinámicas en el oriente medio y son parte de la generación de conflictos en esa estratégica zona.

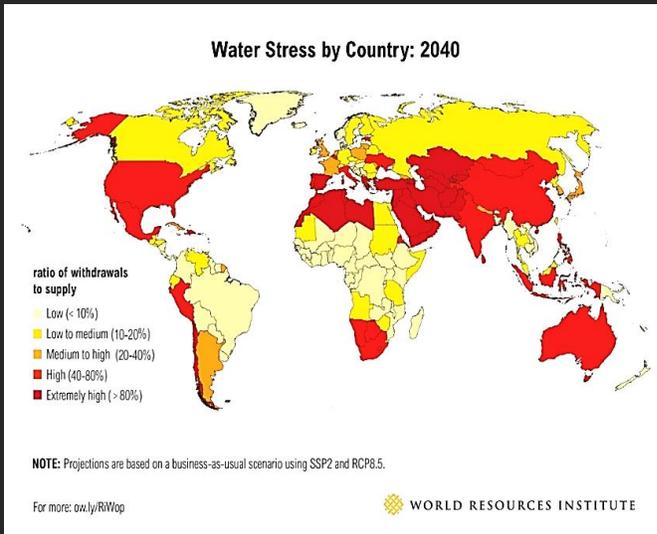
Chile no constituye una excepción, sino un ejemplo de la problemática que ocupa estas líneas. El análisis del estrés hídrico realizado por Water & Wastewater International ubica a Chile como uno de los 33 países más importantes del mundo que se enfrentarán a altos niveles de estrés hídrico en 2040. Existe una combinación de factores que contribuyen al estrés hídrico en Chile, donde el aumento exponencial de la demanda de agua para la minería, la industria y los usos agrícolas se complementa con el cambio climático, el incremento de las temperaturas y la variación de los patrones de precipitación; que actualmente son factores críticos en regiones áridas y semiáridas de todo el mundo. En la última década, se ha demostrado que la aridez en el norte de Chile aumenta significativamente haciendo que el suministro de agua sea un problema crítico para las comunidades locales. Solo recientemente se ha considerado investigar el uso de agua de mar y de aguas residuales para los principales consumidores, tales como el sector de la industria y la minería.

El país enfrenta un fenómeno de desertificación que se arrastra por décadas (según datos de investigadores de la Universidad de Chile, el desierto avanza 3 kilómetros por año) y el comportamiento de las lluvias ha cambiado al punto de que luego de un periodo de sequía que ya casi completa una década, las precipitaciones de este año en algunas de las Regiones del núcleo central alcanzan apenas al 25% de las de un año normal, generando un impacto

inmediato en las actividades mineras y agrícolas, amenazando la capacidad de abastecer el consumo humano y por ello, generando una intensa discusión interna, pública y política, respecto de los derechos de propiedad del agua y la importancia de este elemento para la seguridad integral de las personas.

En ese escenario de escasez, Chile situaciones pendientes por resolver con sus tres países vecinos, relacionadas con el acceso y uso de aguas y hielos:

Las consultas recientes sobre el uso de las aguas del río Chucusuma en el límite con Perú y la explotación indiscriminada de las aguas subterráneas por parte de particulares de ese país,



generan una condición de riesgo hídrico por cuanto a la posibilidad de agotamiento de las aguas, se suma la posibilidad de que la diferencia de presiones produzca una invasión de los acuíferos desde el Océano Pacífico, arruinando el recurso (Univ. de La Serena, 2017). A lo anterior, se une la actual demanda contra Bolivia ante la Corte de La Haya por el uso de las aguas del río Silala. En realidad, ello es sólo una muestra de las situaciones pendientes de verificar que afectan a más de un centenar de acuíferos en el norte de Chile.

*Mapa de los niveles de stress hídrico mundial. Obsérvese la situación de Chile. Fuente: madrimasd.org*

Por otra parte, aún no está completamente zanjada la situación limítrofe con Argentina en la zona de Campos de Hielo, área de gran importancia por la inmensa cantidad de agua en forma de hielo y por las proyecciones de cambio en la morfología del terreno si persiste el fenómeno de derretimiento de los hielos y glaciares.

