

¿EXISTE UN SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL?

General de Aviación

Máximo Venegas Fuentes

Director Ejecutivo CEADE

I.- INTRODUCCIÓN.

Agradezco la oportunidad que me brinda la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de participar en este interesante taller, ya que ello me permite contribuir con un grano de arena a la formación de los futuros altos mandos de las Instituciones Armadas.

Debido al tiempo de que dispongo mi comentario se centrará en tratar de contestar algunas de las inquietudes formuladas en las bases del taller, que estimo son básicas para continuar un análisis más profundo de los temas Seguridad y Defensa de nuestro país.

Mi comentario, entonces, se iniciará formulando las siguientes preguntas: **¿Existe un sistema de Seguridad y Defensa Nacional en nuestro país? Si existe, ¿funciona efectiva y eficientemente?**

Para despejar la inquietud, daré una respuesta anticipada a las preguntas. **Sí, existe un sistema de Seguridad y Defensa en nuestro país.** De lo contrario no habría sido posible sortear sin dirección u orientación las variadas amenazas, conflictos y posibles guerras a que se ha visto expuesto nuestro país durante el siglo recién pasado.

Como veremos más adelante, el problema está en que dicho sistema es desconocido para la mayoría, ha sido poco valorizado por los responsables de su implementación o ha sido denostado por algunos que ven los problemas de la Seguridad y Defensa como algo que no tiene cabida en el mundo actual.

Sobre su **efectividad y eficiencia la respuesta es más discutible** y compleja por las razones que también expondré más adelante.

Para respaldar lo anterior recurriré al concepto de Seguridad y Defensa que se refleja en el proceso de Planificación Nacional de Seguridad y Defensa de nuestro país, entiendo que muy conocido por Uds., del cual tomaré fundamentalmente aquellos aspectos que respaldan mi afirmación. Después tomaré algunos de los antecedentes jurídicos y legales que indican que el sistema tiene una estructura y determina responsables de su funcionamiento y, finalmente, veremos como un conjunto de buenas políticas de Seguridad y Defensa establecidas en los niveles apropiados pueden mejorar la efectividad y eficiencia del Sistema.

II.- CONCEPTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA CONTENIDO EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL.

Si Uds. recuerdan nuestro proceso de Planificación Nacional verán que contiene todos los elementos necesarios para implementar un Proyecto Nacional que incluye el desarrollo de los campos político, diplomático, económico, social, militar y cultural de nuestro país.

Iniciándose con el Interés Nacional, Objetivos Permanentes y Actuales con sus respectivas Apreciaciones, continúa con los correspondientes Programas y Estrategias de Desarrollo.

A este nivel ya ha aparecido la necesidad de considerar los conceptos de Seguridad y Defensa debido a que pueden surgir objetivos contrapuestos de otros Estados o Grupos de Estados o incluso movimientos internos o externos que pueden atentar contra la soberanía, la integridad territorial, el desarrollo, la independencia, la cultura y el grado de civilización alcanzado.

Es por ello que el proceso contempla la elaboración y puesta al día en forma permanente de la Apreciación Global Política Estratégica, de la cual se desprenden las Hipótesis de Guerra Externa, de Seguridad Interior y de Emergencia Nacional.

El proceso continúa con la elaboración de Planes Sectoriales, que en el caso de la Defensa termina con los planes y estrategias para el desarrollo y empleo de la fuerza.

Hasta aquí el proceso resulta lógico, coherente, coordinado en forma descendente y debiera funcionar teóricamente en forma efectiva y eficiente. Desgraciadamente existe algunos elementos que atentan contra estos dos conceptos.

A.- Factores que atentan contra el sistema.

1.- No existe conciencia a nivel nacional que la Seguridad y Defensa es un elemento tan importante como el Desarrollo político, económico y social del país, no existiendo comprensión del hecho que mientras más riqueza en distintos campos se posea, más necesidad hay de asegurar su permanencia y defender su existencia.

2.- No existe conciencia del hecho que la Seguridad y Defensa es un problema y responsabilidad de todos de acuerdo a la posición que ocupa dentro de la sociedad. A esto contribuye la actitud defensiva de Chile de proteger lo ganado y que si se pierde, sólo se pierde algo ganado. Difiere de la actitud agresiva de países reivindicacionistas en que la población considera y acepta el desarrollo de sus sistemas de Seguridad y Defensa, con la idea o esperanza de recuperar lo que estiman perdido.

Esta falta de involucramiento, según lo que yo creo y por lo tanto es una idea personal, se manifiesta en la falta de interés por pertenecer a las FF.AA. o hacer el servicio militar, entendiéndose que la defensa del país es responsabilidad de los militares y de los que por cualquier razón debieron hacer el Servicio. Los casi 80.000 jóvenes que no lo hicieron en su oportunidad se consideran libres de la responsabilidad de participar en ella.

Incluso aquellos que acceden a la participación política como congresales lo hacen sinceramente pensando en colaborar en el desarrollo político económico y social del país, con poca idea de su real responsabilidad en el sistema de Seguridad y Defensa del país.

Tanto es así que el Congreso ha delegado parte importante de su responsabilidad en el Ejecutivo, facultando a éste a través de DFLs. para la conducción del sector y participa en la discusión de los temas de Defensa solamente cuando se analiza y autoriza el presupuesto o cuando visualizan que la discusión de algún aspecto específico del sector afecta los intereses sociales, económicos o políticos que estiman deben defender.

3.- El concepto de Seguridad se ha distorsionado para desprestigiarlo y el concepto de Defensa se interpreta como un interés particular de las FF.AA.. Se estima como un gasto no productivo para el país el que, como tal, frena los avances en otros campos.

4.- Dentro de la conformación de los elementos del sistema se aprecia en forma notable la inexistencia de un organismo de **Inteligencia Nacional** que permita obtener la información de los diferentes campos en forma tecnificada y oportuna y poder entregar la inteligencia necesaria para elaborar las Apreciaciones y la Toma de Decisiones en el alto nivel de la estructura. Son válidos los esfuerzos actuales del Ejecutivo para obtener del Congreso una ley que cree un organismo de tal naturaleza.

5.- Esta falta de involucramiento ha estado presente también en las autoridades de gobiernos pasados responsables de la conducción del proceso a través de la exigencia en el cumplimiento sistemático de cada una de sus etapas y la dictación de políticas que lo dirijan, orienten y enmarquen.

Esto es de suyo importante ya que la falta de objetivos, decisiones y estrategias superiores claras obligan a que niveles subordinados establezcan ellos mismos los objetivos superiores a cumplir, los que lógicamente pueden estar totalmente descoordinados y resultar ajenos a la realidad.

III.- NORMATIVA VIGENTE QUE DA ESTRUCTURA LEGAL Y JURÍDICA AL SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL.

Los comentarios anteriores no son un indicativo de que nuestro país ha estado

desprovisto de Seguridad y Defensa, ya que como expresé al comienzo, sí existe una estructura que ha cumplido este propósito a través del cumplimiento en parte de Artículos Constitucionales, Leyes, Decretos con Fuerza de Ley, Normas Resoluciones, Declaraciones y Definiciones Oficiales, Reglamentos, etc.

Al menos las Fuerzas Armadas se esfuerzan por dar estricto cumplimiento a todas las disposiciones que le corresponden y destacables son también los esfuerzos de los integrantes del Ministerio de Defensa Nacional de los últimos gobiernos por cumplir las tareas que le corresponden a este Ministerio.

Presenté también la interrogante si el sistema de Seguridad y Defensa era eficaz. Estimo que el cumplimiento de la normativa vigente, aunque con algunas correcciones y modernizaciones que debieran hacerse, permite el funcionamiento del sistema. La simple lectura de algunos documentos que la conforman nos permitirá darnos cuenta que las bases del sistema existen y lo validan desde el punto de vista legal y jurídico.

A.- Constitución Política de la República.

La existencia de referencias con relación a las FF.AA y al Consejo de Seguridad Nacional, así como las referencias a las responsabilidades generales del Estado y sus autoridades en el resguardo de la Seguridad Nacional, las atribuciones específicas conferidas al Presidente de la República, con relación a declarar la guerra, disponer de las fuerzas, organizarlas y distribuirlas, designar sus mandos y asumir en caso de guerra su jefatura suprema, constituyen los pilares centrales de una estructura básica para la organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

B.- Consejo Superior de Seguridad Nacional (DFL 181. 23.Marzo.1960. Facultad Delegada por Ley 13305 del 6 de Abril 1959).

Tiene por misión asesorar al Presidente de la República en todo lo que se refiere a la Seguridad de la Nación y al mantenimiento de su integridad territorial, teniendo además la responsabilidad de estudiar y proponer en cumplimiento **de la política que establezca el Presidente de la República**, todas las medidas tendientes a coordinar la labor de los diversos Ministerios.

Dentro de este marco le corresponderá **apreciar** las necesidades de la Seguridad Nacional y hacer cumplir por quienes corresponda, las medidas que haya acordado poner en ejecución el Presidente de la República, destinadas a incrementar el potencial económico defensivo del país; establecer, además, la forma como serán empleados, en caso de emergencia, todos los recursos de la Nación que afecten la Seguridad Nacional o la integridad territorial del país, **apreciar** las necesidades de la Defensa Nacional y solicitar a quienes corresponda

los recursos económicos necesarios para crear y mantener el potencial indispensable de las FF.AA y estudiar y aprobar la documentación básica (**Documentos Primarios de la Seguridad Nacional**).

Estimo que las responsabilidades, funciones y atribuciones que posee este Consejo dan respaldo legal y jurídico al sistema de Seguridad y Defensa y contribuiría a su funcionamiento si se aplicaran y cumplieran en forma permanente y en toda su amplitud.

Aún más, el Artículo 8 establece que cada uno de los Ministros de Estado será personalmente responsable de la preparación y ejecución de las medidas de Seguridad Nacional que incumban a sus respectivos Ministerios, ya sea que se deriven del DFL o de los acuerdos que emanen del Consejo de Seguridad Nacional, en virtud de lo dispuesto en el Art. 2, letra a).

En su Art. 9 dispone que el Ministerio del Interior adopte todas las medidas relacionadas con la preparación de la Defensa Pasiva del país y coordinar y orientar la acción de los Ministerios que corresponda, a fin de asegurar una sólida cohesión interna.

Al Ministerio de Defensa le dispone estudiar y proponer para resolución del Presidente de la República, **la Política Militar de la Nación (entiéndase Política de Defensa Nacional)**, tanto para tiempo de paz como de guerra, debiendo ejecutar todas las medidas referentes a la Seguridad Nacional y que incumben a las FF.AA.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores le dispone impulsar y materializar las gestiones pertinentes conforme a la **Política** que establezca el Presidente de la República para contribuir a los fines de la Seguridad Nacional.

A los Ministerios de Economía les dispone coordinar y orientar la acción de los diferentes Ministerios y organismos que tienen a su cargo los asuntos relacionados con la producción y movilización industrial del país, como asimismo el financiamiento de las adquisiciones necesarias.

El Art. 10 crea la Junta de Comandantes en Jefe, el que constituirá el más alto organismo asesor del Ministro de Defensa Nacional, en las materias que incumben a las tres Instituciones Armadas.

Y en su Art. 11 dispone que para los efectos de las actividades a que se refiere el Decreto con Fuerza de Ley, el Estado Mayor de la Defensa Nacional, será el organismo permanente de trabajo y de coordinación del Ministerio de Defensa Nacional, del Consejo Superior de Seguridad Nacional y de la Junta de Comandantes en Jefe.

C.- Lays de Movilización Nacional y de Reclutamiento.

Constituyen herramientas efectivas con relación a definiciones y decisiones sobre recursos nacionales, tanto humanos como materiales, que el país pone a disposición de las FF.AA., tanto para enfrentar una crisis como para la formación y preparación de la fuerza.

D.- Ley N° 13.196. Ley del Cobre.

Asigna recursos en moneda extranjera destinadas a la adquisición de sistemas de armas para las FF.AA. y permite contar con un procedimiento de obtención de recursos independiente de las variables políticas que pueden afectar al presupuesto fiscal anual.

Como se puede apreciar, he nombrado sólo algunos de los elementos que permiten funcionar a un Sistema de Seguridad y Defensa para nuestro país. Hay muchos más que por problemas de espacio y tiempo no los detallaré, pero con los nombrados, que estimo son los más importantes, se puede tener una idea de que al menos existen las bases para que el sistema funcione.

Su sola aplicación permite que muchos conceptos distorsionados sean desvirtuados. Que la Seguridad y Defensa no es un problema de todos, que las FF.AA. se creen un sector separado e independiente de la sociedad y no dependientes del Poder Civil, que las FF.AA. compran y hacen lo que quieren con los recursos que se les entregan, que no hay coordinación entre las Instituciones, que éstas son ineficientes, etc.

Creo que la legalidad vigente permite al Gobierno ejercer un control positivo de todo el sistema y de todas las organizaciones que deben participar en su buen funcionamiento. Pienso que el sistema no ha funcionado bien por falta de voluntad política para hacerlo funcionar bien. De la Seguridad y Defensa no hay que preocuparse sólo cuando la crisis está encima.

Si se desea contar con un Sistema de Seguridad y Defensa confiable se debe actuar y llamar a la acción y ello se logra haciendo cumplir las disposiciones vigentes, promoviendo su constante evaluación para considerar los cambios que sean pertinentes y ello se debe hacer a través de **Políticas** que permitan dirigir y orientar el sistema de acuerdo a lo expresado en la Constitución y las Leyes.

IV.- IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS EN EL SISTEMA.

Si consideramos los siguientes antecedentes:

Que la necesidad de Seguridad y Defensa nace con el establecimiento de Objetivos nacionales en los más altos niveles de la estructura nacional y desciende verticalmente

distintos niveles en forma concatenada y coordinada hasta el empleo de las fuerzas, tanto en tiempo de paz como de guerra.

Que todo el sistema de Seguridad y Defensa del que hemos hablado requiere de conducción, orientación y decisiones en cada uno de los niveles de su estructura.

Si consideramos que una política es el arte de gobernar un Estado, es la forma como se conduce un asunto, o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado, debemos concluir que las **políticas** constituyen la mejor herramienta de un gobierno para dirigir y orientar la actividad nacional en pos del cumplimiento de los objetivos nacionales.

La Seguridad y Defensa de una Nación es responsabilidad del Estado y de cada Gobierno en particular el proporcionarla, por lo tanto constituye un deber ineludible del Gobierno de una Nación, formular políticas para conducir la actividad de los distintos niveles de la estructura nacional.

Es por ello que dependiendo del Gran Proyecto Nacional, de la Gran Política o la Política Nacional, en el aspecto Seguridad y Defensa se hace necesario que el Gobierno formule una Política de Seguridad, una Política de Defensa y una Política Militar.

En la formulación de cada una de estas políticas se debe tener en cuenta su concordancia con los objetivos a alcanzar, proteger y defender, que posean tal grado de consenso nacional que, aún siendo presentada por un determinado gobierno, trascienda intereses partidarios o sectoriales para transformarse en una política de Estado. Estas políticas deben ser lo más explícitas posibles con el propósito que cada miembro de la sociedad los entienda, acepte y comprenda su rol en el proceso de dar Seguridad y Defensa a la Nación.

Lo peor que puede suceder en la conducción de actividades tan importantes como la Seguridad y Defensa de una Nación es la no existencia de políticas que dejen la actividad regirse por sí sola o al criterio exclusivo de los responsables intermedios, o la formulación de políticas que siguiendo intereses políticos o ideológicos tiendan a minimizar su importancia o reducir los medios de los organismos de Seguridad y Defensa.

Tan negativo como la militarización de las decisiones políticas es la politización o ideologización de las decisiones relacionadas con Seguridad y Defensa. Esto hace recomendable estudiar y definir con la máxima claridad y precisión los ámbitos de competencia de cada sector, así como las responsabilidades de cada cual en el proceso de planificación de la Seguridad y Defensa del país.

A.- Política de Seguridad.-

Formular una Política de Seguridad Nacional explícita es un problema complejo y, por el nivel en que se formula, presenta las dificultades propias de cubrir ámbitos extremadamente extensos y con múltiples variables. Por esta razón, en nuestro país existe solo algunas generalidades y enunciados muy amplios que no logran orientar con objetividad las actividades de Seguridad.

Lo más preciso que logramos encontrar se encuentra en el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, formulada por el Gobierno Militar en el año 1975 que, sin ser completa, da algunas ideas y directrices tanto para Seguridad Interior como Exterior, involucrando en forma importante en este último aspecto al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estimo que especialmente en el Chile de hoy y debido a que todo lo relacionado con el concepto de Seguridad está en una posición de discusión y debate, el Gobierno debiera aclarar a través de una política cual es el concepto de Seguridad que propone al país, definiendo sus alcances y estableciendo sus directrices.

Un buen punto de partida lo constituye la definición que de este concepto se hace en el Libro de la Defensa Nacional en el sentido que una Política de Defensa «son orientaciones generales para los cuatro Campos de Acción respecto a las acciones que deberán ejecutar para eliminar o atenuar las debilidades del país, de modo de lograr una condición de Seguridad tal que permita la consecución de los OO.NN., pese a las interferencias de carácter externo o interno. La Política de Seguridad debe ser una Política de Estado, elaborada a partir de la apreciación Global Política Estratégica y la apreciación Geopolítica. Debe identificar las vulnerabilidades que enfrentará la Defensa, las que enfrentará el Desarrollo y las que se enfrentarán coordinadamente».

B.- Política de Defensa.

La importancia de la Formulación de una política de Defensa radica en que es una Política particular destinada, según se define en el Libro de la Defensa Nacional, a dictar normas generales a los cuatro Campos de Acción con el propósito de coordinar y armonizar los esfuerzos para materializar específicamente la Defensa del país.

Debe determinar misiones y emitir directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las FF.AA.

Para que cumpla su función con efectividad y eficiencia necesariamente debe estar subordinada al cumplimiento de los OO.NN. , a la Política de Seguridad Nacional desprendida de la apreciación Política Estratégica y acorde con las políticas de Desarrollo

del país. Debe reflejar una concatenación y secuencia lógica en el sentido vertical y apoyar en su justo nivel el proceso de Planificación Nacional que mencioné anteriormente.

Debe ser también una política de Estado explícita por los beneficios que representa para su comprensión por la ciudadanía y por la estabilidad que proporciona en el ámbito internacional. En nuestro caso, a pesar de no existir un documento específico denominado Política de Defensa, el Libro de la Defensa Nacional contiene una gran cantidad de elementos constituyentes de una política y satisfacen en parte las necesidades de explicitación. Pero ello no es suficiente y, por lo tanto, son importantes los esfuerzos de los últimos gobiernos de promover el análisis y debate del tema con el propósito de llegar a formular una política formal para la conducción del sector.

No ampliaré mi comentario a nivel del contenido de una política de Defensa, ya que existen trabajos específicos serios sobre el tema, como por ejemplo el trabajo presentado en esta misma Academia por el Brigadier General Javier Zalazar Torres, que supera largamente en profundidad lo que yo pudiera expresar en el tiempo de que dispongo.

C.- Política Militar.

En orden descendente y también subordinada en todos sus aspectos a la Política de Defensa debiera existir una Política Militar que exprese la voluntad del gobierno de conducir a las FF.AA en su conjunto, estableciendo como deben ser y como deben comportarse.

No puede entenderse una Política militar divergente de la Política de Defensa o que pretenda reemplazarla. Por ello es importante que exista esta última para evitar la tendencia natural al reemplazo o a la formulación de objetivos propios.

Debe estar adecuadamente coordinada con las otras políticas sectoriales del gobierno, como son por ejemplo las de orden interno, educación, economía, relaciones exteriores, etc.

Debe contener directivas, normas y procedimientos que determinen la dimensión, estructura, composición y funcionamiento de las FF.AA. para el cumplimiento de todas las tareas que les asignan la Constitución, las leyes, las políticas de rango superior y la planificación de desarrollo y empleo de las fuerzas establecido por el gobierno.

Aunque su formulación es una responsabilidad exclusiva del Gobierno, en su elaboración debe considerarse la opinión especializada de las FF.AA., cuyas proposiciones de carácter técnico pueden aumentar la eficiencia de éstas en el cumplimiento de los objetivos asignados.

La claridad y precisión de la Política Militar facilitará la formulación de las Políticas Institucionales que las FF.AA. establezcan para su conducción interna.

Respecto al contenido de una Política Militar y la metodología a seguir para elaborarla recomiendo el trabajo elaborado por el Capitán de Navío Fernando Thauby denominado «Política de Defensa y Política Militar: Dimensionamiento y Estructuración de las Fuerzas Militares quien presenta una aproximación muy interesante al respecto.