En ese escenario, resulta y resultará fundamental, la coherencia entre diversas políticas públicas que se relacionan con la problemática que enfrentamos, desde aquellas destinadas a mejorar la eficiencia en los recursos hasta la acción internacional que define nuestra política exterior y las correspondientes planificaciones de corto, mediano y largo plazo de nuestra Defensa Nacional

*MLL. Basado en publicación de Jorge Orbe (2013) y notas de internet*

## “Las FFAA en el ordenamiento constitucional chileno”

Por Miguel Navarro Meza <sup>1</sup>

A fines del siglo XX, una de las cuestiones interesantes –y casi diríase inquietantes– en el debate reciente sobre relaciones político-militares en Chile, han sido los cuestionamientos a la regulación que la Constitución de 1980 hace de las Fuerzas Armadas y, en una óptica más amplia, a la incorporación de la seguridad nacional y de la función de defensa en su texto.

Dichos planteamientos, esporádicos aunque pertinaces, se apoyan, según sus cultores, en que las organizaciones militares no tienen la jerarquía institucional necesaria para su inclusión en la Carta Fundamental y que los conceptos de seguridad y defensa asociados no se condicen con las materias que deben estar reguladas en el Código Político. En esta lógica, la Constitución actual se habría apartado de las tradiciones jurídicas chilenas, manifestadas en los anteriores ordenamientos fundamentales que ha tenido la República y tampoco se sustentarían en las tendencias contemporáneas del Derecho Constitucional comparado.

Estos argumentos suenan seductores pero no se sustentan en la historia constitucional chilena ni en el derecho comparado. En el proceso actual, este debate no es baladí ni se puede mantener en el campo meramente teórico del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política. Por el contrario, la coyuntura sugiere un tratamiento progresivo pero igualmente permanente de los temas asociados a la defensa y a las Fuerzas Armadas en el ordenamiento constitucional y sus consecuencias en la estructura jurídica chilena.

### Algo de teoría

Es bien sabido que desde la Antigüedad –y aún antes, en realidad desde las manifestaciones más primitivas de asociación política– ha existido una relación permanente, lineal, directa, aunque no siempre fácil, entre la conducción política y la fuerza militar. Tal vinculación ha derivado, a un tiempo, del hecho que la defensa ha sido siempre una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, calidad que comparte con el gobierno interior, el manejo de la hacienda pública y la administración de justicia y, paralelamente, por ser la fuerza un componente fundamental del ejercicio del poder, en términos modernos, un atributo del ejercicio interno y externo de la soberanía.

La relación entre la conducción política y la fuerza militar ha sido siempre difícil, pero se complejizó aún más con el advenimiento del sistema republicano. Mientras que en el sistema dinástico la fuerza armada estaba al servicio exclusivo del soberano y obedecía solo a él, en los sistemas representativos, cuando la soberanía se radicó en la nación toda, la disposición de la fuerza militar, del monopolio de su empleo y de los límites de su conducción, se traspasaron a los representantes de dicha soberanía de una manera regulada, inherente al nuevo sistema político. El carácter normado de dicha relación, justo es decirlo, no resolvió del todo las complejidades entre las autoridades políticas del Estado y los detentadores de la fuerza pero, al menos, dio contenidos normativos y certezas jurídicas a la vieja cuestión *quis custodiet ipsos custodes*<sup>2</sup>.

Históricamente, los cuerpos armados del Estado, tomados en sentido genérico, han tenido dos cometidos fundamentales: en primer lugar, garantizar el ejercicio de su soberanía interna, es decir la capacidad de dictar sus propias normas y hacerlas cumplir coercitivamente y, en una óptica más amplia, ejecutar sus cometidos de bien común de

manera incontrarrestada y, en segundo término, afianzar la soberanía externa del Estado, fundamentalmente asegurando la integridad de su territorio, de su sistema político, la seguridad de su población y, en definitiva, de su capacidad de actuar en forma independiente en el sistema internacional.

Es bien sabido que un Estado, para tener la condición de tal, debe ser capaz de imponer su voluntad al interior de su territorio y de oponer su existencia e independencia a los demás integrantes de la comunidad de naciones. Dicho de otro modo, debe ejercitar interna y externamente su poder; pero tal ejercicio debe ser regulado en términos de su extensión, alcance y oportunidad de modo de hacerlo compatible con las libertades y garantías de los administrados en lo doméstico y con la convivencia pacífica en lo internacional.

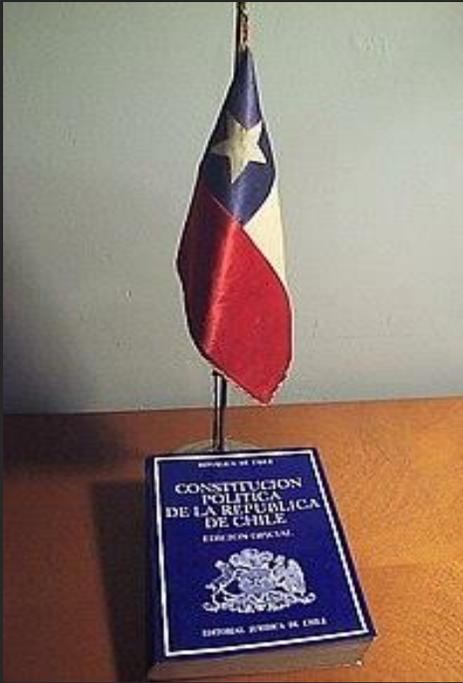
Componente fundamental de este proceso es un adecuado control sobre los cuerpos armados del Estado por parte de sus autoridades políticas. En términos muy generales, esto implica asegurarle a este el monopolio del uso de la fuerza y, paralelamente, una adecuada y funcional sujeción de dichos cuerpos a sus autoridades. En esta lógica, los cuerpos armados del Estado deben ser exclusivos, lo que impide la existencia de otros entes armados, y estar sometidos a un deber de obediencia efectiva hacia quienes ejercen legítimamente los cargos superiores dentro de su estructura política. Esto descansa en normas específicas que regulen la existencia de dichos cuerpos armados, su carácter único, exclusivo y monopólico respecto del uso de la fuerza legítima, y las relaciones entre las autoridades del Estado y sus integrantes, caracterizadas por la subordinación de estos frente a aquellos.

En esta perspectiva y debido a que se trata del uso monopólico de la fuerza por parte del Estado y, además, al hecho que esta se ejerce por cuerpos especializados, insertos dentro de su organización administrativa, la normativa básica que regula este empleo y sus relaciones con las autoridades correspondientes en muchos países, esta está recogida en las normas de mayor jerarquía que regulan la organización del Estado y su relación con los administrados, es decir las propias de un ordenamiento constitucional.

Por todo esto, el constitucionalismo ha incluido la regulación básica de la existencia de las fuerzas militares y su relación con las autoridades políticas en las cartas fundamentales de numerosos países, con crecientes niveles de detalle. Quizás si el exponente inicial de tal tendencia fue la Constitución de Estados Unidos de 1787 que, por una parte alude a la función de defensa y, además, a un tiempo, estableció al Ejército y la Armada, y hoy día por extensión la Fuerza Aérea, y reguló su relación con el poder político –Ejecutivo y Legislativo<sup>3</sup>-. Desde entonces y especialmente en los últimos decenios, el reconocimiento y regulación de las fuerzas militares y en muchos casos de todos los cuerpos armados del Estado está ampliamente difundido en el Derecho Constitucional comparado. Aunque los textos específicos varían en extensión y profundidad, su expresión es casi universal.

### **La situación chilena**

Los conceptos de seguridad, soberanía y protección del territorio han estado presente desde los más primitivos intentos de ordenar normativamente el funcionamiento del Estado en Chile. No ha sido este un reconocimiento siempre explícito y formal; de hecho, y con algunas excepciones importantes y desde luego en la Constitución de 1980, la función de defensa ha estado más bien subentendida y su concreción en los textos ha sido indirecta, referida a otras



cuestiones, especialmente con el relacionamiento político-militar. Lo mismo es válido a propósito de la seguridad nacional, con el adicional de que se trata de un concepto nuevo, propio de la segunda mitad del siglo XX y que como tal no podía tener un reconocimiento expreso en las cartas fundamentales anteriores a la de 1980.