D.- Política Comunicacional del Gobierno.

Finalmente, mencionaré la necesidad manifiesta de acompañar todo el conjunto de Políticas relacionadas con la Seguridad y Defensa con una adecuada campaña comunicacional encargada de crear conciencia de su importancia y el rol que estas juegan en el Proyecto País.

En cada Campo de Acción, los correspondientes Ministerios en su actuar deberían considerar estos conceptos y especialmente los Ministerios Secretaría General de Gobierno y de Educación deberían plantearlo como parte del desarrollo cívico de toda nuestra sociedad.

V.- CONCLUSIÓN-

Existe un Sistema de Seguridad y Defensa en nuestro país.

La legislación vigente y el modelo de planificación nacional establecen una estructura organizacional y de pensamiento que permiten su desarrollo.

Su funcionamiento efectivo y eficiente depende de la voluntad del gobierno de hacerlo funcionar y la herramienta adecuada es la formulación de un conjunto de políticas coordinadas en orden descendente.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- Constitución Política de la República de Chile. Edición Oficial. Aprobada por Decreto N° 1.225 del 27.Oct.1989, del Ministerio de Justicia.
- 2.- Objetivo Nacional del Gobierno de Chile. Res. Exenta N° 3.102 del 23.Dic.1975.
- 3.- Secuencia Gráfica General de Planificación de Seguridad Nacional. Apuntes de Asignatura de Estrategia, Academia de Guerra Aérea.
- 4.- Decreto con Fuerza de Ley N° 181 que crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la Junta de Comandantes en Jefe del 23. Mar.1960.
- 5.- Reglamento DNL-207, del DFL N° 181 de 15.Dic.1960.
- 6.- «Política de Defensa, un enfoque Nacional». Trabajo expuesto por el Brigadier General Javier Zalazar Torres. Director ANEPE.
- 7.- «Reflexiones sobre la relación Política de Defensa - Política Exterior». Trabajo expuesto por el Brigadier General Ernesto Videla. ANEPE.
- 8.- «Estrategia de Seguridad Nacional, Política de Defensa, Política Militar». Capitán de Navío Fernando Thauby García. Profesor Academia de Guerra Naval.
- 9.- «Política de Defensa y Política Militar, Dimensionamiento y Estructuración de las Fuerzas Militares». Capitán de Navío Fernando Thauby García. Profesor Academia de Guerra Naval.
- 10.- «Reflexiones sobre la Política de Seguridad Nacional, Política de Defensa y Política Militar». Coronel de Aviación Enzo Di Nocera García. Profesor y Jefe Dpto. Extensión ANEPE.

LO ESTRUCTURAL Y LO COYUNTURAL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL POST-GUERRA DE IRAK¹

FRANCISCO ROJAS ARAVENA²

Para mi es un gran honor y un especial privilegio poder compartir esta tarde, en este importante cumpleaños del C.E.A.D.E., 12 años es poco en la vida personal, pero es mucho en la vida institucional, más aún en períodos de grandes cambios. Así lo mostró el General Máximo Venegas y los trabajos realizados a lo largo de esta docena de años, en los cuales he tenido el privilegio, desde el inicio con el General Porras y algunos de los académicos que están presentes compartir en distintas actividades, aprender de la Fuerza Aérea y poder contribuir conjuntamente con ustedes en importantes tareas. Ese privilegio tendrá nuevamente, el día de mañana, una importante oportunidad cuando sea presentado nuevamente el segundo Libro de la Defensa de Chile, lo que me recuerda el honor que tuve de poder participar en el primero y en el segundo con quienes hoy día tienen los más altos cargos en esta Institución, su Comandante en Jefe General Osvaldo Sarabia y su Jefe del Estado Mayor, General Ricardo Ortega.

Quisiera compartir con ustedes algunas ideas, que todavía son preliminares y requieren ser reforzadas sobre la nueva arquitectura del sistema internacional y las principales tendencias en el sistema internacional post - Irak, y mirar las implicancias para América Latina. Muchas veces la coyuntura, lo que ocurre en el día a día, nos impide ver los aspectos más estructurales. Trataré, si es posible, de ubicar algunos de los elementos estructurales.

La construcción de la realidad

Es a partir de lo que leemos, lo que miramos, lo que escuchamos que construimos la realidad; y probablemente lo que miramos cada día, nos lleva a distorsiones importantes; necesitamos captar los elementos estructurales que definen los aspectos centrales de las relaciones de poder y los procesos que las afectan hoy y en el futuro.

¹ Conferencia dictada el día 15 de Mayo de 2003 en la Academia de Guerra Aérea con motivo del XII Aniversario del CEADE.

² Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Es Director de FLACSO-Chile. Es profesor de la Universidad de Stanford en su Campus de Santiago. Ha dictado Cursos en las áreas de Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional y Negociación en diversas Universidades de América Latina y España. Fue profesor Fulbright del Latin American and Caribbean Center en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Ha efectuado trabajos de asesoría y Consultoría para Organismos Internacionales y Gobiernos de la Región. Es Director de la Revista "**Fuerzas Armadas y Sociedad**", es miembro del Comité Editorial de la Revista "**Estudios Internacionales**" de Guatemala. Participa en el Consejo de Redacción de la "**Revista Diplomacia**", de la Academia Diplomática de Chile y es miembro de la Junta Directiva de "**Foreign Affairs**" en español. Es autor y editor de más de una docena de libros y ha publicado artículos en Revistas Científicas y profesional en distintas partes del mundo.

En ese sentido por ejemplo, hace menos de una semana, del día 9 de Mayo 2003, el *Wall Street Journal*, en la versión Europea, tiene en primera página dos noticias ligadas al uso de la fuerza; una referida al potencial militar y la posibilidad del uso de la fuerza en Corea del Norte; y una segunda, referida obviamente al tema Iraquí y al rol de Estados Unidos en ese país y más en general en la zona; así como a sus vínculos con la Unión Europea y otros actores claves. Al abrir la segunda página aparecen otras dos noticias vinculadas al uso de la fuerza, una sobre el sistema antimisiles que necesita comprar Taiwan y un artículo de fondo sobre **“La pequeña Noruega que quiere jugar en grande”**; con un análisis de lo que significa en el terreno de las FF.AA. el recambio y modernización de Noruega, como país de la OTAN. En la actualidad cuando abrimos los medios de comunicación, quizás en los nacionales se nota menos, pero en general los grandes medios en el mundo, en Estados Unidos, en Europa, incluso en Argentina, el tema del uso de la fuerza esta ocupando un lugar muy relevante. Esto nos mostraría que el tema del uso de la fuerza parecería estar cambiando algunas bases sustantivas del sistema internacional. Cuando miramos todas las noches la televisión se reafirma esta idea. La fuerza y la guerra ocupan un espacio de gran significación por sobre las instituciones que velan por la estabilidad y la paz.

Esto se ve confirmado cuando se evalúa la situación que llevó a la guerra si tomamos en cuenta lo que señaló el Presidente Lagos, **“el fracaso político del Consejo de Seguridad de la ONU”**. En ello la responsabilidad primaria de las grandes potencias en resolver la crisis de Irak fue evidente. No se logró un consenso para encontrar una salida que eliminara el uso de la fuerza. Tampoco hubo un espacio que hubiese permitido otro tipo de solución. Esto nos marca una crisis en el principal instrumento de solución de controversias³ y en el único instrumento legítimo para decidir el uso legal de la fuerza.

Un tercer elemento que afecta las perspectivas del sistema global es la fatiga que existe respecto a los resultados concretos en el multilateralismo tradicional, en particular en el multilateralismo de base parlamentaria de las Naciones Unidas. El caso del Consejo de Seguridad sobre Irak, o la gran crítica sobre la Comisión de Derechos Humanos que como está constituida no representa a los que defienden el estado de derecho y los derechos humanos. Actualmente tiene una sobre representación de regímenes autoritarios, dictatoriales o al menos regímenes no claramente democráticos y promotores de los derechos humanos, ello dificulta los consensos efectivos para la protección de los seres humanos y la reivindicación de sus derechos.

Agregaremos un cuarto elemento, las falencias y en muchos casos del fracaso de la **“diplomacia de cumbres”**. Esta fue desarrollada después de la Guerra Fría -si bien la diplomacia de Jefes de Estado es muy antigua así tanto como la diplomacia- tuvo un

³ Michael F. Glennon, “¿Por qué fracasó el Consejo de Seguridad? En: *Foreign Affairs en Español*, Vol. 3, No. 3, julio-septiembre, 2003. ITAM, México 2003.

auge y una perspectiva muy importante en la post Guerra Fría, cuando fueron convocadas y se producen grandes conferencias mundiales en todos los temas, desde el medio ambiente, pasando por temas de la mujer, a la Conferencia del Desarrollo. De allí han surgido muchas declaraciones fundamentales, pero aún existe poca concreción y poca evaluación respecto al cumplimiento de metas que fueron definidas. Los mecanismos de seguimiento son débiles. La voluntad política para aplicar los acuerdos ha sido baja y no se han destinado los recursos para su ejecución efectiva⁴.

A partir de esto la conclusión parecería que estamos ante un sistema internacional que se desmorona, con una hiper-potencia, con un amplio uso de elementos de poder, sin un marco institucional que lo regule. Enfrente una incipiente y coartada emergencia de una sociedad civil global. Más aún, estamos ante un sistema internacional en el cual se viola el derecho internacional y continua su atropello. Lo anterior parecería ser una lectura muy radical del sistema internacional actual, sin embargo si tomamos sólo las señales del día a día y de la coyuntura, probablemente pudiéramos llegar a esta conclusión.

Hacia un nuevo sistema internacional

A partir de esto es importante preguntarse, ¿se ha producido un cambio tan radical en el sistema global? Mi respuesta es no. Mi perspectiva es que estamos en un momento de tránsito complejo, esto significa que vivimos un momento de cambio significativo, en el cual aún los aspectos estructurales aun no se han terminado de decantar y por lo tanto no se visualizan tendencias que tengan un alto grado de certidumbre y permanencia. La situación coyuntural tiene una gran importancia mediática y probablemente radicaliza determinadas decisiones, dado el contexto de alta incertidumbre.

¿Qué es lo que quiero expresar con esto? Busco destacar algunos elementos que constituyan y marquen los fundamentos estructurales del sistema global. Sin duda, los más significativos son los cambios en las políticas de Estados Unidos como veremos más adelante.

Primero, la caída del muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética, y el desarrollo de la Unión Europea redefinieron en términos geo-políticos Europa y el peso que Europa tiene en el mundo. Asociado a lo anterior, está la creación del *Euro* como moneda única. Moneda que se revalúa y tiene una gran significación y es uno de los avances de integración europeos de la más alta importancia. A esto se une su potencial en el terreno científico y en el tecnológico. Sin embargo, Europa posee un bajo nivel de inversión en el ámbito de la defensa y de los gastos militares. Europa es una potencia económica, pero que ha buscado no tener un peso militar propio. Esta región operó, durante 50 años, bajo el paraguas de la protección de los Estados Unidos. Esta última situación pareciera que podría modificarse en términos relativos para evitar la subordinación, es decir, buscar un nuevo equilibrio en las relaciones transatlánticas.

⁴ Francisco Rojas Aravena, *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Nueva Sociedad/FLACSO-Chile. Caracas 2000.

⁵ Ver *El Mercurio*. Santiago, 4 de mayo 2003. También, "EU set to back security doctrine", Judy Dempsey. *The Financial Times*, 2003. www.ft.com/brussels

Esto es un cambio sustantivo. Es parte del debate esencial que actualmente se efectúa en Europa; es el debate que hubo en Grecia sobre la Política de Seguridad Común Europeo⁵. Y por lo tanto esta nueva Europa, que se amplía y ocupa el conjunto del espacio europeo, se repiensa y define su tiempo histórico de manera distinta.

Dicen **“si nos demoramos 50 años en llegar a donde estamos, nos demoramos más de 20 en tener una política fiscal y monetaria común, bueno significa que podremos demorarnos 10 ó 15 años en tener política exterior común y consensos en el ámbito de la seguridad y la defensa”**. Esto redefine el *timing* y hace que frente a la política de Estados Unidos, el tiempo europeo sea diferente. Es parte de las diferencias culturales y de las realidades del poder y de cómo éste se construyó y articuló, luego de la destrucción europea en la II Guerra Mundial y en especial luego de la desaparición de la Unión Soviética. La superación de las rivalidades sustantivas intra-europeas tomó más de 40 años y luego de la caída del muro de Berlín se ha consolidado la cooperación. La realidad europea posibilita y efectiviza un multilateralismo económico, independientemente del desequilibrio militar.

Un segundo cambio estructural al cual estamos más acostumbrados y que percibimos su impacto es el de la Globalización. Esta afecta a todas las áreas, pero hay algunas que son más significativas que otras. Las que erosionan la soberanía de los Estados de manera fundamental adquieren particular relevancia. Algunas áreas requieren soluciones y respuestas globales por que no hay soluciones nacionales posibles, en particular el caso del medio ambiente o el caso de epidemias como la del nuevo virus de la neumonía atípica (SARS). La Globalización hace que los Estados dejen de tener control sobre las inversiones, sobre las finanzas, sobre aspectos sustantivos del comercio, sobre las comunicaciones, y esto genera nuevos problemas que todavía tampoco terminan de decantarse⁶. Las incertidumbres del proceso de mundialización son muy altas⁷. Este cambio ubica a la interdependencia y la cooperación como dos claves en cualquier política.

Ligado a la globalización están los temas de la interdependencia global, hay un encadenamiento de efectos, el caso más evidente son las crisis financieras -en nuestro país todavía estamos sufriendo las consecuencias de la crisis asiática y debatimos la forma en que pudo haber sido enfrentada-. El impacto más global que busco destacar es que cuando analizamos la posibilidad de recuperación económica de nuestro país miramos a la economía mundial, en particular a la norteamericana y como esta puede ser nuevamente el motor del desarrollo económico en el mundo. La interdependencia se constituye de esta forma en un parámetro estructural⁸.

Un cuarto aspecto de importancia fundamental en la construcción del escenario internacional corresponde a las enormes brechas que se han generado en el desarrollo humano. Estas diferencias se han incrementado de manera simultánea con los avances y aceleración de los procesos de globalización e interdependencia. Estos aumentaron el **“efecto de demostración”**, la televisión proyecta en cada persona las imágenes de lo que podría poseer, los bienes a los cuales podría aspirar. Esto genera demanda incrementales y una lucha creciente por un mejor acceso. Sin embargo, la pobreza en el mundo constituye un flagelo de difícil

⁶ Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-Nación*. Editorial Andrés Bello. Santiago, 1997.

⁷ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1999*. La mundialización con rostro humano. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, 1999.

⁸ Roberto Keohane y Joseph S. Nye, **“Power and Interdependence in the Information Age”**. En: *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, sept-oct. 1998.

resolución. La meta de su superación establecida en la Cumbre del Milenio será muy difícil de cumplir. Más de 1.300 millones de personas vivían, en 1987, con menos de un dólar diario. En países como Honduras y Guatemala el 40% de la población debe vivir con menos de un dólar diario. En América Latina los pobres aumentan. En 1980 el 40.5% de la población vivía en pobreza; en 1999 había aumentado a un 43.8%. Esto significa que se pasó de 136 millones de pobres a 215 millones⁹.

Las brechas en el desarrollo humano no solo están marcadas por las disparidades económicas, también las disparidades de género continúan siendo muy importantes. Esto se manifiesta con fuerza en el terreno de la educación y en las diferencias salariales. Las características del proceso de mundialización impiden que pueda haber un acceso equitativo a los beneficios del progreso que generan la reducción del espacio y del tiempo y el uso de las nuevas tecnologías.

La falta de acceso a las decisiones es un aspecto característico en las brechas en el desarrollo humano. De los 29 países de menor desarrollo, 17 no logran mantener una representación diplomática ante Naciones Unidas y los foros donde se discute sobre el desarrollo. Ello significa que no son partícipes ni siquiera del debate.

El informe del desarrollo humano de 1999 graficó estas disparidades al señalar **“el patrimonio de las 200 personas más ricas del mundo aumentó de 440 mil millones de dólares a más de 1 billón de dólares sólo entre 1994 y 1998. El patrimonio de las tres personas más ricas del mundo era superior al PNB combinado de los 48 países menos adelantados”**.¹⁰ En América Latina el 40% más pobre logra captar sólo entre el 9 y el 15% de los ingresos. El 10% más rico capta en la mayoría de los países más del 30%. Esta es una tendencia que se agrava constantemente.

Otro cambio estructural es la emergencia de una ciudadanía global y el rol en particular que tiene la opinión pública internacional. En el caso Irakí fue evidente. El peso que la ciudadanía ha tenido, su nivel de exposición ha sido bastante grande, en los distintos países. Su accionar, más allá de su grado de coherencia, surgió sobre las posiciones que se debatían en el Consejo de Seguridad y finalmente sobre las decisiones que tomó Estados Unidos en forma unilateral. El peso de este nuevo actor es debatible. Sin embargo, dada la unificación mediática del planeta por la TV, sus reacciones generan efectos acumulativos y de gran presión temporal. La focalización temática y temporal caracteriza su accionar reactivo. La creación de redes por medio de internet ha posibilitado la articulación proactiva –ya no solo reactiva- de este actor emergente.

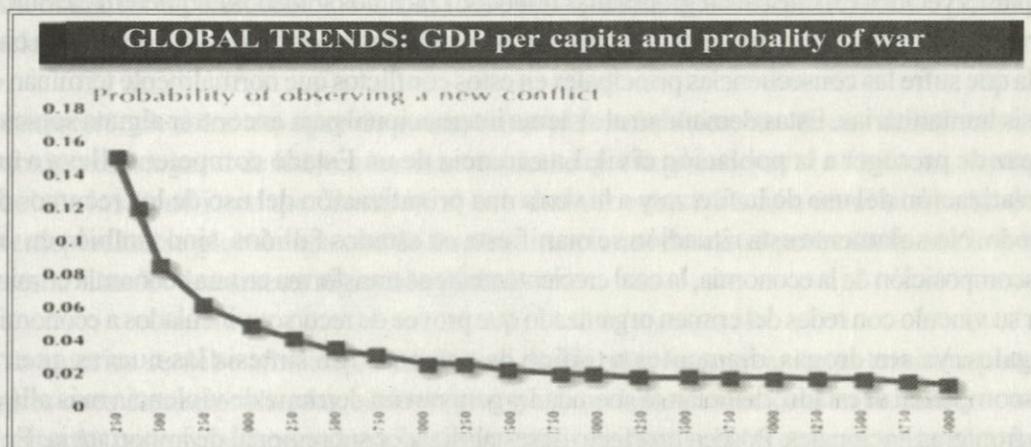
Las raíces de los conflictos

Lo anterior nos lleva a repensar las causas de los conflictos como un aspecto esencial en el nuevo contexto. Cuando miramos las causas de los conflictos y su ligazón a los intereses, encontraremos que los temas más estructurales poseen mayor gravitación que las expresiones más coyunturales, aunque éstas tengan un alto nivel mediático.

⁹ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago, 2001.

¹⁰ PNUD, *ob.cit.*

Desde la perspectiva de quién dirige, hoy día, la Política Exterior y de Seguridad Común en Europa, el Sr. Javier Solana, señala cinco causas, las que no están ligadas a contenciosos interestatales¹¹. La pobreza es el elemento clave en la conflictividad actual en el mundo y que la no solución de los temas de la pobreza es la fuente mayor de conflicto en el mundo. El gráfico, muestra la probabilidad de conflicto correlacionada con el nivel de ingreso en los distintos países. La evidencia muestra que los países que superaron el nivel de US\$2.000 ó 3.000 dólares per cápita, tienen menos posibilidades de entrar en conflicto que aquellos que tienen una cifra inferior.



F/ Andrew Mack. Este es uno de los grafico que contendrá el *Human Security Report*.

La conflictividad tiende a aumentar de manera significativa entre los que tienen menos, esto fundamentalmente se liga a una segunda causa de conflictividad, los **“Estados Fallidos”**¹². Es decir, la incapacidad de actores estatales para ejercer el imperio de la ley en su ámbito soberano, posibilitando la irrupción de grupos ilegales, del crimen transnacional, en su interior. La erosión de la soberanía se transforma en antecedente del conflicto. Lo anterior normalmente se vincula, en nuestra región, a las drogas y el narcotráfico. La tercera fuente está referida a la intolerancia étnica y religiosa; esta posee un impacto altamente diferenciado en América Latina y el Caribe. La cuarta es que los que hacen uso de la fuerza, los **“ejércitos”** son actores principalmente no estatales, sin disciplina y mercenarios. El último aspecto es el derrame de los conflictos, estos no se pueden aislar, se produce una desnacionalización de los conflictos. Estos factores se potencian entre ellos y producen efectos encadenados.