Esto es perceptible ya en el *Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria* de Chile de 1811, y singularmente, en el *Reglamento Constitucional Provisorio* de 1812 se encuentra subyacente la idea de la defensa y la seguridad del Reino frente a eventuales violaciones a su soberanía. Posteriormente, tales conceptos se manifestaron en todos los ordenamientos constitucionales del país hasta alcanzar un especial –y comprensible– desarrollo en la Constitución de 1980.

En lo que dice relación con el reconocimiento a la existencia de los cuerpos armados en los textos constitucionales, este ha seguido un patrón similar al de

los conceptos de seguridad y soberanía. Las menciones son constantes pero no lineales, a veces indirectas y, en general, no se regula la naturaleza de dichos cuerpos sino más bien, y a partir de la Constitución de 1823, es la relación de la autoridad política con los uniformados la que recibe atención en los sucesivos códigos políticos.

Un asunto de especial interés y trascendencia, resuelto tardíamente durante la vigencia de la Carta de 1925, fue la especificación normativa de las Instituciones de la Defensa que componían la fuerza pública. En efecto, en la reforma constitucional aprobada por la Ley N° 17.398 de enero de 1971 –conocida como la Reforma Constitucional de las Garantías Democráticas<sup>4</sup>– entre otras materias se modificó el texto del artículo 22 original, estableciéndose que la fuerza pública estaba compuesta “única y exclusivamente” por las Fuerzas Armadas y el “Cuerpo de Carabineros”; que su dotación solo podía ser fijada por ley y que el ingreso a sus plantas solo podía efectuarse por sus escuelas matrices, excepto el de aquel personal que realizaría funciones estrictamente civiles.

En consecuencia, se especificó cuáles instituciones quedarían comprendidas en la fuerza pública, se aseguró su carácter profesional y no deliberante y se prohibió constitucionalmente la existencia de otras organizaciones armadas. Esto resultó acorde con las atribuciones que corresponden al Estado en un sistema democrático, en cuanto ser el detentador único del uso legítimo de la fuerza, el sujeto activo del monopolio de la violencia, pero dentro de los límites que le impone el marco normativo correspondiente.

La Constitución de 1980 desarrolló la cuestión castrense a partir de estos conceptos. Su tratamiento extensivo del tema en los artículos 90 y siguientes (hoy 101 y siguientes) obedeció al carácter militar del régimen imperante y también a consideraciones de seguridad internacional. Más importante sin embargo, es que, en esto, la Carta Fundamental siguió la tendencia comparada, especialmente la expresada en la Constitución española de 1978 que reconoce y regula la situación de las fuerzas armadas en varias disposiciones<sup>5</sup>.

Es efectivo que el tratamiento que la actual Constitución otorga a las Fuerzas Armadas es bastante amplio, pero no es distinto al que otras cartas fundamentales le asignan al tema militar, aunque en el caso chileno es posiblemente más sistemático. Con todo, esto de ninguna manera invalida la presencia de las Fuerzas Armadas en su texto. Por el contrario, resalta su importancia.

Cabe mencionar además, y esto es de especial importancia, que la Carta de 1980 establece un genuino estatuto de sujeción castrense a la autoridad política, sin ambages ni ambigüedades. El artículo 101 las hace directamente dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, conceptos reforzados, ya en el nivel legal, en la Ley N° 20.424, *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional* de 2010. Esto constituye el corolario de un proceso iniciado en los albores de la República que, especialmente en el siglo XIX, evitó los caudillismos y aseguró una temprana estabilidad política al país.

En síntesis, a lo largo de la historia republicana de Chile, sus textos constitucionales han incorporado conceptos relacionados con su seguridad externa, soberanía e independencia. Del mismo modo, fueron reconociendo progresivamente la existencia de las Fuerzas Armadas y definiendo sus características y misiones. Paralelamente, las diversas cartas fundamentales crearon, en forma igualmente gradual, un modelo de vinculación entre la autoridad política y los uniformados, orientado a evitar caudillismos, una presencia indebida de estos en política y presiones castrenses en las decisiones de la autoridad civil. Esto ha asegurado una adecuada supremacía civil sobre los militares y, correlativamente, una correspondiente sujeción estatutaria de estos a la autoridad civil.