Nuevos tipos de guerra

En el contexto de post guerra fría no solo ha sido necesario repensar la tipología de conflictos, también es muy importante poder mirar las formas de expresión violenta de esos conflictos, y en especial su expresión en guerras. Mary Kaldor ha elaborado una tipología de guerras en la post guerra fría¹³; allí destaca tres tipos de guerra:

a) nuevas guerras, b) guerras espectáculo y c) guerras neomodernas.

¹¹ Javier Solana, **“La seguridad global en un entorno geopolítico cambiante: la perspectiva europea”**.

En: Manuel Castells y Narcís Serra (eds.) *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Kriterion/TUSQUETS Editores. Barcelona 2003.

¹² Robert I. Rotberg, **“Failed States in a World of Terror”**. En: *Foreign Affairs*. July-August 2002.

¹³ Mary Kaldor, **“Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global”**. En: Manuel Castells y Narcís Serra, *ob.cit*

Nuevas guerras. Las nuevas guerras constituyen el elemento característico de la conflictividad de post guerra fría son conflictos que han tenido su expresión principal en Africa. Corresponde a guerras intranacionales, normalmente son guerras civiles vinculadas a redes transnacionales¹⁴. En sociedades altamente polarizadas y escindidas y con un Estado sin poder, sin capacidad de control soberano sobre su territorio y sin el monopolio en el uso de la fuerza. Las expresiones de violencia en contra de la autoridad se inician como movimientos subversivos o guerrilleros que finalmente degeneran en un conflicto abierto de gran permanencia. En él participan una pluralidad de actores, no solamente fuerzas establecidas sino mercenarios, voluntarios y actores de países vecinos e incluso de regiones más remotas. Los niños soldados adquieren relevancia, carreteras y campos son minados. La mayoría de las víctimas son civiles. La población civil es la que sufre las consecuencias principales en estos conflictos que normalmente terminan en crisis humanitarias. Estas demandan al sistema internacional para encontrar alguna solución capaz de proteger a la población civil. La carencia de un Estado competente lleva a una privatización del uso de la fuerza y a la vez a una privatización del uso de los recursos del estado. No solamente esta situación se manifiesta en estados fallidos, sino también en una descomposición de la economía, la cual crecientemente se transforma en una economía criminal por su vínculo con redes del crimen organizado que provee de recursos vinculados a economías ilegales, ya sea drogas, diamantes o tráfico de personas. En síntesis las nuevas guerras descomponen al estado, disocian la sociedad y generan un derrame de violencia más allá de las fronteras nacionales. Poseen un efecto desestabilizador subregional de importancia. En el caso latinoamericano sin haber alcanzado aun una magnitud crítica, Colombia pudiese ser el ejemplo mas cercano. En Africa el ejemplo más evidente es Liberia.

Las guerras espectáculo. El nombre de este tipo de guerra proviene del impacto mediático y de la distancia que el conflicto específico tiene con alguno de los principales actores que participan en el conflicto. Son guerras en las cuales las principales potencias tienen intereses directos en juego y que participan abiertamente en la guerra. Son conflictos como los de Kosovo, la guerra del Golfo, Afganistán o la invasión a Irak. En ella se emplean medios modernos de combate y la alta tecnología posee un rol sustantivo en el balance de fuerzas. Dada la resistencia de las sociedades de los países desarrollados a experimentar bajas propias, los medios tecnológicos buscan prevenir las muertes de soldados de los países desarrollados. Armamentos como aviones sin pilotos o el amplio uso de “**bombas inteligentes**” buscan terminar con el conflicto sin la necesidad de un fuerte contingente de presencia en el terreno. Son nuevas guerras en las cuales la tecnología de las comunicaciones juega un rol esencial. Además, la información en tiempo real posibilita decisiones significativas por parte de los generales y los decisores de política. A su vez, la televisión cumple un rol fundamental con despachos permanentes desde los distintos frentes. Esto en el caso de la invasión a Irak incluso ha tenido una nueva evolución al “**incrustar**” periodistas junto a las tropas que informan de las vivencias particulares.¹⁵

Guerras neomodernas. Este tipo de guerras se refiere a la evolución que han tenido los conflictos entre fuerzas armadas clásicas, en especial de países en transición en el período de

¹⁴ Robert D. Kaplan, *La anarquía que viene: la destrucción de los sueños de la post guerra fría*. Ed. Sinequanom. Barcelona, 2000

¹⁵ Max Boot, “**La nueva forma estadounidense de hacer la guerra**”. En: *Foreign Affairs en Español*, No. 3, Vol. 3. ITAM, México, 2003.

post guerra fría. Normalmente están referidas a los procesos de modernización de las fuerzas armadas y a la expresión que pueden tener los conflictos entre aparatos armados clásicos entre dos Estados. El ejemplo principal está referido a India-Pakistán que incluso involucra temas nucleares. En este proceso de modernización la observación de los desarrollos en Rusia y China también son significativos. En el caso de las guerras neomodernas la mirada está puesta en la conflictividad interestatal mas que en los involucramientos que algunos de estos estados pueden tener en las **“nuevas guerras”**. En el caso de las guerras neomodernas por su carácter son conflictos limitados y donde es fundamental generar medidas de prevención para evitar un escalamiento de ellos; sobre todo porque involucra a estados o potencias nucleares.

La expresión de estos tres tipos de guerra muestra formas diferentes de uso de la fuerza, sin embargo en ninguno de los tres casos es evidente que la guerra por sí misma sea capaz de resolver los conflictos que llevaron al uso de la fuerza. Más aún en el contexto de la interdependencia global cada una de las tres situaciones descritas posee un fuerte impacto desestabilizador de carácter regional o global.

A lo anterior se debe añadir que en el caso de las nuevas guerras estas también poseen expresiones desnacionalizadas, es decir, guerras de carácter trasnacional en las cuales actores no estatales poseen una importancia sustantiva. Son guerras fundadas en economías criminales y que erosionan las capacidades de los estados nacionales y dificultan que estos se puedan imponer en el actual contexto. Moisés Naím destaca cinco guerras de este tipo: drogas, tráfico de armas, propiedad intelectual, tráfico de personas y lavado de dinero.¹⁶ En su visión, los gobiernos tienen graves dificultades para ganar esta guerra dado que las redes criminales tienen una mayor habilidad y flexibilidad para usar las nuevas tecnologías e invertir grandes cantidades de recursos en su actividad en un momento de restricción económica para los gobiernos. Sin embargo, la principal razón está dada por la incapacidad gubernamental para asimilar los cambios de la globalización y generar una acción coordinada de carácter eficiente. Para que ello se pueda dar es necesario superar las visiones tradicionales de soberanía e incrementar las perspectivas de cooperación intergubernamental. Los diseños de política unilaterales tienden a agravar este cuadro.

El 11 de septiembre cambió la escala y la percepción de amenazas de Estados Unidos¹⁷

El cambio central y más importante en el sistema global es el cambio en la percepción estadounidense y la respuesta de los Estados Unidos frente a diversos hechos y procesos del mundo. Estamos ante una situación, ojalá coyuntural y mientras más puntual mejor, en la cual la respuesta del sistema norteamericano, es una respuesta que está dominada por el temor¹⁸. No por el temor respecto de su capacidad de respuesta, sino por el temor que genera una vulnerabilidad que no había sido sentida ni percibida, una vulnerabilidad en la que el territorio norteamericano y las vidas estadounidenses podían estar en peligro por el terrorismo, por el

¹⁶ Moisés Naím, **“The Five Wars of Globalization”**. En: *Foreign Policy Magazine*. January-February 2003.

¹⁷ Claudio Fuentes y Francisco Rojas Aravena, **“El patio trasero. Estados Unidos y América Latina pos-Irak”**. En: *Nueva Sociedad*, No. 185, mayo-junio, Caracas, 2003.

También Francisco Rojas Aravena, **“La política de Bush y el unilateralismo radical”**. En: *Papeles de cuestiones internacionales*, No. 80, invierno, Centro de Estudios para la Paz, España, 2002.

¹⁸ Manuel Castells, **“El mundo después del 11 de septiembre”**. En: Manuel Castells y Narcís Serra, *ob.cit.*

uso de armas de destrucción masiva, por el accionar de otros fundamentalismos, de otras civilizaciones, e incluso el temor a la propia ineficiencia para evitar estas situaciones. La respuesta normalmente cuando se actúa sobre la base del temor es el uso de la fuerza. Esta ha sido la réplica organizadora de la reacción estadounidense al 11 de septiembre. El diseño esencial que han tomado los Estados Unidos es el uso de la fuerza, a ello contribuye, además, que en este momento, el temor se transforma en un elemento aglutinador en la política doméstica; y que reditúa en términos de apoyo político de manera muy significativa, a quienes están impulsando políticas para enfrentar este temor.

Sin embargo, es necesario preguntarse desde una perspectiva más amplia sobre ¿a dónde apuntan su mirada los analistas y decisores estadounidenses esta nueva etapa del sistema global? ¿Hacia dónde se orientan las decisiones del principal actor global, de la hiper potencia? Algunas situaciones y hechos marcan los espacios para la respuesta, Estados Unidos tiene un poder incontrastado, luego de la desaparición de la Unión Soviética y del surgimiento y construcción de esta nueva Europa; que es aliada esencial de los Estados Unidos y que no tiene ni el interés, ni hace inversiones para disputar el poder militar de los Estados Unidos. Y una China concentrada en su desarrollo doméstico. Desde el ámbito académico hay diversas interpretaciones, destaco cuatro grandes visiones de como se mira y percibe el rol de los Estados Unidos.

La primera, se pregunta respecto del papel hegemónico de la principal potencia mundial. Para algunos analistas el hecho que Estados Unidos se haya convertido en la principal potencia militar y económica durante los años '90s plantea la interrogante sobre si es posible un mundo con una única potencia y si su propia expansión será la causa de su autodestrucción. Así, los analistas han vuelto la mirada al imperio romano o a la hegemonía inglesa del siglo XIX para tratar de encontrar lecciones del pasado que nos iluminen en este nuevo escenario internacional. Si aceptamos que vivimos en un mundo unipolar, entonces las interrogantes centrales se refieren a su viabilidad y las causas de su potencial expansión y/o declive.¹⁹

Otros analistas han puesto énfasis en la siguiente pregunta: ¿Cómo el creciente unilateralismo americano ha afectado el balance de poderes entre las principales potencias del mundo y cómo se ve afectada la arquitectura institucional internacional? Una cuestión central a resolver aquí es hasta qué punto ha existido un cambio objetivo en el balance de poder mundial y cómo ello afectará un eventual rediseño de la actual arquitectura institucional incluyendo a las Naciones Unidas, la OTAN, e incluso el sistema interamericano.

Un tercer enfoque mira el cambio en el balance de poderes es un hecho: nadie puede disputar el predominio militar estadounidense y durante la década de los '90s Estados Unidos dinamizó como nunca antes su desarrollo económico, científico y tecnológico. A esto se agrega el

¹⁹ Ver por ejemplo, Amitav Ghosh "The Anglophone Empire" *The New Yorker*, 31 de Marzo, 2003; Tony Judt "Europe Finds no Counterweight to American Power" *The New York Times*, 20 de abril 2003; Niall Ferguson "The True Costs of Hegemony: Huge Debts" *The New York Times*, 20 de abril, 2003. Cabe mencionar que esta pregunta ha acompañado el debate intelectual en Estados Unidos desde la caída del muro de Berlín. Ver, por ejemplo, Stanley Hoffman "What Should We Do in the World" *The Atlantic Monthly*, octubre 1989; Robert Kegan "The Benevolent Empire" *Foreign Policy*, número 111, verano 1998; Cristina Eguizábal, "Unipolaridades", *Foreign Affairs*, Vol. 3, número 2, abril-junio, 2003.

control del acceso a recursos naturales que Estados Unidos se ha garantizado aún más luego del conflicto de Irak, incrementando su margen de maniobra para controlar el precio del petróleo a nivel mundial.²⁰ Para otros especialistas, el talón de Aquiles del poderío estadounidense es su creciente dependencia en inversión extranjera para financiar su esfuerzo militar y económico. La principal interrogante aquí entonces es cómo el sistema internacional dará cuenta de los cambios en el balance de poder entre las principales potencias del mundo en el corto y mediano plazo.²¹

Finalmente, otros analistas han destacado las condicionantes domésticas que determinan la política exterior estadounidense. Aquí, el principal enfoque ha sido el estudio de los factores que llevaron a George W. Bush a tomar una iniciativa de guerra preventiva. Las interpretaciones han considerado factores propios del juego burocrático de la administración Bush, la llegada al poder de una nueva derecha conservadora, el *neo-conservadurismo*, el impacto del atentado del 11 de septiembre, y elementos de continuidad histórica en la política exterior americana incluyendo el intervencionismo, unilateralismo, y la desconfianza al sistema multilateral de resolución de controversias. Aquí la interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural y si esta política acabará cuando haya un cambio de sello político en una administración futura.²²

A partir de estas preguntas me interesa destacar tres aspectos fundamentales que aparecen en la mirada hacia América Latina en el contexto global y afectan los espacios y cursos de acción de la región. Tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior: re-jerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos vía acciones preventivas.

Re-jerarquización de prioridades. Históricamente la agenda estadounidense se ha organizado de acuerdo al contexto específico que están viviendo cuestiones concernientes a su seguridad y al bienestar de económico de su población. La re-jerarquización de prioridades se explicitó con particular crudeza en el documento *The National Security Strategy of the United States* publicado por la Casa Blanca un año después del ataque terrorista del 2001.²³ En este documento se da particular énfasis al fortalecimiento de alianzas regionales para eliminar el terrorismo global, la anticipación de conflictos vía acciones militares preventivas y el robustecimiento de las capacidades militares y de inteligencia nacional para hacer frente a las amenazas globales.

Unilateralismo y coaliciones flexibles. Un segundo elemento relevante de la política norteamericana es el cambio de acento en su política multilateral. La estrategia de la administración Bush para alcanzar sus objetivos de seguridad es mediante la construcción de

²⁰ Ya a fines de los años 90s Estados Unidos decide priorizar su inserción estratégica en Asia Central. Desde un punto de vista de acceso a recursos naturales (petróleo y gas), Estados Unidos mantiene un interés estratégico en Asia Central, medio oriente, algunos países de Africa (Algeria, Angola, Chad, Nigeria, Sudán), y en Venezuela y Colombia. Michael Klare, "The New Geography of Conflict", *Foreign Affairs*, Volumen 8, número 3, mayo/junio, 2001

²¹ Ver por ejemplo Richard Perle "Gracias a Dios por la muerte de la ONU" y Jean-Pierre Chevenement "Un nuevo mundo" *La Tercera*, 23 de marzo, 2003; Henry Kissinger "EE.UU. no estará solo en Irak" *Clarín*, 11 de abril, 2003; Javier Solana "Marte y Venus, reconciliados" *El país*, 14 de abril 2003.

²² Arthur Schlesinger "La buena política exterior de EEUU, víctima de una guerra" *El país*, 1 de abril, 2003; Narcis Serra "La militarización de la política exterior de Bush" *El país*, 7 de abril, 2003; "The shadow men" *The Economist*, 24 de abril, 2003; Nicholas Lemann "How It Come to War" *The New Yorker*, 24 de marzo, 2003.

²³ Ver: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

coaliciones flexibles, esto es, alianzas *ad hoc* que le permitan dar legitimidad y consolidar sus políticas internacionales en el corto plazo.

La administración Bush ha enfatizado un liderazgo mundial de nuevo tipo. La construcción de alianzas no podría enfrentarse a través de los organismos tradicionales (llámense OTAN, o Naciones Unidas) sino que mediante alianzas que respondiesen de forma flexible a los cambios del mundo post 11 de septiembre. El cercano colaborador de la Casa Blanca, Richard Perle, expresó este punto con particular frialdad: **“las fallas crónicas del Consejo de Seguridad [de la ONU] para reforzar sus propias resoluciones son inequívocas: simplemente no se está para esa tarea. Estamos con las coaliciones independientes. Lejos de tratarlas despectivamente como una amenaza al orden mundial, deberíamos reconocer que ellas son la mejor esperanza para el nuevo orden y una verdadera alternativa a la anarquía de las miserables falencias de las Naciones Unidas”**²⁴.

Guerra Preventiva. Lo que ciertamente constituye un elemento novedoso en la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva. El actual Secretario de Defensa de EE.UU., Donald Rumsfeld, en un más reciente artículo anunciaba que **“la mejor defensa y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”**²⁵. Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte de la nueva administración. En este sentido, Rumsfeld señalaba **“el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiarnos”**. Esto significó abandonar el esquema de prepararse estratégicamente para enfrentar dos guerras simultáneas y tener un enfoque **“basado en las capacidades”**. Es decir, una perspectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse.

El Secretario de Defensa delineó una política de seis pasos. **“Primero proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; segundo, enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí; tercero, impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo...será suficientemente remoto...para huir de nuestro alcance; cuarto, proteger nuestras redes de información; quinto, utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de EE.UU.; sexto, mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en el espacio”**.

Las anteriores ideas son similares a las que se plantean en la nueva doctrina de seguridad, publicado en septiembre del 2002 y que establece la estrategia de seguridad nacional estadounidense. El aspecto medular señalado en el documento es que **“Estados Unidos actuará contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente**

²⁴ Ricard Perle, **“Gracias a Dios por la muerte de la ONU”**, *The Guardian*, marzo 2003. (reproducido por La Tercera, 23 de marzo, 2003).

²⁵ Donald Rumsfeld, **“Transforming the Military”** *Foreign Affairs* mayo -junio 2002, pp. 20-32

formadas". El documento define la estrategia como el camino de la acción. **"En el mundo nuevo que hemos entrado el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción"** (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

Esta nueva orientación tiene importantes consecuencias para el sistema internacional. Primero, la doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. Ella no solamente cambia reglas del juego establecidas en Naciones Unidas, sino que como consecuencia puede tener graves efectos sobre la población civil, además de incrementar la tensión global. Segundo, esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EE.UU. Tercero, la nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad a ser construida o reafirmada. Una mirada unilateral que reafirma el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles. Finalmente, aquella estrategia no debe ser de aplicación permanente y como único instrumento de acción política, tal como lo señaló recientemente Henry Kissinger, al expresar que no debería **"ser una regla general"**.²⁶

América Latina fragmentada

En este marco ¿cómo se ubica América Latina? Lo característico es un alto nivel de inestabilidad y altos niveles de incertidumbre. Si hacemos un recuento, muy rápido, de lo que fue el año 2002 en América Latina, el panorama es muy desalentador, la certidumbre electoral no es suficiente para generar certezas, al menos en América del Sur y así lo muestran los acontecimientos del año 2002. La incertidumbre, la crisis de gobernabilidad es lo que caracteriza a la región, y ese panorama incierto es una perspectiva que se profundiza, al menos en los meses iniciales de este año, en algunas subregiones.

La guerra en Irak dividió a la región y la fraccionó aún más. Tensionó las relaciones de América Latina en su vínculo con los Estados Unidos y en sus relaciones internacionales. La falta de certeza y de confianza se manifestó en la caída en las expectativas del mercado en un período que está caracterizado por el estancamiento y por las pérdidas, en forma paralela a las proyecciones de todos los analistas indican que el tensionamiento social se incrementará y esto es concordante con crisis políticas, económicas y sociales que viven con mayor o menor fuerza todos los países de la región. Las secuelas que más impactan son los escenarios de turbulencia e inestabilidad, el riesgo de país sube y con ello los intereses de los préstamos. Los resultados electorales no lograron despejar el panorama. Los nuevos al igual que viejos gobiernos enfrentan desafíos de gobernabilidad e inestabilidad muy graves, se requieren esfuerzos significativos de consenso y voluntad para poder producir confianza y certidumbre en el próximo período.

Frente al ataque de la coalición anglo-estadounidense con apoyo español contra Irak, sin la autorización de Naciones Unidas, los países latinoamericanos se dividieron. 7 apoyaron la política estadounidense, 7 la rechazaron y 3 adoptaron posiciones ambiguas. Fue por esta razón que en su discurso del 30 de abril, ante el Consejo de las Américas en Washington, el Secretario de Estado de EE.UU., Collin Powell, agradeció de manera específica a los

²⁶ Ver *La Tercera*, 9 de Mayo, 2003, página 11.

presidentes de Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Panamá; no nombró a Honduras que también apoyó la posición estadounidense. En relación con Chile y México, sin nombrarlos, señaló que **“ser miembro del Consejo de Seguridad implica responsabilidades importantes y exige decisiones difíciles, y no es ningún secreto que hubo una desilusión cuando alguno de nuestros amigos no concordaron con nosotros en la necesidad de un complemento de la resolución 1441 del Consejo de Seguridad, la que le dio al régimen iraquí una última oportunidad de desarmarse pacíficamente”**. Seguidamente indicó **“pero esto pertenece al pasado ahora”**.²⁷ América Latina nuevamente frente a un hecho sustantivo que afecta a sus relaciones externas y a su propia inserción internacional no fue capaz de tener una política común y coordinada, de actuar con **“una sola voz”**.

Tabla 2. Posición de países Latinoamericanos frente al Ataque contra Irak

Países	Aprueba	Ambiguo	Lamenta	Rechazo
Argentina				v
Bolivia		v		
Brasil				v
Chile			v	
Colombia	v			
Costa Rica	v			
Cuba				v
Ecuador		v		
El Salvador	v			
Honduras	v			
México			v	
Nicaragua	v			
Panamá	v			
Perú			v	
Rep. Dominicana	v			
Uruguay		v		
Venezuela				v

Fuente: FLACSO-Chile. Análisis de las informaciones de prensa aparecidas en medios de comunicación abiertos al público.

La crisis Argentina²⁸ con la sucesión de presidentes, desde De la Rúa a Eduardo Duhalde; al igual que la crisis venezolana con la creciente polarización, marcaron y mostraron el ritmo de la inestabilidad de América del Sur. La guerra en Colombia continuó con mayor intensidad, se cancelaron las expectativas de paz, no hay posibilidades ni espacios de negociación en el corto plazo y de la nueva política del Presidente Uribe, lo que se percibe es que pondrá un mayor peso y acento en lo militar, y ello afecta al conjunto de los vecinos, tensionando las fronteras e incluso produciendo una situación de tirantez no vista entre Venezuela y Colombia en décadas.

²⁷ Collin Powell, discurso 33ra. Conferencia Anual del Consejo de las Américas. Washington, D.C., 28 de abril, 2003. www.usinfo.state.gov/spanol

²⁸ Néstor Kirchner obtuvo el 22% de las preferencias en las elecciones. Por retiro de Carlos Menem no hubo segunda ronda electoral. Asumió en mayo del 2003 y en el primer mes tomó decisiones de gran impacto político –referidas a las fuerzas armadas y la Corte Suprema- con ello evidenció que estaba en plenitud en el cargo y que **“gobernaba”** de forma efectiva.

Bolivia no logró la estabilidad después de la campaña electoral que instaló como Presidente a Gonzalo Sánchez de Losada. Los incidentes de febrero pasado generaron una grave inestabilidad de la cual no se ha logrado recuperar el país. El gobierno solicitó el apoyo a la OEA para enfrentar la desestabilización. La situación posee una fuerte volatilidad. Esta está vinculada a que luego de dos décadas de democracia no se han logrado avances sustantivos en relación con las demandas de las mayorías indígenas ni resuelto las grandes inequidades y la pobreza estructural.

Las protestas y las expectativas se han manifestado en dos opciones electorales populistas en Ecuador, de las cuales triunfó una que estuvo asociada a un intento de golpe en ese país. El Crl. Lucio Gutiérrez asumió la presidencia luego de obtener un 54% de los votos en segunda ronda. La crisis económica asoló del Uruguay como consecuencia de la crisis argentina del 2001-2002 y sus propias debilidades. La corrupción golpeó a Chile al llevar a los tribunales por causas diversas a cuatro parlamentarios y al ex Ministro de Obras Públicas. La incertidumbre electoral centró la atención en Brasil, las dos rondas electorales destacaron el peso y fuerza de la democracia. El mandato para Luis Inicia Da Silva, Lula, fue contundente, alcanzó el 61.3% de los votos. El Presidente Lula ha mostrado una gran capacidad, en la cual había poca confianza y poca información; y ha demostrado su gran habilidad como político para resolver los problemas fundamentales en el inicio de su período. También ha logrado tener una voz importante en cuestiones mundiales. La inestabilidad continua en Paraguay, allí triunfó en las elecciones Nicanor Duarte. Si bien las elecciones resuelven un aspecto básico en el ejercicio del poder, la debilidad de las coaliciones generan gobiernos vulnerables que no pueden otorgar certezas en sus políticas. Ello lleva a marchas y contra marchas que deterioran el proceso político y hacen perder credibilidad a los ciudadanos en los partidos políticos y las instituciones democráticas. La fragmentación política, la falta de consensos básicos sobre temas prioritarios y la debilidad de las coaliciones producen gobiernos débiles, sin capacidad de articulación democrática que terminan aislados con niveles de apoyo decrecientes. Todo esto crea un escenario de ingobernabilidad.

En el terreno de la seguridad México concretó el anunciado retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Los Ministros de Defensa de las Américas se reunieron en Chile y constataron las diferencias al percibir los problemas de la seguridad global²⁹. La Conferencia Especial sobre Seguridad programada por la OEA, debido a diferencias entre los Estados fue pospuesta y está prevista para final de año³⁰. Será necesario un gran esfuerzo diplomático para superar las diferencias que aún persisten sobre cómo enfocar el concepto de seguridad, su grado de amplitud y la institucionalidad encargada de esta materia.

A partir de esto constatamos que tenemos algunos déficit importantes en el campo de la seguridad. El déficit conceptual probablemente es el más importante. Este tiene que ver con cómo nuestra región percibe los conflictos, y como se asocia para resolverlos y de que manera se ligan a los temas globales y los efectos subregionales y nacionales de los mismos.

Tenemos déficit y problemas referidos al diseño de la nueva arquitectura internacional de seguridad, ¿cuál es el diseño que vamos a ocupar? ¿será un diseño para los países

²⁹ www.defensa.cl

³⁰ www.oea.org

latinoamericanos en su conjunto o bien como sub-regiones, lo que primará al asociarnos al sistema internacional? No hay consenso en la materia. Obviamente, lo anterior denota que tenemos un problema de gestión. El no tener claridad sobre los mecanismos y marcos para operar una cooperación que es imprescindible; ella se debilita o no se concreta. Lo que se manifiesta en atomización y fragmentación; en la carencia de políticas consensuadas. No nos asumimos como región la responsabilidad compartida.

Esto significa algunas tareas, tal como señaló hace pocos días atrás quien presidió la Comisión sobre Seguridad Humana³¹, y quien a su vez estuviera a cargo del tema de los refugiados, la señora Sadako Ogatta³², destacó al mirar los principales desafíos que el concepto de seguridad tiene un significado diferente para diferentes personas. Por ello dio una perspectiva: **a)** la seguridad es como protegemos a las personas; **b)** reconocer los conflictos significa como los prevenimos; **c)** abordar los derechos humanos significa como los protegemos; **d)** constatar la pobreza significa como debemos erradicarla; estos aspectos demandan urgentemente un nuevo consenso sobre seguridad.³³ En lo institucional este significará cómo aumentar la cooperación y la eficiencia.

Desafíos que genera el nuevo contexto

En este marco tenemos tareas políticas, el desafío democrático sigue siendo el principal desafío en la región y también en nuestro país. Avanzar en una nueva forma de multilateralismo cooperativo, capaz de hacer más eficiente las estructuras multilaterales, es una tarea imprescindible y es una tarea conjunta. La construcción institucional compartida es una tarea esencial, donde un país tan pequeño como Chile, no puede realizarla solo, pero su voz es muy significativa en compañía de otros, en el marco latinoamericano. Para que nuestra región pueda tener **“una voz”**, se requiere al menos la asociación de tres países de los grandes y uno ó dos medianos de manera imprescindible, y obviamente Chile debe estar entre esos países que apoyan esta perspectiva, considerando su proceso político y su credibilidad aparece como un actor fundamental en cualquier esfuerzo de concertación.

En el terreno militar, necesitamos profundizar nuestros conocimientos -la labor que realiza el Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio, es clave en esta tarea- en conjunto con los lineamientos del Comandante en Jefe. Considero que al menos hay tres o cuatro áreas esenciales en las cuales debemos reflexionar, pensar y aprender. Una primera área de preguntas son las referidas a la participación de las FF.AA., y de la Fuerza Aérea en particular, en misiones de seguridad internacional. ¿Cuáles son las buenas prácticas que la participación internacional del país le ha entregado a las FF.AA.?, ¿de qué manera la participación efectiva que ha tenido la Fuerza Aérea en misiones de paz ha sido fundamental en el éxito?, ¿cuál es la mejor enseñanza y la mayor demanda para la Fuerza Aérea, para sus tareas principales, que le genera la práctica internacional? Lo anterior mirando tanto las tareas tradicionales de disuasión,

³¹ Commission on Human Security, *Human Security Now. Protecting and Empowering People*. New York, 2003. (www.humansecurity-chs.org)

³² Discurso Sadako Ogatta, V Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana. Graz, Austria, 8 de mayo, 2003.

³³ Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. FLACSO-Chile/UNESCO. Santiago, mayo 2002.

"GLOBALIZACIÓN Y GEOESTRATEGIA: FACTORES ESTRUCTURADORES DE LA POLÍTICA ESPACIAL DE CHILE" *

Hernán L. Villagrán (**)

1. Introducción

La globalización, en tanto un proceso, supone profundos cambios estructurales en la funcionalidad y organización interna de los Estados y en como éstos se relacionan en el sistema internacional. Esta adaptación de carácter institucional tendría como objetivo, afrontar un proceso irreversible pero finito, el cual se caracterizaría por una creciente independencia entre la economía y el ordenamiento político-estratégico mundial. En este escenario, la incertidumbre se constituye en el principal obstáculo a superar por los esfuerzos dirigidos a fortalecer la gobernabilidad global en los más diversos ámbitos.

Por otra parte, aquellos estados con economías abiertas y/o con cercanía¹ a importantes escenarios geopolíticos y económicos, como es el caso de Chile, estarían sujetos a una presión determinante por parte de los procesos globalizadores, en el sentido que los intereses y responsabilidades nacionales se amplían, en forma funcional, mas allá de las fronteras políticas de los mismos.

(*) El autor, físico de formación, se desempeña en el ámbito de la Ciencia, Tecnología y las Políticas Públicas. Consultor en materias y aspectos científico-tecnológicos inherentes a los temas de desarrollo y crecimiento económico, mejora institucional y la cuestión pública/gobierno incluyendo, además, las relaciones internacionales, la problemática ambiental, globalización y seguridad internacional. Miembro del Comité de Asesoría Técnica de la Comisión Asesora Presidencial "Agencia Chilena del Espacio". Investigador Asociado del CEADE. Miembro Integrante del Grupo de Trabajo El Niño y La Variabilidad Climática del Comité Oceanográfico Nacional.

* El presente artículo incorpora los aspectos fundamentales del Documento de Trabajo titulado "**Creación al Interior de la Comisión Agencia Chilena del Espacio, de una Unidad Técnica que Integre los Aspectos Propios de las Relaciones Internacionales, Tecnología, Seguridad y Globalización**", difundido por el autor a nivel ministerial, institucional, académico y militar a partir de Marzo 2002.

¹ El concepto adquiere, en un mundo globalizado, un significado que va más allá de la percepción geográfica de distancia física. Una buena discusión al respecto puede ser hallada en el artículo de Ricardo Riesco, "**TLC y distancia geográfica**", publicado en El Diario Internet del 10 de enero 2003.

Lo anterior impone nuevos roles a jugar por los países emergentes que destaquen por su estabilidad institucional, logros económicos y potencialidades tecnológicas lo que les permitiría ejercer una mayor participación e influencia en asuntos relacionados con la seguridad y estabilidad a nivel global. Sin embargo, aquellos se hallarían en una situación de desventaja estructural relativa si las modernizaciones institucionales pendientes no son implementadas con la debida celeridad. Lo anterior haya su fundamento en que el multilateralismo se va configurando como la opción de los estados menos poderosos, con gran impacto en la capacidad de proyección de su influencia y de los intereses que le son propios².

Por su parte, la globalización tecnológica se viene constituyendo en un factor determinante por los avances logrados en las ciencias informáticas y en las tecnologías disponibles en el sector comunicaciones, lo que permitiría suponer que las condiciones estarían dadas para un salto cualitativo de las economías de aquellos estados que logren importar, adaptar e innovar tecnologías específicas generando, como resultado final, conocimiento aplicable.

El presente trabajo discute la necesidad de considerar aspectos geoestratégicos y geopolíticos inherentes al proceso de globalización en la estructura de una política espacial para Chile. En este contexto, se analiza el rol de la Agencia Chilena del Espacio como parte de un mecanismo institucional que dé soporte a la modernización económica del país y el acceso a las tecnologías de la información.

Se enfatiza la incorporación de los problemas ambientales “**emergentes**” de naturaleza y alcances internacionales en una concepción de seguridad que involucre lo espacial y que sea parte de la política exterior de Chile.

2. Consideraciones de carácter estratégico

La permanencia de percepciones de amenaza que promuevan la inmovilidad estratégica en razón del “**predominio**” de la cuestión vecinal – subregional -, jugaría en contra de una expansión económica y política de Chile, minimizando a su vez la participación de nuestro país en esquemas de seguridad en regiones de suyo relevantes para la proyección de sus intereses, como lo es la región del Asia-Pacífico.

El superar esta situación viene, ciertamente, a imponer un doble desafío a los planificadores, analistas y estrategias nacionales, toda vez que la proyección de poder e influencia, que subyace en el modelo de desarrollo elegido por el país, exigiría:

² En efecto, la globalización debilita el accionar de los estados nacionales cuya agenda interna no incorpore mecanismos institucionales que enfrenten decididamente, entre otros problemas, la visión de corto plazo debida a los ciclos electorales, las expresiones de corrupción pública o privada y la falta de integridad en el aparato estatal.

- a.) Estabilizar las relaciones vecinales con proyección de largo plazo a la brevedad posible.
- b.) Estructurar un instrumento militar y tecnológico que sea capaz de acoplarse a acciones de prevención y manejo de crisis en todas las zonas cuya importancia económica, estratégica y ambiental sean críticas para los objetivos político-estratégicos definidos por el país.

En otras palabras, imponer un régimen de seguridad que evite distraer fuerzas y energías nacionales vendría a ser el objetivo estratégico a lograr en la subregión vecinal.

Lo anterior no atenta contra la formulación de una estrategia que promueva un proceso de integración meditado, pausado, controlado y verificable en el cono sur, como primera etapa del mismo, para expandir éste a subregiones de mayor amplitud continental si la realidad institucional de los países que la constituyen así lo permite.

El presente enfoque determina que los elementos a ser introducidos, son de naturaleza institucional y tecnológica, en razón de la rapidez de los cambios que están teniendo lugar en el mundo entero los que, sin duda alguna, han agregado un alto grado de incertidumbre al accionar de los estados.

Por lo tanto, los siguientes pasos constituirían las bases de una estrategia nacional que permita alcanzar los objetivos descritos en los párrafos anteriores, a saber:

- a.) Diseño de un esquema de seguridad subregional – vecinal – estructurado sobre la base de una combinación instrumental entre cooperación y disuasión (Leyton, 1999).
- b.) Diseño de un sistema de alianzas estratégicas, de carácter funcional, basadas en consideraciones biogeográficas³ y tecnológicas a nivel hemisférico y global.
- c.) Creación de un complejo de agencias de alta sofisticación en los ámbitos espacial e inteligencia (Drion, 1997).
- d.) Logro de un alto grado de conectividad nacional - en lo institucional, en lo militar y en aquellos aspectos relacionados con la información - como factor clave de una orgánica con capacidades de prevención, de respuesta, de flexibilidad operacional, de amplificación y proyección del poder nacional⁴ (Harknett, 1996; Barnett, 1998).

³ La biogeografía analiza las relaciones entre ecología y evolución, principalmente, la forma cómo los distintos "factores" ecológicos determinan o influyen sobre el curso de la evolución, cuya correspondencia tiene siempre una proyección geográfica. En términos simples, la biogeografía intenta explicar el porqué se dan ciertos ecosistemas y no otros en un territorio dado.

Por otra parte, el fin de la guerra fría, la naturaleza cambiante de las amenazas emergentes a la seguridad internacional, la evidente disminución del riesgo de un enfrentamiento de gran escala entre las mayores potencias, el surgimiento de las llamadas “**amenazas no convencionales**” y el fenómeno de la globalización han, de alguna manera, planteado la necesidad de reconsiderar la implementación de una teoría de disuasión post guerra fría, extendiendo de esta manera el concepto a realidades más flexibles, en las que el uso de medios convencionales y nucleares cohabitan en un marco estratégico, que supone la posibilidad de intercambios nucleares limitados en intensidad y extensión geográfica⁵ (Habiger, 1997).

El hecho más destacable que surge de la situación descrita, tiene relación con que la doctrina de la respuesta “**flexible**”, defendida por los estrategas occidentales durante la guerra fría, a pesar de la existencia de la condición de destrucción mutua asegurada y cuyo valor operacional real ha sido ampliamente discutido (Gray, 1984), alcanza su mayor potencialidad de uso, paradójicamente, en el período posterior a la misma, con preocupantes repercusiones para la estabilidad mundial. Es así como los Estados Unidos han estimado que una actualizada aproximación defensiva pasa, necesariamente, por una reducción de su arsenal nuclear, manteniendo un poder que asegure una poderosa reserva estratégica contra cualquier amenaza potencial y, construir un sistema nacional de defensa antimisil en el más corto plazo. Este sistema antibalístico estaría, prioritariamente, pensado para limitar los daños ante la eventualidad de que la disuasión nuclear fracase (Barnett, 2001).

A pesar de lo anterior, pareciera que el concepto de prevención estaría constituyéndose en una prioridad en el marco teórico de la disuasión (Drion, 1997). Esta aproximación busca evitar el surgimiento de amenazas a los intereses y seguridad nacionales, el estallido de conflictos o el desarrollo de situaciones que pueden desembocar en amenazas mayores. Los medios para lograr lo anterior son: inteligencia y el “**despliegue avanzado**” de fuerzas.

En este marco operacional, la inteligencia se concentra en la identificación y monitoreo continuo de situaciones emergentes de naturaleza compleja, a objeto de adelantarse a la aparición de procesos que revistan algún grado de peligro y, por lo tanto, preparar las

⁴ El proyecto, ya despachado en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados, que crea un sistema nacional encabezado por una Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) no estaría en condiciones de satisfacer estas demandas estratégicas de alta exigencia, por lo que este proyecto debiera ser revisado y perfeccionado a pesar del aparente consenso político en torno a esta iniciativa. No parece prudente, además, argumentar razones presupuestarias o las relativas al tamaño del Estado para dificultar su implementación a nivel nacional, como se infiere de la Editorial de El Mercurio de Santiago del 9 de marzo de 2003.

⁵ Lo que el autor considera parte de los escenarios plausibles inherentes a la componente militar de la globalización. Para mayor discusión ver: “**Guerra contra Irak II**”. Carta al Director. El Mercurio de Santiago del 9 de marzo 2003.

respuestas políticas o militares que sea menester implementar. En este escenario, se da por supuesto el aumento de las actividades de las agencias de inteligencia nacionales junto con el posicionamiento y utilización de medios espaciales (Drion, 1997).

En lo que atañe a la estabilidad vecinal, una aproximación basada en la seguridad por la cooperación/disuasión pareciera ser un camino factible a seguir, hacia el diseño de una estrategia de disuasión más coherente con las actuales demandas internacionales y con la posibilidad de influir en los destinos regionales, sin limitaciones rígidas como las denominadas **“zonas de influencia”**, que si bien han sido capaces de mantener la paz en diversas crisis ocurridas entre Argentina y Chile, han a la vez imposibilitado a nuestro país alcanzar una activa y real presencia económica, tecnológica y estratégica en el sector del Pacífico (Lacoste, 2000). Lamentablemente, su éxito depende de la situación y desarrollo institucional de los estados vecinos, de la capacidad disuasiva del país, de los esfuerzos nacionales orientados a una modernización y mayor conectividad interinstitucional y de la integración de Chile a regímenes de seguridad extra-regionales.

Establecido el marco estratégico, resulta menester formular la siguiente pregunta:

¿Es la constitución de una Agencia Chilena del Espacio (ACE) un asunto que concierne al ámbito de las Relaciones Internacionales?