<sup>1</sup> Miguel Navarro M es Abogado y Cientista Político. Profesor ANEPE. Profesor de la Academia de Guerra Aérea e Investigador Asociado del CEEA

<sup>2</sup> Según es bien sabido, esta frase originalmente no tuvo nada que ver con la política. Proviene de las Sátiras de Juvenal y estaba relacionada con la fidelidad conyugal. Sin embargo, con los años se comenzó a usar a propósito del control sobre aquellos que deben cuidar algo, en este caso, respecto de los encargados de proteger la existencia y la soberanía del Estado.

<sup>3</sup> Función de Defensa: Preámbulo y Artículo Uno Sección Octava, N°s 1 y 11. Regulación del Ejército y Armada (hoy también Fuerza Aérea) y “milicias” (hoy Guardia Nacional) Sección Octava N°s 12, 13, 14, 15 y 16 relativos todos a las facultades del Congreso y Artículo Dos Sección Segunda, N° 1 que establece la sujeción de las instituciones militares al Ejecutivo, efectivamente, al Presidente de los Estados Unidos.

<sup>4</sup> Esta reforma encuentra su origen en la negociación llevada a cabo entre el Partido Demócrata Cristiano y Salvador Allende en octubre de 1970 para otorgarle su apoyo en el Congreso que, conforme a las normas de la Constitución de 1925, debía elegir entre él y Jorge Alessandri, ya que ninguno había obtenido la mayoría absoluta en la elección presidencial del 4 de septiembre de ese año.

<sup>5</sup> El Artículo 8° es la norma básica de las Fuerzas Armadas. Está ubicado en el Título Preliminar, es decir en la parte doctrinal de su texto, lo que evidencia la importancia otorgada a la materia. Además, se alude a las fuerzas armadas en el Artículo 62 literal h) que le otorga al monarca su mando supremo y en el artículo 97 que radica en el Gobierno la dirección de la administración militar y la responsabilidad de la defensa.

*NOTA: Este artículo fue publicado anteriormente por el CIEE de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE, que accedió a su publicación en este medio.*

## “Sobre la Guerra Híbrida”

El concepto de guerra híbrida genera disensos. Algunos expertos consideran que no existen razones suficientes para buscar nuevas denominaciones, otros sostienen que el conflicto híbrido es el producto natural de la adaptación de la guerra irregular y la guerra asimétrica al mundo actual. Muchos expertos alertan de que este concepto corre el riesgo de perder su valor explicativo al haberse popularizado para definir cualquier actividad realizada por un Estado o actor no estatal sin cruzar claramente la frontera entre paz y guerra, poniendo ejemplos tan dispares como las intervenciones rusas en Crimea o Ucrania, sus acciones de desestabilización en su área de influencia directa o las operaciones informativas en muchos puntos del planeta.

El término guerra híbrida fue empleado por primera vez en un documento oficial tres años después para explicar la combinación de dos o más amenazas de tipo tradicional, irregular, catastrófico o disruptivo<sup>95</sup>. Aparece también en un artículo titulado «La guerra del futuro: la llegada del conflicto híbrido», escrito por James N. Mattis, junto con el teniente coronel Frank G. Hoffman, aún como un elemento teórico, pero fue en la guerra de 2006 entre Israel y Hizbulá cuando pareció tener lugar su primera expresión concreta. Las intervenciones de Moscú en Crimea y Ucrania o sus operaciones de información en varios países occidentales, hicieron que la guerra híbrida trascendiera la frontera del debate estratégico para convertirse en un vocablo de uso común en medios no especializados.



A pesar de haberse popularizado para definir una clase de conflicto que combina el empleo de medios regulares e irregulares, la guerra híbrida no es el único concepto barajado actualmente para explicar la transformación de los conflictos. Al contrario, junto con la popularización del concepto de «zona gris» para referirse a cualquier actividad militar o no militar ejercida con más o menos

ambigüedad en la amplia franja que existe entre la paz y la guerra abierta pero sin constituir un *casus belli*, la amenaza híbrida es la más reciente y sugestiva de una larga serie de expresiones (entre las que destacan los conflictos de cuarta y quinta generación, de tres bloques, posmodernos, compuestos, entre la población, complejo-irregulares o sin restricciones) concebidas desde el fin de la Guerra Fría para definir las nuevas guerras del siglo XXI.