La consideración de los objetivos nacionales es una condición no sólo necesaria, sino que determinante en la definición de una política espacial. En consecuencia, toda agencia espacial debe servir a los propósitos definidos por éstos. Es más, la Geoestrategia, como argumento de soporte, y la Política Exterior, como instrumento de acción específica, interactúan buscando el óptimo equilibrio para la estructuración de una base coherente de análisis y de toma de decisiones (Faúndez, 1992).

En esta misma línea, es fundamental para Chile dar estructura al interior de su política espacial, a las realidades geo-tecnológicas⁶ que subyace en las grandes extensiones geográficas, de alguna manera relacionadas al quehacer nacional, donde el comercio y las tensiones e incertidumbres económicas, ambientales y geopolíticas están convergiendo en forma cada vez más compleja. La configuración asimétrica de nuestro territorio, su distante localización respecto de los centros decisionales mundiales y su organización territorial aún en desarrollo, son factores que han de poner en marcha un proceso de **“inserción”** tecnológica flexible (Faúndez, 1992) que potencie las ventajas nacionales y amortigüe el efecto negativo de nuestras debilidades, minimizando de paso la dependencia tecnológica ya casi estructural que presenta nuestro país.

⁶ Que surgen de la interacción entre las potencialidades relativas a la posición geográfica y el fortalecimiento y proyección de las mismas, a través del acceso a la tecnología y a la información.

Si bien existen interesantes aproximaciones orientadas a la creación de un marco de alianzas en la región del Asia Pacífico, a través de los conceptos de **“Espacio Exterior de Desarrollo”** y **“Espacio de Interacción Triángulo Polinésico”**⁷ que, por lo demás, imponen serios desafíos tecno-geopolíticos⁸ y demandas en el ámbito de la defensa y seguridad, su definición adolece de un análisis que tome en consideración el efecto de los procesos globalizadores y la cada vez mayor influencia de una emergente geopolítica de la era de la información. Sin embargo, los fundamentos que dan vida al objetivo nacional de **“proyectarse política y económicamente en un gran espacio exterior de desarrollo formado por Australia, Indonesia, Filipinas, China, Japón y Corea”** en el Pacífico Oriental⁹, permanecerían vigentes.

A partir de estas consideraciones, la importancia del Asia-Pacífico como región natural de expansión de los intereses de Chile, en pro de un desarrollo y crecimiento económico sustentado en el acceso a información, conocimiento y tecnología encuentra su fundamento en virtud de que esos **“recursos”** son más que abundantes en Japón, Corea del Sur y Taiwán. En esta línea, la estrategia económica de Chile hacia el Asia-Pacífico adquiere una mayor relevancia en la medida que ésta potencie los mecanismos internos, que den cuenta de las particularidades de las economías altamente tecnologizadas de los países objetivos (Figura 1). Las alianzas estratégicas de naturaleza tecnológica en el Asia-Pacífico favorecerían, incluso, la estructuración de un sistema de seguridad en la región del cual Chile podría ser parte¹⁰.

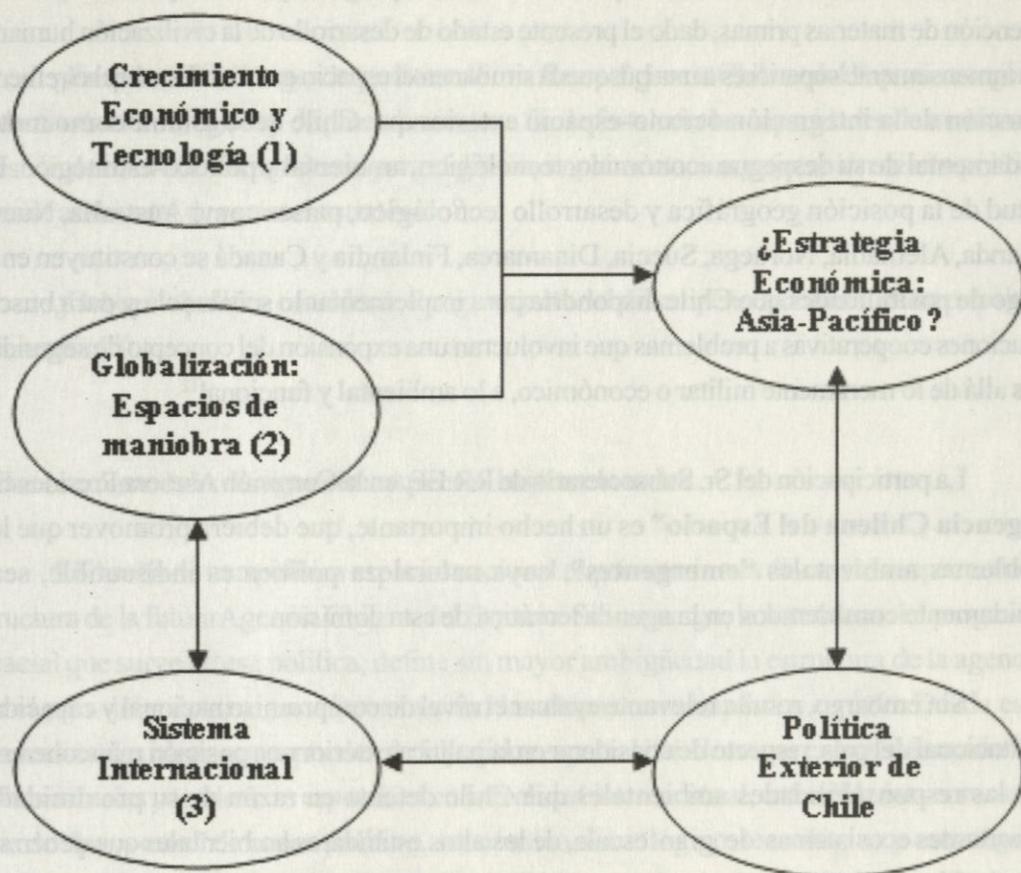
⁷ Ver: Martínez, 1993. Página 143.

⁸ Implican la acertada institucionalización de las potencialidades otorgadas por la tecnología y el acceso a la información, en la proyección de la influencia a zonas asociadas a los intereses nacionales, teniendo como punto de partida la posición geográfica y la cercanía o lejanía relativa a los centros de poder mundial.

⁹ Ver: Martínez, 1993. Página 214.

¹⁰ En este contexto, ¿podría la introducción de estas consideraciones en la Política Espacial de Chile inducir una revisión constructiva de las relaciones diplomáticas con China y Taiwán. El autor estima que sí y que tal proceder, estaría en concordancia con la defensa del multilateralismo a la que el Gobierno de Chile ha recurrido, en el marco de la génesis y desarrollo del actual conflicto bélico en el Golfo Pérsico.

Figura 1. Proceso de diseño de una estrategia económica para el Asia-Pacífico



(1): Chile con una **economía de Recursos Naturales** y una economía con una mayor Componente Tecnológica . No son excluyentes.

(2): En definitiva, ¿qué es posible de realizar por un país emergente y que requiere para ampliar sus opciones? Rol de los TLC (cláusulas ambientales y de cooperación científico-tecnológica) en el perfeccionamiento institucional y diseño de una estrategia pro-inserción.

(3): “Estructura” Geopolítica de la región objetivo. Elemento central de la estabilidad de la estrategia económica pro-inserción y seguridad económica de los países emergentes. Perfeccionamiento de las capacidades de acceso/análisis de información estratégica, política y económica.

3. El factor ambiental y la política espacial de Chile

Actualmente se ha internalizado la visión histórica que Chile ha mantenido en lo que respecta al potencial del mar, como medio de desarrollo nacional y que ha sido detectada por diversos autores (Pittman, 1988). Por lo tanto, esta tendencia histórica, lejos de ser descartada, debe ser ampliamente integrada al diseño de una política espacial nacional.

Otro elemento que apunta en esa dirección, es la importancia cada vez más creciente de la llamada industrialización del espacio oceánico, cuyas ventajas en lo que concierne a la obtención de materias primas, dado el presente estado de desarrollo de la civilización humana, son inmensamente superiores a una búsqueda similar en el espacio exterior. Este hecho refuerza la noción de la integración océano-espacio exterior que Chile debe asumir como motor fundamental de su despegue económico, tecnológico, ambiental y político-estratégico. En virtud de la posición geográfica y desarrollo tecnológico, países como Australia, Nueva Zelanda, Alemania, Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia y Canadá se constituyen en el rango de posibilidades que Chile dispondría para implementar lo señalado¹¹ y para buscar soluciones cooperativas a problemas que involucran una expansión del concepto de seguridad más allá de lo meramente militar o económico, a lo ambiental y funcional¹².

La participación del Sr. Subsecretario de RR.EE. en la Comisión Asesora Presidencial "**Agencia Chilena del Espacio**" es un hecho importante, que debiera promover que los problemas ambientales "**emergentes**", cuya naturaleza política es indiscutible, sean debidamente considerados en la agenda temática de esta comisión.

Sin embargo, resulta relevante evaluar el nivel de compromiso nacional y capacidad institucional del país, respecto de considerar en la política exterior una posición más coherente con las responsabilidades ambientales que Chile detenta en razón de su proximidad a importantes ecosistemas de gran escala, de los altos estándares ambientales que deben ser introducidos en el aparato productivo para incrementar la competitividad a nivel internacional y de la capacidad de verificación de la "**salud**" y estado funcional de ecosistemas estratégicos para la economía del país¹³. En procura del necesario diagnóstico, las siguientes son las preguntas que es necesario formular:

¹¹ Un predominio del factor tecnocrático por sobre el burocrático en las representaciones diplomáticas nacionales en aquellos países, es un paso absolutamente urgente y necesario. No sólo la naturaleza profesional - de carrera - de los embajadores allí asignados es un requisito fundamental. La posibilidad de destacar a científicos con capacidades interdisciplinarias y mentalidad diplomático-estratégica comprobables y verificables, en calidad de agregados especiales, es un paso "**agresivo**" y novedoso que debe ser evaluado por las autoridades, incluyendo la eventual expansión de esta modalidad al Asia Pacífico y a Israel. Por supuesto, aquellos científicos serían nominados vía concurso público y en virtud de la calidad y nivel de su formación y proyecto de gestión a impulsar en el país objetivo. La Comisión Asesora Presidencial "**Agencia Chilena del Espacio**" podría, desde ya, impulsar esta iniciativa como parte de su agenda de posicionamiento nacional.

¹² Ver los trabajos de Mathews (1989) y Broadus (1991) para una discusión más completa.

¹³ A juicio del autor el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Dirección de Medio Ambiente (DIMA), debiera convocar un esfuerzo nacional tendiente al desarrollo de un plan estratégico eficaz para enfrentar la problemática ambiental emergente. El escenario del Pacífico Sur Oriental y una mayor participación y liderazgo en la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), representan desafíos que deben ser abordados con la mayor premura (Villagrán, 2002).

¿Existe al interior del actual gobierno la percepción de que el tema ambiental tiene una componente asociada a la seguridad nacional?

¿En que medida la agenda temática de una futura Agencia Chilena del Espacio acogería las demandas tecnológicas y de procedimiento, a fin de fortalecer las capacidades de monitoreo y gestión de información ambiental para el diseño, implementación y ejecución de una política exterior ambiental de carácter estratégico?

¿Debe esta política considerar el seguimiento del desempeño ambiental de otros países de la región?¹⁴

4. Hacia un modelo de agencia: aspectos institucionales

El diseño de una política espacial nacional es prioritaria a la discusión respecto de la estructura de la futura Agencia Chilena del Espacio. Sin embargo, la naturaleza del programa espacial que surge de esa política, define sin mayor ambigüedad la estructura de la agencia que el país debe dotarse para llevar a cabo las etapas contempladas en éste. Desde esta perspectiva, las bases conceptuales de la política espacial han de tomar en consideración los hechos actuales y tendencias esperables en la realidad internacional, entendida ésta como una serie de **“procesos”** de orden político, económico, sociológico, tecnológico y estratégico que interactúan de manera compleja y las posibilidades que otorga la posición geográfica y un adecuado desarrollo institucional del país.

La globalización impondrá a las naciones un ritmo de alta exigencia respecto de dotarse de instituciones sofisticadas y apropiadas para hacer frente a los nuevas realidades. Suponiendo que la señalada modernización institucional se pudiera acelerar a través de instancias especializadas, la existencia de una Agencia Chilena del Espacio no será suficiente, toda vez que el resto de la institucionalidad actual con que cuenta el país, no está preparada para **“conversar”** con una entidad cuya naturaleza y ámbito de acción es, por decir lo menos, complejo. Este es un hecho no menor, dado que la interconectividad institucional se constituye en un factor crítico en el buen o mal desempeño de los países emergentes¹⁵.

¹⁴ El monitoreo y la recopilación de información del manejo de la selva húmeda y hoyas hidrográficas en Brasil, es un tema a debatir en las negociaciones internacionales orientadas a la mitigación del cambio climático global.

¹⁵ La organización interna y funcionalidad de esta necesaria agencia demandará aplicar avanzadas aproximaciones teóricas de administración y teoría de organizaciones. Los escasos recursos disponibles habrán de ser utilizados en forma eficiente, por lo que la futura ACE no podrá tener un perfil financiero típico de las reparticiones estatales actuales. Aspectos relativos a la modernización del Estado ya han de ser incorporados al plan de gestión.

En esta línea, es fundamental dar al modelo organizacional y de gestión de esta agencia un carácter "**original**", en lo que respecta a su directa dependencia de la situación política nacional, que se deduce de la posición geográfica, niveles de acceso a los centros de poder y la potencialidad económica obtenida a través de los tratados de libre comercio. Sería, por lo tanto, un error tratar de adaptar o, simplemente, copiar modelos de agencias espaciales ya existentes válidos, por cierto, para otras realidades institucionales¹⁶.

El modelo institucional que aquí se propone (Figura 2), enfatiza una característica fundamental que consiste en una alta conectividad y versatilidad interinstitucional que, además, supone un alto grado de flexibilidad organizacional, la que facilitaría la adaptación de nuevas condiciones o escenarios externos¹⁷.

La relación con agencias más específicas como la Agencia Nacional para Asuntos del Océano o la Agencia Nacional para Asuntos Antárticos estaría fuertemente determinada por la rapidez con que el factor espacial sea incorporado a la planificación estratégica de estas últimas.

Sin embargo, el mecanismo que ha de distinguir el accionar de la agencia, debe tomar en cuenta la complejidad que subyace en la toma de decisiones cuando el factor tecnológico se mezcla con propósitos de política exterior y los relativos al desarrollo y crecimiento económico.

La Agencia Chilena del Espacio será exitosa en la medida de que fortalezca el esquema de "**Pasteur**", en otras palabras, potencie una capacidad espacial coherente con las realidades y necesidades nacionales, y de prioridad al esquema de "**Edison**", por sobre el esquema de "**Bohr**", para impulsar la transferencia tecnológica y modernización de la industria y el proceso productivo (Figura 3).

¹⁶ Modelos regionales - Argentina o Brasil -, de la desaparecida Unión Soviética - Federación Rusa o Ucrania - suponen una estructura interna funcional a las visiones geopolíticas de esos estados.

¹⁷ La figura N° 2 es sólo un diagrama que describe relaciones entre entidades y programas. No es en ningún caso un modelo funcional en el que, dada la naturaleza transversal de la ACE como de la ANI, debiera quedar explícitamente expresada la dependencia de éstas, a la Presidencia de la República o la Secretaría General de la misma.

Figura 2. Sistema internacional y conectividad interinstitucional Agencia Chilena del Espacio

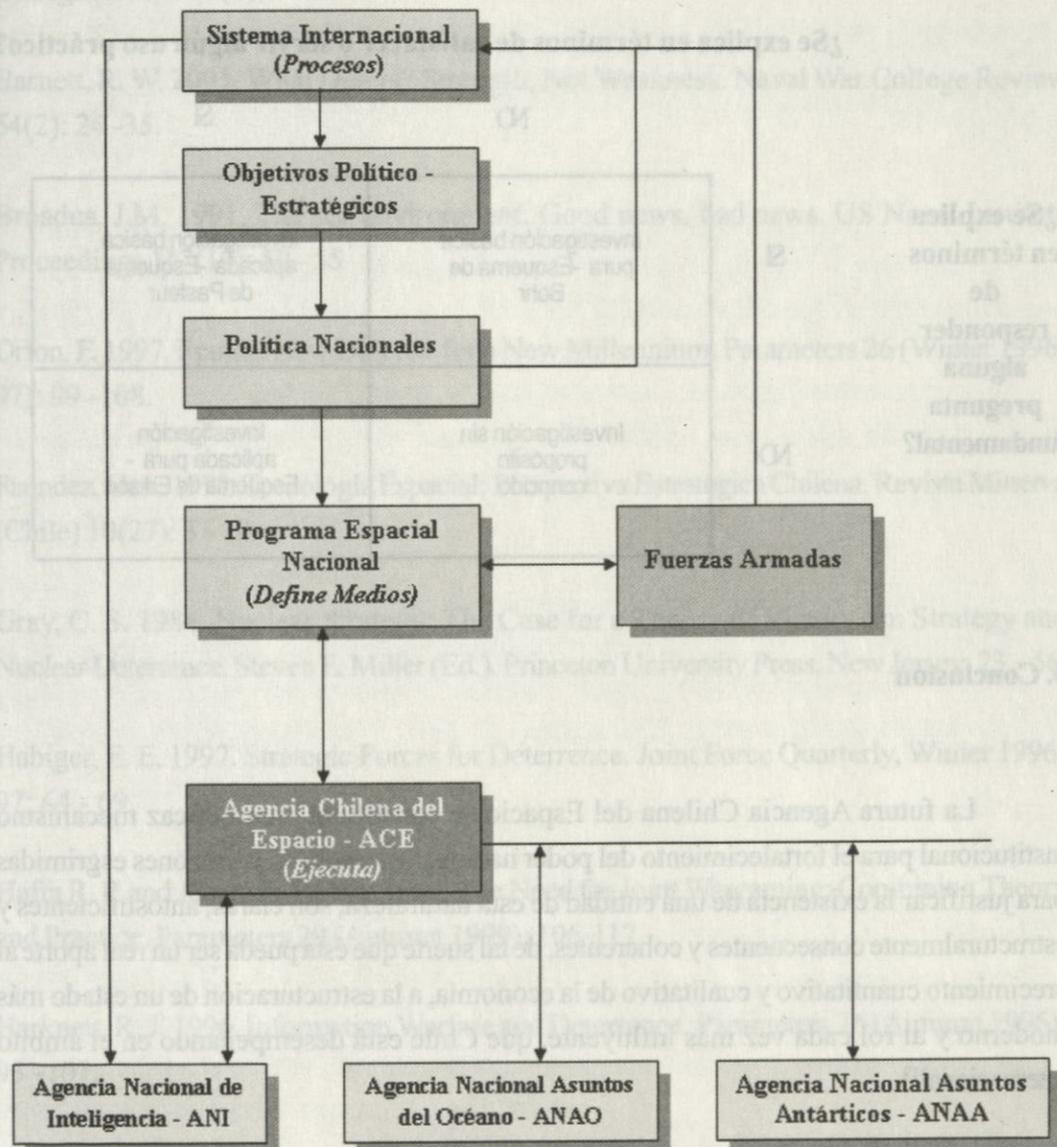


Figura 3. Proposición de un criterio marco para la priorización del accionar de la Agencia Chilena del Espacio. Tomada de Haffa and Patton (1999)

		¿Se explica en términos de satisfacer o servir algún uso práctico?	
		NO	SI
¿Se explica en términos de responder alguna pregunta fundamental?	SI	Investigación básica pura -Esquema de Bohr	Investigación básica aplicada -Esquema de Pasteur
	NO	Investigación sin propósito conocido	Investigación aplicada pura - Esquema de Edison

5. Conclusión

La futura Agencia Chilena del Espacio se constituirá en un eficaz mecanismo institucional para el fortalecimiento del poder nacional, si y solo si, las razones esgrimidas para justificar la existencia de una entidad de esta naturaleza, son claras, autosuficientes y estructuralmente consecuentes y coherentes, de tal suerte que ésta pueda ser un real aporte al crecimiento cuantitativo y cualitativo de la economía, a la estructuración de un estado más moderno y al rol cada vez más influyente, que Chile está desempeñando en el ámbito internacional¹⁸.

¹⁸ "Aporte de Agencia Chilena del Espacio". Carta al Director. El Mercurio de Santiago del 10 de febrero 2003.