Estos conflictos, calificados como típicos del mundo globalizado y entre los que se citan los Balcanes, Chechenia, Afganistán, Irak, Líbano, Sri Lanka, Crimea o Ucrania como casos más significativos, son presentados como novedosos por numerosas razones: por los actores

---

<sup>95</sup> Department of Defense: National Defense Strategy of the United States of America. GPO, Washington DC; 2005

involucrados (Estados interviniendo de manera directa o delegando su actuación a agentes domésticos, guerrillas, terroristas, redes criminales o contratistas militares privados), los medios utilizados (armas sencillas empleadas de manera novedosa, sistemas sofisticados trasferidos por los Estados, armas pesadas o tecnologías de uso dual disponibles en el mercado), las tácticas empleadas (acciones convencionales limitadas, actos terroristas, insurgencia, ciberoperaciones, ocultación y engaño o propaganda multicanal), los multiplicadores usados (sistemas de posicionamiento, inteligencia de señales (SIGINT), de fuentes abiertas (OSINT) y de redes sociales (SOCMINT), RPAs, comunicaciones avanzadas o ciberataques) o las fuentes de financiación manejadas (actividades legales y delictivas con estrecha colaboración con el crimen organizado).

Estas características hacen que las nuevas guerras del siglo XXI sean aparentemente muy distintas de los conflictos más representativos (pero en absoluto los únicos) de la Era Moderna o Contemporánea, donde existía una declaración formal de guerra que impedía el surgimiento de «zonas grises» y donde los ejércitos regulares pertenecientes a un Estado combatían de manera directa. No es extraño imaginar que cualquier adversario, cuando se enfrente a un ejército occidental, intentará aprovechar las oportunidades que le brinda el mundo globalizado para explotar las limitaciones del estilo occidentalizado de combatir, fundamentado éste en la supremacía tecnológico-militar y en el cumplimiento de las leyes y costumbres de la guerra para lograr victorias rápidas, decisivas, contundentes y sin apenas bajas propias ni daños colaterales.

En consecuencia, tal y como ha sucedido desde la Antigüedad clásica, ante la imposibilidad de medirse con un ejército avanzado el enemigo utiliza tácticas asimétricas, se confunde entre la población, actúa ajeno a los usos y costumbres de la guerra e intenta que sus actividades tengan los mayores efectos estratégicos posibles mediante una eficaz explotación informativa de sus actos.



Por lo tanto, ante un escenario marcado por la supremacía militar de los ejércitos regulares avanzados, cualquier oponente (desde los paramilitares albanos-kosovares contra Serbia y esta contra la Alianza Atlántica, las guerrillas chechenas contra Rusia, las milicias de Hamás y Hizbulá contra Israel, la insurgencia talibán, la resistencia iraquí o Dáesh contra sus enemigos hasta potencias como China o Rusia, concedoras de

su inferioridad militar convencional respecto a Estados Unidos o la Alianza Atlántica) se ve obligado a adaptarse y plantear respuestas que mitiguen esta superioridad y exploten las debilidades políticas, sociales, jurídicas, morales, económicas, demográficas o militares de estos adversarios aparentemente imbatibles en el terreno convencional.

Mientras cualquier oponente estatal o no estatal parece hacer gala de un realismo extremo y sabe aprovechar sus fortalezas y minimizar sus debilidades, las sociedades occidentales han abrazado los valores postmodernos y postmaterialistas los cuales impiden ver el mundo como algo complejo y peligroso, donde el poder, el interés y la ambición pueden provocar choques violentos y donde las controversias internacionales pueden resolverse pacíficamente con arreglo al derecho internacional. Es por esta razón que nuestras sociedades (especialmente las europeas occidentales) son cada vez más reacias a concebir el empleo de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella como herramienta de política exterior para defender los intereses o la soberanía nacional.

En este contexto, nuestro poder militar se convierte en irrelevante y nuestra capacidad disuasoria en inverosímil si carecemos de la voluntad de utilizar la fuerza o advertir de forma creíble que cualquier alteración del status quo podrá motivar una respuesta clara y contundente. Junto con la desafección política y la explotación del juego democrático, esta falta de credibilidad de la disuasión está motivando la escalada en el número e intensidad de las actividades estatales en esta «zona gris» que separa la paz de la guerra o la proliferación de las operaciones de información en el ciberespacio sin que Occidente pueda plantear ninguna réplica efectiva.