Referencias

- Barnett, R. W. 1998. Information Operations, Deterrence, and the Use of Force. *Naval War College Review* 51(2):7 - 19.
- Barnett, R. W. 2001. What Deters? Strength, Not Weakness. *Naval War College Review* 54(2): 24 -35.
- Broadus, J.M. 1991. The sea environment: Good news, bad news. *US Naval Institute Proceedings* 117(10): 50 - 55
- Drion, F. 1997. France: New Defense for a New Millennium. *Parameters* 26 (Winter 1996-97): 99 -108.
- Faúndez, U. A. 1992. Tecnología Espacial: Perspectiva Estratégica Chilena. *Revista Minerva (Chile)* 10(27): 3 - 18.
- Gray, C. S. 1984. Nuclear Strategy: The Case for a Theory of Victory. In: *Strategy and Nuclear Deterrence*. Steven E. Miller (Ed.). Princeton University Press, New Jersey: 23 - 56.
- Habiger, E. E. 1997. Strategic Forces for Deterrence. *Joint Force Quarterly*, Winter 1996-97: 64 - 69.
- Haffa R. P. and James H. Patton. 1999. The Need for Joint Wargaming: Combining Theory and Practice. *Parameters* 29 (Autumn 1999): 106-117.
- Harknett, R. J. 1996. Information Warfare and Deterrence. *Parameters* 26 (Autumn 1996): 93 -107.
- Lacoste, P. 2000. El Concepto de Zonas de Influencia y su Aplicación en las Relaciones entre Argentina y Chile. *Estudios Internacionales (Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile)* 33(131 -132): 65 - 92.
- Leyton, C. M. 1999. Introducción al Factor de Hostilidad: De la Seguridad Cooperativa a la Seguridad por la Cooperación/Disuación. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 14(4): 3 - 12.
- Martínez, J. 1993. *Oceanopolítica: Una Alternativa para el Desarrollo*. Editorial Andrés Bello. Santiago (Chile), 270 pp.
- Mathews, J. T. 1989. Redefining Security. *Foreign Affairs* 68(2): 162 - 177.

Pittman H.T. 1988. From O'Higgins to Pinochet: Applied Geopolitics in Chile. En: *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. Philip Kelly and Jack Child (eds.). Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado - USA.

Villagrán, H. L. 2002. El Fenómeno "EL Niño" y Políticas Públicas: Un Desafío Científico, Tecnológico e Institucional. Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio (CEADE). Anuario 2001: 28 - 40.

EL IMPACTO DE LA AERONÁUTICA NACIONAL EN LA APERTURA DE NUEVOS MERCADOS *

Sr. Sebastián PIÑERA ECHEÑIQUE

Muy buenos días, muchísimas gracias, señora Ministra de Defensa, señor Comandante en Jefe de la FACH, señor Senador Fernando Flores, Presidente de Comisión de Defensa y distinguidas autoridades presentes.

En primer lugar, voy a felicitar a la Fuerza Aérea por este Aniversario. Son 73 años, no desde que empezó el hombre a volar en Chile, si no que desde que se formó la Fuerza Aérea. Hay que pensar que hace más de 4.000 años, el hombre soñó con volar como fueron Icaro y Dédalo, después demoró 4.000 años en transformar esos proyectos en los gráficos y diseños que hizo Leonardo Da Vinci, en la época del Renacimiento y 400 años para que el hombre lograra transformar esos proyectos en una realidad. Del sueño al proyecto 4.000 años, del proyecto a la realidad 400 años, lo cual muestra la aceleración en el proceso del progreso de la humanidad.

Yo quiero hablar sobre los desafíos de la aeronáutica en la cultura del Estado, en un nuevo contexto al cual se va a referir una de las personas que esta mejor preparada en el mundo para hablar de ello como es el Senador Flores, cuando él hable de los desafíos y cambios que va a significar el Siglo XXI, desde el punto de vista del cambio en el paradigma tecnológico.

Yo les quiero decir que va a haber un cambio muy fuerte en lo que se refiere a la Aeronáutica desde el punto de vista del Comercio Exterior chileno. Por que hasta hoy Chile básicamente ha exportado materias primas y lo ha hecho en un marco en que nunca ha tenido acceso cierto, seguro y garantizado a los grandes mercados de los países desarrollados. En consecuencia, por sus recursos naturales y por esta incertidumbre, se ha limitado básicamente a exportar materias primas, que pueden ser desviadas de un puerto a otro si hay dificultades en los distintos mercados. Si hay un problema en un puerto europeo, esa mercadería, cobre o fruta, puede desviarse a un puerto en el Pacífico.

Pero ahora que Chile esta a las puertas de integrarse a las dos economías más grandes del mundo, como es la economía europea, con la cual ya tenemos un Tratado de Libre Comercio y como es la economía americana, con la cual esperamos tener un Tratado de Libre Comercio, vamos a ver un cambio dramático en la estructura del Comercio Exterior chileno. Por que Chile va a poder abandonar esta etapa de exportación de materias primas y va a entrar en una etapa de agregar valor, inteligencia, tecnología, imaginación y trabajo chileno y llegar con un producto mucho más específico, a un mercado mucho más segmentado, por que tiene la certeza jurídica de un Tratado, de que esos mercados no se van a cerrar y, en consecuencia, va a poder invertir en Chile y crear la capacidad y la infraestructura para agregarle valor a nuestras materias primas, con trabajo e inteligencia chilena.

(Transcripción de Exposición en la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea con motivo del inicio de actividades académicas 2003)

Y eso va a significar un cambio muy fuerte, no solamente en el Comercio Exterior, sino que en la Economía chilena y va a tener un impacto brutal en lo que se refiere a la Aeronáutica como un instrumento que favorece el Comercio Exterior. Por esa razón yo creo que estamos a las puertas de un verdadero renacimiento y destello de lo que es el Comercio Exterior, que va a cambiar en su estructura; probablemente vamos a ir evolucionando desde abandonar la exportación de materias primas simples, como el cobre, madera, pescado e ir hacia productos que tal vez se van a basar en nuestras riquezas naturales, pero con mucho mayor elaboración.

En esta exposición me referiré a tres temas en forma muy breve:

1. Antecedentes Generales de cómo es la estructura del comercio exterior chileno hoy.
2. El Proceso de exportación por vía aérea, y
3. El Desarrollo futuro.

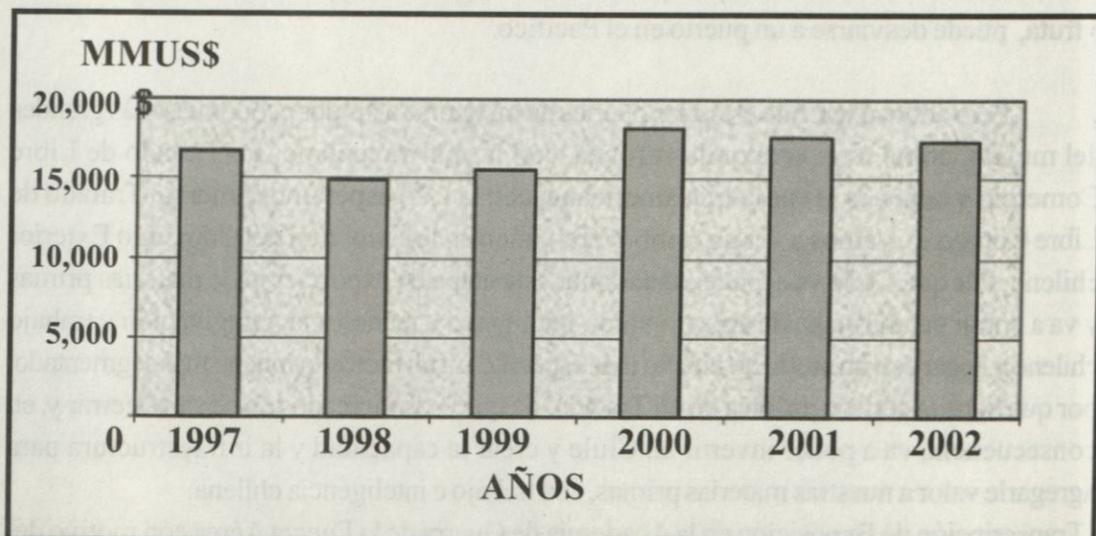
ANTECEDENTES GENERALES

La Evolución de las Exportaciones chilenas se puede apreciar en el Cuadro 1. Después de un período que hubo un verdadero boom de las exportaciones, como fue al comienzo en la década de los 80' y comienzos de la década de los 90' y que las exportaciones crecieron a dos dígitos en forma permanente y sistemática, hemos visto que en el último tiempo se ha producido un cierto estancamiento en el crecimiento de las exportaciones chilenas que está bordeando los 17 y los 18 mil millones de dólares.

CUADRO 1

Evolución Exportaciones de Chile 1997-2002

(Monto FOB en millones de US\$)



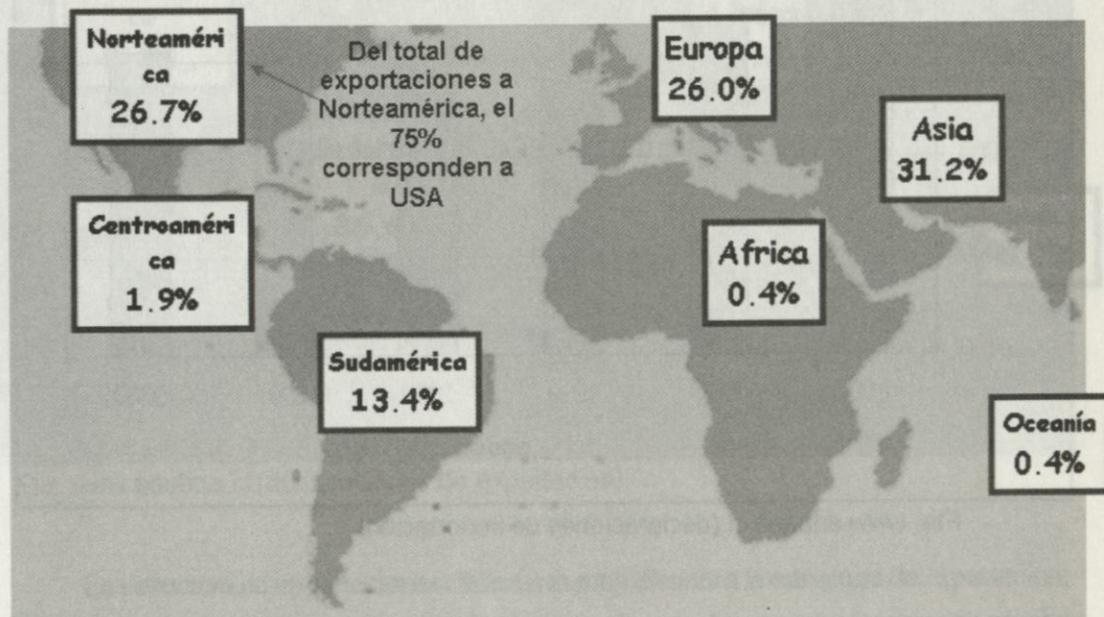
Fte.: www.aduana.cl (declaraciones de exportación)

La estructura geográfica, como se aprecia en el Cuadro 2 está bastante diversificada. Norteamérica presenta un 27%, y es el primer pilar, Europa un 26% y es el segundo pilar, Asia un 31% y es el tercer pilar y Centroamérica y Sudamérica representan en conjunto un 15%, y son el cuarto gran pilar. El resto es poco significativo, es decir Chile tendrá cuatro grandes mercados de exportación; del total de exportaciones que van a Norteamérica el 75% corresponden a Estados Unidos y el resto es México y Canadá

CUADRO 2

Exportaciones de Chile por Destino Año 2002: 17.420

(Monto FOB en millones de US\$)



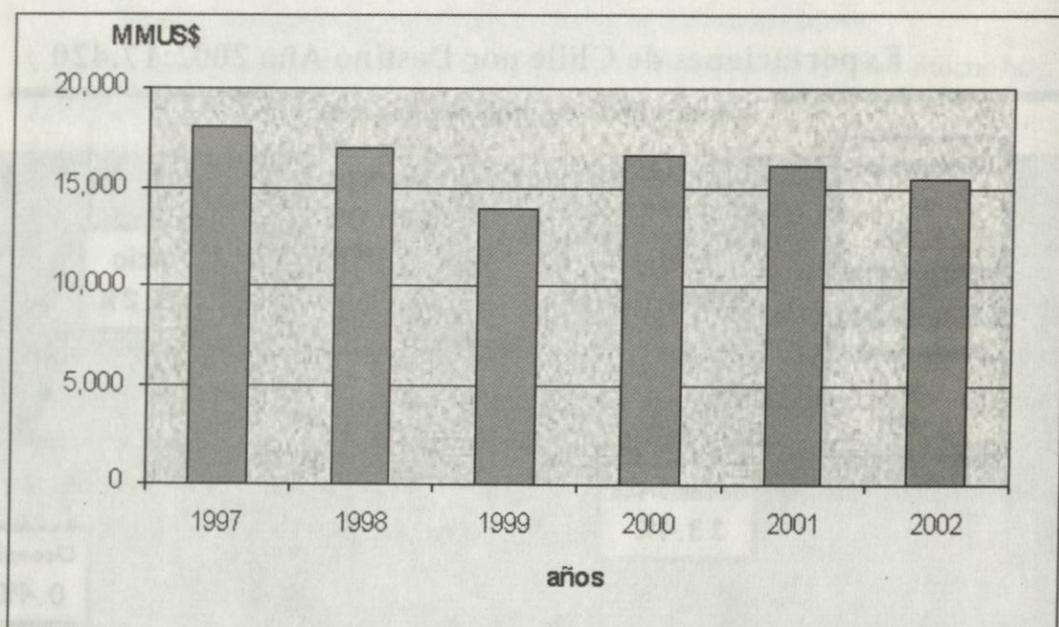
Fte: www.aduana.cl (declaraciones de exportación)

En el caso de las Importaciones, Cuadro 3, se produce un proceso similar; no solamente tenemos estancamientos, sino que incluso una cierta tendencia a la caída desde el año 1997 hasta el año 2002, producto de situaciones que todos conocemos

CUADRO 3

Evolución de Importaciones de Chile 1997 - 2002

(Monto CIF en millones de US\$)

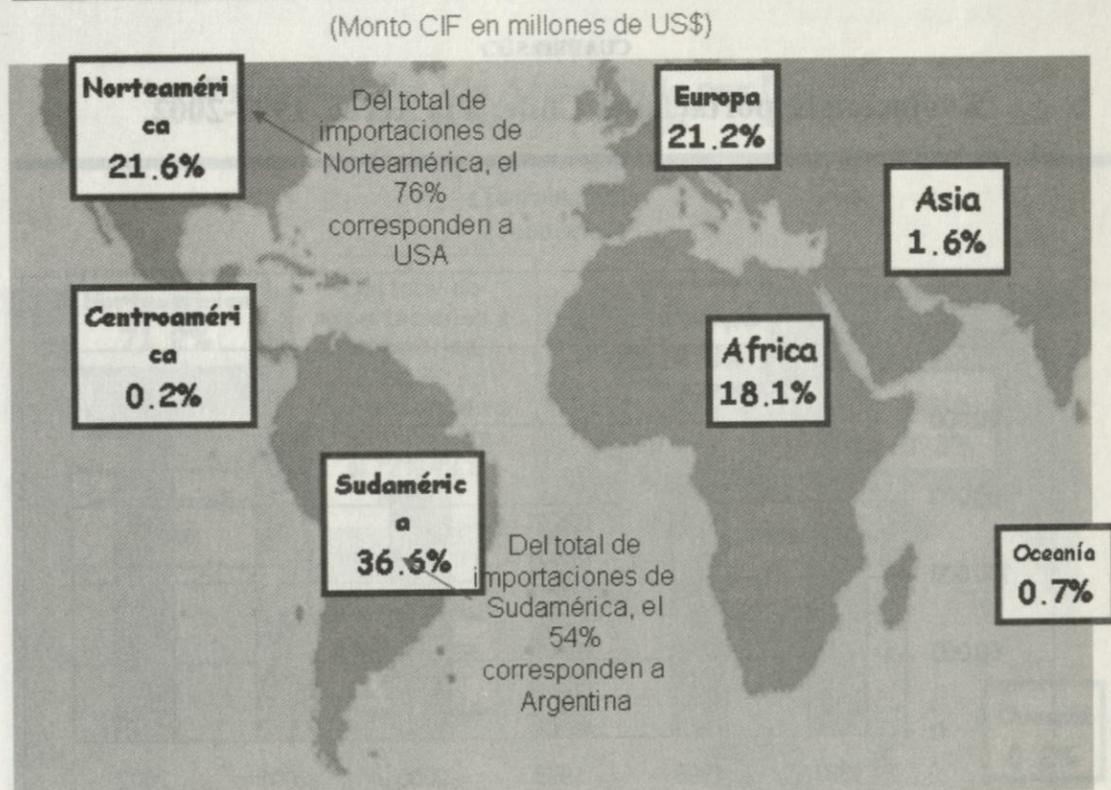


Fte: www.aduana.cl (declaraciones de importación)

Y desde el punto geográfico, se aprecia que también se da que las importaciones que Chile tiene, 21% vienen de Estados Unidos, 21% de Europa, un 18% de Africa y un 36% de Sudamérica.

CUADRO 4

Importaciones de Chile por Origen año 2002: 15.472



Fte: www.aduana.cl (declaraciones de exportación)

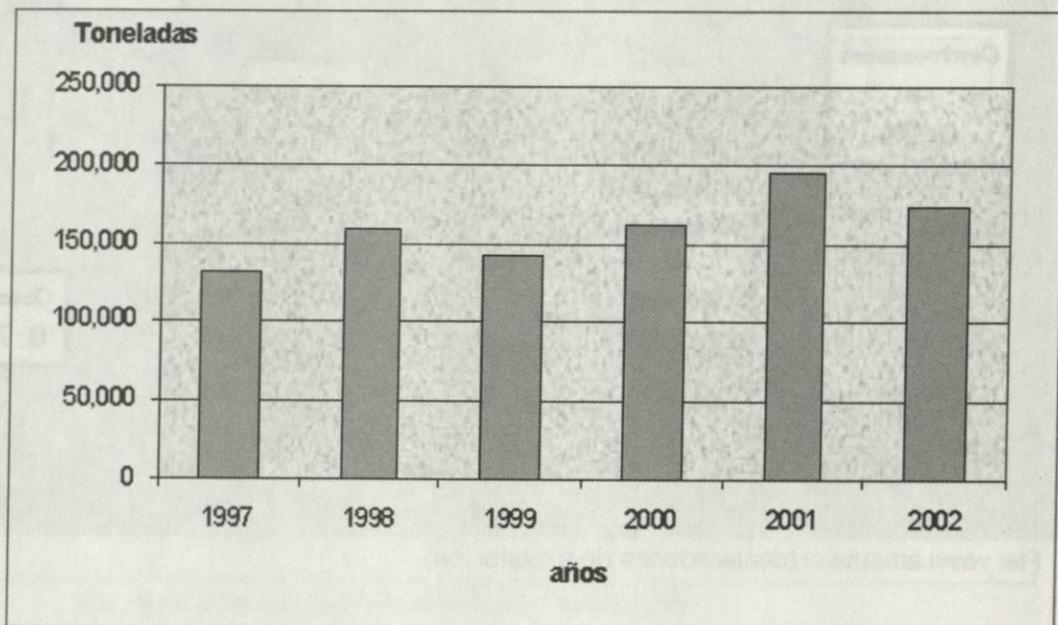
La estructura de importaciones chilenas es muy distinta a la estructura de exportación; sin embargo las exportaciones superan a las importaciones y las exportaciones están mucho más concentradas geográficamente de lo que están las importaciones.

Ahora, desde el punto de vista de la industria aérea en el mundo del Comercio Exterior, es decir aquella parte del Comercio que se hace por vía aérea, tenemos algunas situaciones que es importante tener en cuenta para ver y poder dimensionar los desafíos futuros. En primer lugar (Cuadro N° 5), la industria aérea chilena, que en un 99,99 % corresponde a una empresa, exporta aproximadamente 180 a 190 mil toneladas anuales por vía aérea.