En el marco de las operaciones militares la situación tampoco es mejor. La volubilidad de la opinión pública doméstica y la presión de la comunidad internacional, el pánico a las bajas propias y el temor a los daños colaterales, el sometimiento a unos usos y costumbres de la guerra restrictivos y quizá anacrónicos, la ansiedad por los costos políticos y los efectos electorales de las operaciones, la exigencia de restringir su alcance, impacto y duración, la renuencia a usar fuerzas terrestres en operaciones o la necesidad de emplear la fuerza de manera limitada y restrictiva son otros elementos que pueden ser explotados por los actores estatales y no estatales que se enfrentan contra un ejército occidental, lo que hace de la unión de todos estos factores la base para la construcción del concepto de guerra híbrida.



Considerado como un tipo de guerra, el estilo de lucha característico de la Era de la Información que, fundamentado en las posibilidades que brinda la globalización y el libre acceso a las tecnologías avanzadas, se distingue por la combinación, en todos los ámbitos y fases de la operación, de acciones convencionales e irregulares, mezcladas estas últimas

con actos terroristas, propaganda y conexiones con el crimen organizado, la guerra híbrida se caracteriza por la integración en tiempo y espacio de procedimientos convencionales con tácticas propias de la guerra irregular (desde propaganda, agitación, subversión, guerra de guerrillas e insurgencia hasta actividades de guerra informativa, guerra legal o ciberoperaciones), mezcladas estas últimas con actos terroristas y conexiones con el crimen organizado para la financiación, obtención de apoyos y asistencia.

En consecuencia, tal y como hemos podido observar en Oriente Medio o Ucrania, la tipología, el estatuto legal o la organización del combatiente podrían tratarse de factores secundarios a la hora de caracterizar la amenaza híbrida, puesto que aquello realmente representativo es su habilidad para emplear simultánea y eficazmente procedimientos y tácticas convencionales, irregulares y terroristas.

A este rasgo distintivo se le suman otras características que podríamos calificar de secundarias, como son: el empleo de armamento y medios tecnológicos sofisticados provenientes del ámbito civil o de arsenales de una potencia antagónica a nuestros intereses, hábil empleo de la propaganda, organización flexible y difícil de traquear y localizar, relativización de las costumbres tradicionales de la guerra.



Estas características adicionales permiten concluir que la guerra híbrida es un fenómeno que, facilitado por el fin de la Guerra Fría, la globalización y la Era de la Información, constituye la reacción natural y lógica al estilo militar occidental. Podríamos discutir si algunas características del conflicto híbrido han estado presentes a lo largo de la historia de la guerra, o que el concepto se asemeja en

ocasiones a los enfoques asimétricos, pero no puede negarse que la guerra híbrida es un concepto atractivo y con fuerza expresiva por dos grandes razones: muestra gráficamente la creciente complejidad de los conflictos actuales y pone de manifiesto lo vago de las fronteras entre precrisis, crisis y guerra, entre fuerzas regulares e irregulares o entre tácticas convencionales y asimétricas. Sin embargo, desde un punto de vista académico, la guerra híbrida como teoría es imprecisa y como concepto corre el riesgo de perder su significado hasta convertirse en algo irrelevante, especialmente hoy en día, cuando cualquier actividad que pueda relacionarse con Moscú (desde su intervención militar en Ucrania, el hackeo de los correos del Comité Nacional Demócrata estadounidense, los anuncios en Facebook durante sus comicios presidenciales o la propaganda *on line* sobre Cataluña) es calificada como constitutiva de una guerra híbrida.

La guerra híbrida no sólo constituye una respuesta lógica al paradigma estratégico reinante en Occidente y una forma efectiva de enfrentarse a un adversario militarmente más poderoso, sino que constituye una importante amenaza a la que deben enfrentarse las fuerzas armadas, las que sin preparación específica, medios materiales adecuados ni Reglas de Enfrentamiento acordes a la amenaza pueden sufrir estrepitosos fracasos ante actores estatales o no estatales que adhieran a este concepto para sorprender a un sistema de defensa pensado para conflictos tradicionales, hoy cada vez más escasos.

*MLL. Basado en estudio del doctor Guillem Colom Piella, Universidad Pablo Olavide de Sevilla*