CUADRO 5

Evolución Exportaciones Chile: Vía Aérea 1997-2002

(Toneladas)



Fte: Junta de Aeronáutica Civil de Chile

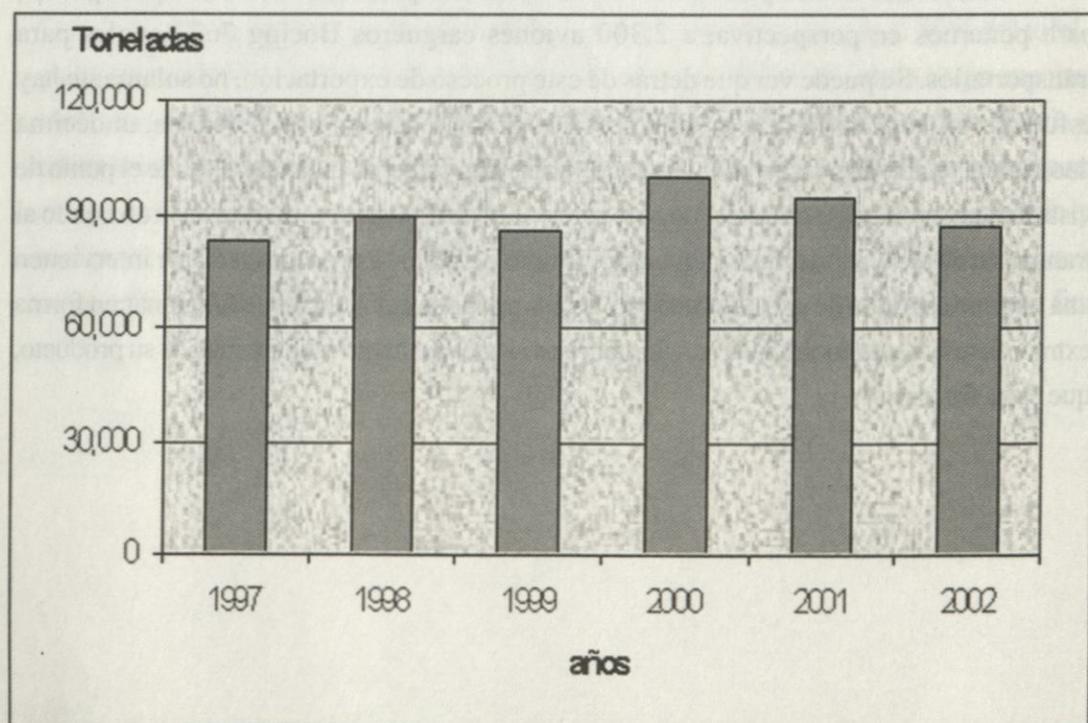
La estructura de destino de las exportaciones vía aérea está extraordinariamente concentrada (Cuadro N° 6), mucho más concentrada que las exportaciones finales de nuestro país. El 71% va a Norteamérica y que de ese 71%, 72% va a la ciudad de Miami, que es la verdadera capital desde el punto de vista del Comercio Exterior de América Latina en su conjunto. Para todos los países de América Latina, Miami constituye el eje, el pilar desde el cual se estructura el Comercio y el resto de los destinos, desde el punto de vista aéreo, tiene muy poca significancia

En consecuencia, aquí hay un proceso de integración de esfuerzos, por que probablemente de acuerdo a nuestras proyecciones, Chile debiera triplicar su capacidad de exportación de salmón, en los próximos 20 años. Por lo tanto aquí hay un desafío ya presente, que ha pasado una etapa de baja en los últimos 4 años, pero que sí representa para la Industria Aeronáutica un producto fundamental.

Ahora, la evolución de las importaciones vía aérea chilenas (Cuadro 9). Se aprecia que el volumen de toneladas, aproximadamente 90.000 contra casi 200.000 que se exportan, es un desequilibrio tremendo. Hay mucha carga que sale, hay muy poca carga que viene y es un gran desequilibrio para la industria aérea. Hay que dimensionar la industria para las salidas o para la vuelta; muchas veces los aviones faltan para sacar la carga de Chile, pero sin embargo sobran para traerla y un avión, normalmente, no puede fundamentarse o justificarse económicamente si vuela en una sola dirección; si va lleno y vuelve vacío económicamente la relación no es rentable y tenemos un grave problema de desequilibrio en la estructura del transporte aéreo chileno, por la mayor cantidad de exportaciones aéreas con respecto a las importaciones y con la mayor concentración de las exportaciones a puntos de destino en relación de las importaciones.

CUADRO 9

Evolución Importaciones Chile: Vía Aérea
1997 - 2002
(Toneladas)



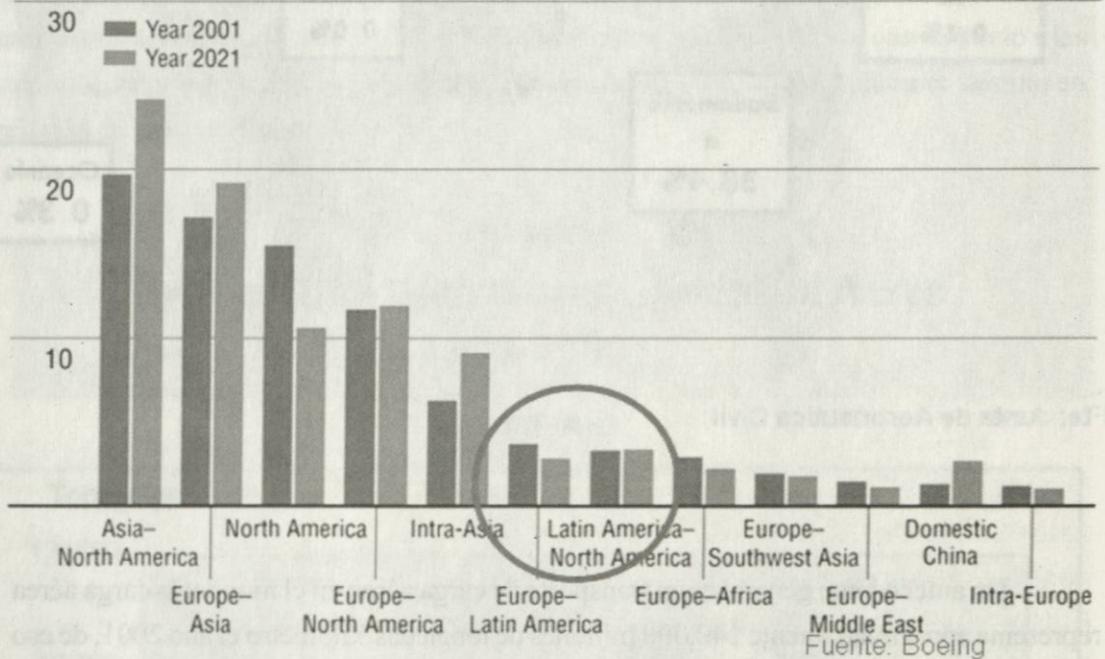
Fte: Junta de Aeronáutica Civil de Chile

crear una red de carga en América Latina, que le ha permitido ser muy dominante en el mercado. De hecho, para hablar más en concreto, menos de un tercio de la carga que mueve Lan-Chile tiene que ver con Chile como punto de origen o punto de destino, los otros dos tercios no pasan por Chile, no salen de Chile ni llegan a Chile, son cargas que se mueven en Europa, en países sudamericanos o de países sudamericanos a Europa o de Estados Unidos a Sudamérica, o de Sudamérica a Europa y el tráfico de Latino América representa 7% del tráfico de toneladas total de carga del mundo, como se aprecia en el Cuadro 11.

CUADRO 11

...and Increase Their Share of World Cargo

Share of world total market, percentage



Sin embargo, este mercado Latinoamericano, que tiene un 7%, en relación al mercado norteamericano, que es el 40%, está dividido, segmentado y quebrado en 21 mercados distintos, cada uno de ellos con sus propias reglas, con sus propios sistemas, con sus propios procedimientos, con sus propias burocracias y, por lo tanto, América Latina, en términos de integración de su industria aérea, está extraordinariamente atrasada. Una industria que tanto colabora a la integración de las economías, de las culturas, de los países, está extraordinariamente segmentada en su propia estructura interior, producto de que no hay una integración del Mercado Aéreo Latinoamericano.

Todos los Tratados de Libre Comercio excluyen explícitamente a la industria aérea, por que cada país pretende proteger a su propia industria aérea. Por ejemplo, tenemos que en Latinoamérica un avión carguero no puede llevar carga de Chile a Buenos Aires y posteriormente ese mismo avión llevar carga de Buenos Aires a Lima y después de Lima a Sao Paulo, por que cuando aterriza en Buenos Aires deja de ser un avión que viene de Chile y pasa a ser un avión que está haciendo un trayecto de Buenos Aires a Lima, tiene que acogerse a las normas de Argentina y de Perú, que son distintas a las chilenas, son distintas entre ellas, tienen que cambiarle la matrícula al avión, muchas veces los países exigen su nacionalidad a los pilotos, o licencias a sus pilotos propias de cada país, o exigen normas de seguridad y procedimientos distintos por lo que tenemos industrias tremendamente desagregadas, lo cual hace que este mercado pequeñísimo del 7% en la práctica está dividido en pedazos insignificantes por que está dividido en 21 partes distintas.

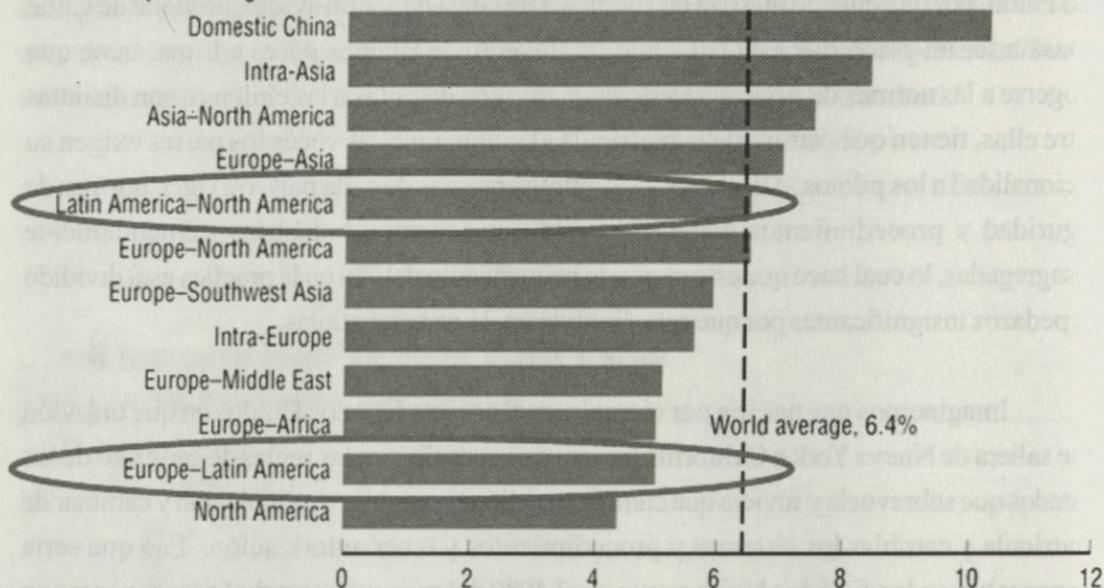
Imaginemos que pasaría por ejemplo en el caso de Estados Unidos en que un avión que saliera de Nueva York a California tuviera que cumplir con las reglas de cada uno de los Estados que sobrevuela y tuviera que cambiar de piloto y cambiar de tripulación y cambiar de matrícula y cambiar los sistemas y procedimientos y tener autorización. Eso que sería impensable en los Estados Unidos, que es el 40% del mercado mundial aéreo, ocurre en América Latina, que es apenas el 7% del mercado, produciendo una tremenda desesperación. Por tanto, una de las cosas que nosotros debemos promover, para fomentar la integración Latinoamericana y para fomentar también la posibilidad de que Latinoamérica tenga una industria aérea poderosa que permita, en esta nueva etapa, prestar servicios de transporte de carga, es una integración en todos los sentidos del Mercado Aéreo Latinoamericano, que está extraordinariamente segmentado y desagregado.

Ahora el Sistema y el Tráfico de Carga Aérea entre Latinoamérica y el mundo crece a tasas muy inferiores al promedio mundial (Cuadro N° 12), en parte por que tenemos industrias aéreas tanto de pasajeros como de carga extraordinariamente subdesarrollados, producto de todas estas restricciones. Por ejemplo: Estados Unidos tiene un Tratado de Cielos abiertos prácticamente con todos los países de la región, quienes otorgan ese trato a Estados Unidos. Pero estos países no se lo otorgan entre ellos; si usted quiere ir de Santiago a Caracas, entonces puede hacer dos trayectos, uno lógico es ir de Santiago a Caracas, pero resulta que el transbordo entre Chile y Venezuela contempla solamente dos vuelos a la semana para cada país, que Venezuela no los ejerce y Chile si los ejerce. En cambio, el Acuerdo entre Chile y Estados Unidos es libre y entre Estados Unidos y Venezuela es libre, y por tanto, para moverse a cualquier punto de América Latina normalmente la forma más eficiente de hacerlo es volar de Chile a Estados Unidos y de Estados Unidos a cualquier otro punto, no por una razón real, geográfica y de conveniencia, sino por un problema de segregación.

CUADRO 12

Asian Cargo Markets Will Continue to Lead the Industry...

Growth, percentage



Fuente:
Boeing

Lo mismo ocurre con la Industria de Carga y por eso nosotros hemos regalado la capital de la carga de América Latina a la ciudad de Miami, por que se va a Miami y desde Miami se busca el punto al cual se quiere llevar su carga, incluso a países que están muy cercanos al nuestro y eso es una tremenda dificultad, salvo que la industria se ha acomodado a eso, como es el caso de la Empresa Aérea Chilena, creando un red de carga a través de tener decenas de empresas, que tienen que acogerse a las normas y a las reglas y a los procedimientos de cada país, pero que tienen una cabeza común, que esta aquí en Santiago, que logra transformarlas en una red. Es por esa razón que Lan representa hoy día el 30% de la carga aérea de América Latina y es la empresa de carga más grande no solamente en Chile, sino que en América Latina, superando con creces a empresas Mexicanas y Brasileñas, que por el tamaño de sus mercados debieran tener esa situación.

En el Cuadro 12 vemos las expectativas de cómo se mueve el porcentaje de carga aérea. Lo más grande está definitivamente en el mercado entre Asia y Norteamérica, después viene entre Europa y Asia, después el tercer mercado es el interno de Norteamérica y bastante más abajo aparece el mercado entre toda Latinoamérica y Norteamérica, que es un mercado que por todas las razones antes expuestas, está básicamente o estuvo mucho tiempo dominado

por la empresa aérea Norteamericana que tiene grandes ventajas. Hoy día la situación de crisis que están viviendo las grandes empresas aéreas norteamericanas, UNITED que es una empresa importante que esta en un proceso de quiebra, ATLAS AIR que es una gran empresa carguera también esta en un proceso de quiebra, probablemente AMERICAN va a empezar en los próximos días un proceso similar, lo cual hace que simplemente la industria aérea carguera de América Latina, salvo que la desarrollen los propios latinoamericanos, no puede seguir dependiendo de países como Estados Unidos, por que sus propias empresas aéreas están en un proceso extraordinariamente difícil. Esto abre enormes desafíos, pero al mismo tiempo genera enormes riesgos al que quiera tomar este mercado.

Desde el punto de vista de expectativas de crecimiento, se espera que el mercado que más va a crecer por lejos en materia de carga, es el mercado interno de China, después el mercado dentro de Asia, después el mercado entre Norteamérica y Asia y finalmente más abajo está el mercado entre América Latina y Norteamérica. Todo esto está basado en proyecciones que incorporan el ALCA, es decir el Tratado de Libre Comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, como lo prometió en alguna oportunidad el Presidente Bush padre, lo confirmó el Presidente Clinton y lo volvió a confirmar el Presidente Bush hijo, pero todavía no se ha transformado en una realidad.

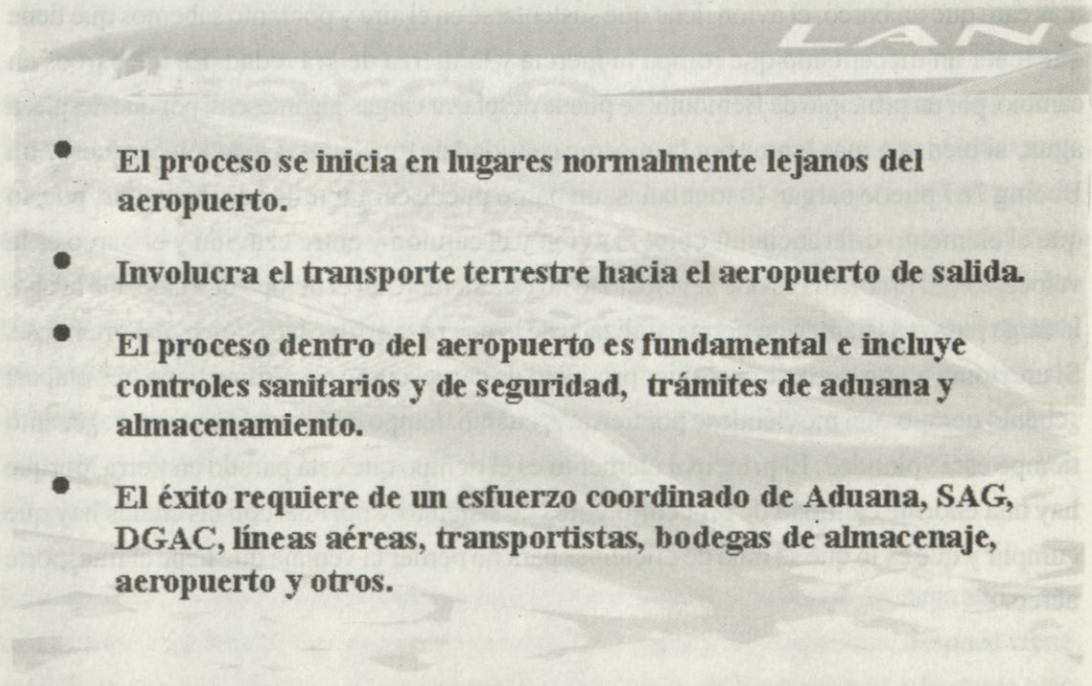
PROCESO DE EXPORTACIÓN POR VÍA AÉREA

El proceso de exportación por vía aérea es un proceso extraordinariamente complejo y si se hace por vía aérea, es por que se requiere velocidad. El avión sin duda es más caro que un barco, el avión tiene que sustentarse en el aire y por tanto sabemos que tiene que tener un mecanismo que rompa la inercia y la fuerza de gravedad. En los barcos en cambio, por un principio de Bernoulli, se puede desplazar cargas gigantescas, por que desplaza agua, si bien son más lentos por la enorme cantidad de toneladas. Un avión carguero, un Boeing 767 puede cargar 40 toneladas, un barco puede cargar miles de toneladas, puesto que el elemento diferenciador entre el avión y el camión y entre el avión y el barco es la velocidad y el problema es que la velocidad no esta siempre en el tiempo de vuelo. De hecho, la carga pasa más tiempo en tierra paralizada de lo que pasa arriba del avión transportándose. Si uno toma un proceso de cualquier producto de carga, como el salmón, tiene tres etapas: ¿cuánto tiempo está moviéndose por tierra?, ¿cuánto tiempo está parado en tierra?, ¿cuánto tiempo está volando?. El principal elemento es el tiempo que está parado en tierra, porque hay una enorme cantidad de procedimientos de sistemas y normas con las cuales hay que cumplir y que es lo que se trata de eficientar para no perder la ventaja que tiene el transporte aéreo.

Es un poco lo que ocurre con los países de América Latina. Hacen túneles para integrarse y uno pasa el túnel y se ahorra 20 o 30 minutos, como el Túnel del Libertador, para entrar en el proceso de la aduana donde pierde los 30 minutos. Parece impensable haber gastado miles de millones de dólares para perforar la montaña para acercar a los dos países y, posteriormente, por no tener sistemas y procedimientos expeditos, ese tiempo perderlo. Aún más, por que uno lo que se ahorró en pasar el túnel lo pierde haciendo cola o espera primero en la aduana Argentina y después en la aduana Chilena.

Algo parecido tendría que ocurrir en el proceso de carga, es la única forma de transformar a la Industria Aérea en un complemento que aporte a este nuevo proceso de exportaciones chilenas, que va a tener que llegar mucho más rápido a los mercados y adecuarse mucho más rápido a los cambios de los mercados y que van a tener que ser capaces de satisfacer necesidades de nichos. No es un problema de tener stock de Cobre o stock de harina de pescado, sino que tiene que traer cientos de miles de productos distintos y para poder abastecer a los mercados en forma oportuna y segura, probablemente la industria aérea va a tener que dar un gigantesco salto adelante en esta nueva etapa de la cultura de Comercio Exterior, en la cual Chile esta adentrándose.

Proceso de Exportación por Vía Aérea Aérea Aérea

- 
- **El proceso se inicia en lugares normalmente lejanos del aeropuerto.**
 - **Involucra el transporte terrestre hacia el aeropuerto de salida.**
 - **El proceso dentro del aeropuerto es fundamental e incluye controles sanitarios y de seguridad, trámites de aduana y almacenamiento.**
 - **El éxito requiere de un esfuerzo coordinado de Aduana, SAG, DGAC, líneas aéreas, transportistas, bodegas de almacenaje, aeropuerto y otros.**

Por lo pronto, el proceso exportador exige que seamos **“oportunos, eficientes, seguros, con costos competitivos”**, pero involucra tal cantidad de actores que aquella combinación es fundamental.

Se inicia en lugares normalmente muy lejos del aeropuerto, los aviones cargueros Boeing 767 despegan desde Santiago, por que no hay otro punto en Chile que fundamente y justifique poder tener allí una central de carga. Además, los aeropuertos no resisten aviones cargueros Boeing 747 o 767 por su características y su estructura. Por lo tanto, generalmente la carga aérea se genera en puntos muy lejanos del Aeropuerto de Santiago, por que está basado en nuestros recursos naturales; el salmón está donde están las aguas limpias y cristalinas con la alimentación necesaria, no está en el Santiago contaminado.

Se crían normalmente en puntos muy lejanos y tienen, por consecuencia, que hacer un transporte terrestre al aeropuerto de salida. Normalmente se transporta por camión, hasta un punto como Puerto Montt; ahí empieza a veces el proceso de carga a Santiago en un avión pequeño y después cambiarlo a otro avión más grande para que pueda volar hacia su punto de destino, que son varios miles de millas de distancia o, tal vez, el transporte terrestre llega incluso hasta el Aeropuerto de Santiago.

Pero, ¿quienes intervienen en este proceso?. Incluyen controles sanitarios, controles de seguridad, trámites de aduana, trámites de almacenamiento y, detrás de cada uno de estos trámites, existe una agencia que cumple una labor. No se trata de terminar con estas agencias sino que hacerlas que funcionen con el ritmo y la coordinación necesaria.

El éxito requiere un esfuerzo coordinado de Aduana, del Servicio Agrícola y Ganadero, de la Dirección General de Aeronáutica Civil, que tiene mucho que ver con la Fuerza Aérea, de la línea aérea, de los transportistas terrestres, de las bodegas de almacenaje de los aeropuertos y de una enorme cantidad de personas que intervienen. Si esas personas le quitan la principal ventaja al transporte aéreo, significa que Chile simplemente no podría exportar salmón y el salmón fresco vale tres veces más que el salmón congelado. Lo mismo va a ocurrir con muchos productos en que la rapidez con que llega es lo que cuenta.

Por ejemplo las flores, estoy contando la experiencia desde el punto de vista de Lan Chile. Las flores que se producen en Colombia y en Ecuador, evidentemente tienen una vida útil muy corta desde que se cortan hasta estar en el florero. Desde que se cortan, hasta que llegan a estar en la casa adornando un lugar en Nueva York o en Boston o en California, no pueden pasar más de 48 horas, el proceso completo. Por eso requiere un proceso de coordinación y cuando hablo de Aduanas, de la Dirección de Aeronáutica Civil, de los servicios Agrícolas Ganaderos y de todos estos mecanismos, no estoy hablando solamente de los chilenos, por que este avión pasa por muchos países distintos. En consecuencia, hay que coordinar esto a un nivel multi-país, proceso que es extraordinariamente complejo.

Proceso de Exportación vía aérea; es muy largo y complejo, comienza con lo antes reseñado y en su proceso de traslado final se concentra en una enorme instalación carguera, TEISA, que está en el Aeropuerto Pudahuel que es la más grande de este tipo en Sudamérica, requirió la inversión de alrededor de US\$ 3.000.000 y cuenta con instalaciones climatizadas con 500 m² y cámaras de frío con 3.000 m² y sale naturalmente por un avión cargo, en el caso de Lan Chile, que tiene una flota de aviones Boeing 747 y 767 y otros aviones, estamos uniformando esta flota para obtener economías y ventajas, mientras más uniforme es la flota ustedes lo saben perfectamente bien, más flexible, más económica, más operativa, más eficiente es su actuación.

Es transportada en aviones de uso exclusivamente como cargueros, pero también en aviones que combinan capacidades, que llevan pasajeros arriba y carga abajo, de hecho dentro de la flota de carga chilena hay una perfecta combinación entre estos dos tipos de aviones; primero se cargan los aviones que van a volar de todas maneras por que tienen pasajeros, y cuando sobra carga se cargan los aviones que vuelan única y exclusivamente como aviones cargueros, que se quedan en tierra si no hay la carga suficiente.

Esto es una red que incluye en el caso de Lan Chile, 78 países, y por tanto es una red que se coordina con sistemas computacionales extraordinariamente sofisticados para hacer esto eficiente, eso es lo que ha permitido, (y esto no es propaganda) que Lan- Chile haya sido exitosa en un contexto en que la Industria Aérea Mundial esta básicamente quebrada, en América Latina han quebrado prácticamente todas las compañías, quebró la Argentina, AEROLÍNEAS ARGENTINAS, quebraron las Peruanas, FAWCET y AEROPERU, quebró la línea aérea Colombiana, AVIANCA ya no existe, quebraron las líneas aéreas Brasileñas, que están con convenios judiciales, por que no resistieron el test de mercado, al igual que las líneas aéreas americanas; y sin embargo el caso de la Industria Aérea Chilena esta abriendo una puerta muy distinta, que a pesar de las dificultades que ustedes conocen, producto de la caída brutal de los tráficos de pasajeros y carga después del 11 de Septiembre, también un incremento total de los costos de seguridad que básicamente lo establece Estados Unidos, quién fija las reglas para atravesar Estados Unidos y como es el mercado más grande del mundo, el resto de los países tiene que adecuarse a ello, los costos de combustible producto del precio del petróleo, etc.

Anualmente se producen 82.000 despegues, de aviones de carga del Grupo Lan-Chile, ya sea cargueros propiamente tal o mixtos.

Al 31 de Diciembre la flota comprendía 9 aviones cargueros exclusivamente, básicamente son 5 Boeing 767-300F, 3 DC-8 y 1 Boeing 737-200, no están aquí los Boeing 747 ya que esos son de en una empresa que no es Lan, sino que en una empresa norteamericana que se llama Florida West, pero que es una empresa filial de LAN, y además se contaba con el resto de los aviones, que son 47 aviones adicionales que transportan carga, pero también transportan pasajeros, esa es la flota de esta empresa desde el punto de vista de la carga.

En destino, se descarga el avión, se realiza la internación de los productos y se almacenan hasta su distribución, es extraordinariamente complejo, especialmente cuando uno vuela desde América Latina a Estados Unidos, imagínense ustedes el riesgo que corre un avión de carga que pasa por Colombia y que le metan a ese avión droga y que ese avión llegue con droga a Estados Unidos, ahí hay un proceso extraordinariamente delicado que tiene naturalezas complejas, por que hay organizaciones delictuales que naturalmente pretenden penetrar en las industrias aéreas, que tienen un cierto grado de prestigio para lograr transportar carga no legítima hacia los mercados de esa carga que tiene un alto valor, que es el caso de Estados Unidos con el tema de la droga.

Se requiere obviamente coordinación con: la aduana, controles sanitarios, seguridad, autoridad aeronáutica, transportistas, aeropuertos, bodegas, almacenamiento, líneas aéreas, para redistribuir desde Miami hasta el resto de Estados Unidos en los puntos de destino.

El 50% de la carga de exportación desde Chile llega al aeropuerto de Miami, o sea Chile realmente exporta la mitad de su carga a un solo aeropuerto, a una sola ciudad que es la capital desde el punto de vista de carga aérea de América Latina. Por eso Lan Chile o Chile tiene y logró que el único terminal de carga independiente, es decir separado del aeropuerto, donde pueden llegar el resto de las líneas carga, especializado en carga que se licitó hacen 2 o 3 años atrás, lo obtuvo Lan Chile con una inversión que ha sido más de 100 millones de dólares, este complejo tiene más de 40 mil metros cuadrados en ese terminal de carga con instalaciones de manejo de carga con las últimas tecnologías y eso permite a la Industria Aérea Chilena posicionarse en la capital del mundo de la carga para nuestro continente, con la infraestructura más fuerte, más poderosa, más capaz de abastecer esa demanda y eso es uno de los pilares que le permite a esta empresa ser dominante en esta industria, no solamente a nivel chileno, sino que a nivel de toda América Latina.

Además hay una cosa muy fundamental, si el precio del transporte aéreo es demasiado caro, simplemente la ventaja de llegar a tiempo se pierde, como producto de esta ventaja de llegar a tiempo, tiene que ser capaz de financiar el transporte aéreo y también naturalmente permitirle una ventaja al productor, no habría industria de flores en Colombia y en Venezuela, sino que fueran capaces de exportarlas frescas a los mercados americanos, no habría una demanda local por eso, tampoco habría una industria de salmón en nuestro país, con la naturaleza que tenemos si no fueran capaces de exportar, por que del salmón que se produce en Chile el 95% se exporta, no se consume en nuestro país.

DESARROLLO FUTURO

El desarrollo futuro, hay un tremendo desafío porque viene un cambio estructural, un nuevo paradigma en el Comercio Exterior Chileno, ¿qué se requiere para estos grandes desafíos? Muy brevemente aquí **“hay que aumentar el tamaño de los mercados y hacerlos más diversificados, combinándolos en una forma tal de ser capaces de enfrentar este problema de tremenda concentración y estacionalidad”**.

Hay un problema en la carga; que es extraordinariamente estacional, los salmones no salen todo el año, las flores no salen todo el año, hay un momento en que se produce un "peak", por ejemplo para la fiesta de San Valentín, que es el día de los enamorados, en que evidentemente está concentrado el grueso de la exportación de flores, hay una industria que tiene mucha carga en la ruta hacia el Norte, muy poca carga en la ruta hacia el Sur y extraordinariamente concentrada y por tanto es una industria extraordinariamente en riesgo, en el sentido que cualquiera de estos mercados que se cae el efecto es tremendo, yo les quiero decir que la inversión es monstruosa, que la cuota de Lan cuesta 3.000 millones de dólares, Lan- Chile compró hace un par de años atrás, o asumió un compromiso por más de 2.000 millones de dólares con la empresa AIRBUS, lo cual representa inversiones muy grandes, incluso muy grandes en comparación con las inversiones que esta haciendo o esta estudiando la FACH, con la compra de los F-16 que representa 600 o 700 millones de dólares, mientras eso se discutía LAN hacía cosas por 2.000 millones de dólares, detrás de esto hay una inversión gigantesca, quiero decir con mucha franqueza que también hay una deuda gigantesca, porque el sector no se sustenta solamente con patrimonio.

Por tanto ese es el tema: **"de ampliar los mercados"**, de forma tal de poder construir una red eficaz y eficiente para la operación de las empresas de carga, por ejemplo las americanas, y algunos europeos, ellos tienen una estructura de mercado tan diversificada, que cuando hay un "peak" en América Latina, mandan los aviones de carga acá y cuando se acaba ese "peak" ese avión no queda ocioso sino que lo mandan a transportar algo por Asia o por Europa o por Africa, por que ellos son una red mundial, las redes para ser eficaces y tiene que ser lo más amplias posibles para que puedan luchar contra estos elementos de estacionalidad y de concentración, y permitir un uso eficiente al material de vuelo que es extraordinariamente caro.

Por eso me parece fundamental la integración, nosotros partimos aspirando a la integración Latinoamericana, ojalá hubieran cielos abiertos en América Latina, que simplemente todos los países puedan volar a donde quieran dentro de América Latina, sin estas reglas **"kafkianas"** que hoy día impiden la correcta integración.

Los Tratados de Libre Comercio, que Chile celebra normalmente sobre cielos abiertos con los países poderosos, tiene convenios de cielos abiertos con Estados Unidos, tiene cielos abiertos con los países Europeos, pero tiene cielos extraordinariamente cerrados con los países vecinos; Argentina no permite la apertura de la industria aérea, por que quiere proteger a su industria local o por temor a la industria aérea chilena, lo mismo ocurre con Perú, que tiene firmado un acuerdo de libre comercio en el contexto de la APEC y ahora que vienen las consecuencias, que hay cielos abiertos, lo cual significa que un avión chileno puede despegar de Santiago llegar a Lima y tomar pasajeros y carga en Lima y de allí seguir a cualquier parte del mundo, Perú ahora anuncia que quiere retirarse de ese acuerdo, ese es un tema que esta pendiente.

Para Chile como país, es muy importante, que haya integración por dos razones; por que eso es más eficiente desde el punto de vista del funcionamiento de la economía en general tanto para las importaciones y las exportaciones chilenas y por que además Chile tiene la posibilidad en esta industria aérea de ser dominante en el contexto de América Latina, yo creo que la única industria en que Chile es dominante además del cobre y eso, por razones naturales, en el contexto de América Latina es en la industria aérea y ahí no hay ninguna ventaja natural, al revés tiene puras desventajas naturales, por que Chile es un país terminal, lo mejor es estar en el medio, en el sentido que uno puede volar hacia el Norte, hacia el Sur, hacia el Este o hacia el Oeste, acá se mira solamente hacia el Norte y solamente hacia el Este, también volamos al Oeste, pero a Isla de Pascua, en un vuelo que no tiene significación económica y por tanto ser un país terminal es un problema, por que los aviones vuelan de Europa hacia Buenos Aires y llegan ahí en la mañana y están todo ese día parados y por lo tanto en vez de estar parados vuelan hacia Santiago durante el día por que es una alternativa a tenerlos parados. Ser país terminal es una desventaja desde el punto de vista de la industria de la carga, por que en el fondo uno renuncia o pierde dos destinos, simplemente por ser país terminal en el Sur y el Oeste.

La red del tráfico de la Industria Aérea Chilena, tanto en carga como en pasajeros, incluye 78 países. Para lograr la apertura de los mercados internacionales se requiere:

1. Apertura de los derechos de tráfico,
2. Homologación de normas técnicas, operacionales y de seguridad.
3. Desarrollo y coordinación de sistemas y servicios de infraestructura terrestre.

Derechos de Tráfico, es parte esencial del proceso de integración regional en el cual llevamos tantos años trabajando; en algunas áreas se ha avanzado, pero en la Aeronáutica muy poco, ojalá hubiera existido apertura de mercado y no estar negociando cada vuelo, sino que cada país fuera donde quiera.

Apertura de Derecho de Tráfico; en el fondo **“permite construir una red amplia y eficiente de servicio para los exportadores e importadores, que asegure el precio más bajo y el servicio más eficiente”**, y lo mismo que decimos para la carga, lo podemos decir para los pasajeros, también allí existen luchas tremendamente segmentadas.

Con Perú como ya se indico hay un acuerdo dentro del marco de la APEC que no se ha cumplido, con Argentina se había logrado un acuerdo entre los presidentes Menem y Frei, pero cuando se requirió la etapa de implementación, los factores de condición interna de ese país los debilitaron y los frenaron.

Homologación de normas técnicas, “actualmente cada país tiene sus propias normas técnicas lo cual limita enormemente la eficiencia de prestar servicios a otros Estados”, cuando uno quiere integrar una red, de que un mismo avión haga una especie de red dentro de nuestro Continente, eso es un problema de dificultad gigantesca, hay que cambiar la apariencia del avión, es eso lo que ha hecho Lan, al poner el nombre Lan- Chile, en otras partes Lan-Perú, en otras partes Orlando-Americanas, en otras partes Lan-Ecuador, por que así es fácil con el resto del avión y cambia solamente una palabra en la cola, por que muchas veces se exige que en la cola esté el nombre de la Línea Aérea que en ese minuto esta volando, y aunque ustedes no lo crean muchas veces los aviones vuelan como Lan-Chile llega a una parte le cambian el Chile, le ponen Ecuador, por que eso es lo que establecen las reglas técnicas y de lo contrario no podría volar. Cada uno tiene sus propias normas, y eso dificulta enormemente la actividad.

El intercambio de recursos humanos y materiales, obviamente que permite un uso más eficiente de la red, cosa que hoy día es extraordinariamente difícil en el contexto de América Latina, por que las matrículas de aviones no son universales, el avión tiene que tener matrícula en cada lugar, muchas veces un avión vuela, como Lan-Chile de Santiago a Lima, y después en Lima vuela como Lan-Perú, por que esta volando con los permisos o los convenios que tiene Perú con los otros países, por lo tanto tiene que cambiar su matrícula y a pesar que físicamente es el mismo avión, para efectos prácticos y legales, pasa a tener otras matrículas, y ese mismo avión que ya esta matriculado en Chile, va matriculando en otros país, para que pueda volar por ejemplo desde Lima a los Angeles, porque un avión chileno no puede volar desde Lima a los Angeles, tiene que ser un avión Peruano, por que Perú tiene derecho a ese vuelo entre Lima y Estados Unidos y no una empresa chilena.

Los programas de mantenimiento son distintos y hay que cumplir con las normas de mantenimiento peruanas cuando se pide volar bajo las normas y las reglas peruanas.

La licencia de los pilotos son distintas, distintas reglas, distintas vigencias, muchas veces hay que cambiar a los pilotos, algunos países exigen nacionalidad de pilotos propios, por lo tanto hay que bajar a los pilotos simplemente por un problema de nacionalidad y poner pilotos que tengan la nacionalidad adecuada para ese vuelo.

Imagínense ustedes que en Estados Unidos hubiera que cambiar los pilotos cada vez que cambiáramos de Estado, y eso me parece impensable, en Estados Unidos con un 40% de mercado mundial, es más fácil tener un mercado segmentado cuando es grande, que tener un mercado segmentado cuando además es de este porte.

La licencia de las tripulaciones de cabina hay que cambiarlas muchas veces.

Las licencias de las bases de mantenimiento, una base de mantenimiento de Chile no está acreditada en el resto de los países y por tanto que haya dado un certificado eso no significa que eso es válido en otros países, hay que revalidarlo en los países de destino, duplicando esfuerzos e inversión.

La licencia de los despachadores de vuelo, en fin y podríamos seguir sin fin con los problemas de esta desintegración.

Ahora yo les expreso a ustedes con mucha franqueza, todo esto LAN trata de minimizar su impacto negativo y busca de que en el fondo si bien hay muchas líneas aéreas distintas, y muchas bases de mantenimiento distintas y mucha estructura propia distinta, se pretende que haya una inteligencia directora arriba que es producto de compartir la propiedad y que busca una red que funcione con más eficiencia de lo que estamos relatando acá, de otra forma sería imposible y por lo tanto no es que se cambie el avión, el avión es el mismo, se hace como que se cambia el avión cumpliendo la normativa de cada país.

Desarrollo y Coordinación de Sistemas de Servicios e Infraestructura

Terrestre. Esos son los tres pilares a mi juicio para poder generar un "boom" en la industria aérea de carga de nuestro país, como un complemento naturalmente del esfuerzo del Comercio Exterior, tanto de exportación como de importación a que Chile se va a ver enfrentado con los Tratados de Libre Comercio.

Aquí esta el problema del desarrollo institucional para lograr la coordinación de los sistemas y servicios de estructura terrestre, que tiene que ver no solamente con lo que pasa con los aviones, sino que tiene que ver con lo que pasa en los aeropuertos, en los servicios de aduanas, en los servicios de bodega, en los servicios sanitarios, los transportes terrestres, por que son parte también de esta gran red, que requiere también una mayor integración y eficiencia si queremos realmente que la industria de carga, que es lo que estamos hablando hoy día, la industria de carga aérea de nuestro país pueda realmente prestar un gran servicio al comercio exterior chileno y naturalmente es imposible sustentar una empresa aérea de estas características sobre la base del Estado Chileno.

En el caso de Lan-Chile que es la segunda empresa exportadora más grande de Chile, después de CODELCO, por que básicamente Lan-Chile exporta 1.200 millones de dólares; es decir de la venta total de 1.500 millones de dólares, la quinta parte se genera con chilenos, las otras cuatro quintas partes son ingresos que provienen de gente que no son habitantes o ciudadanos de nuestro país, ya sea en carga o en pasajeros, y por lo tanto se requiere que una empresa aérea para sustentarse tiene que tener un tamaño mucho más grande que el que permite el mercado chileno, por lo tanto es fundamental crear una red y a eso se está apuntando.

Ustedes saben que en los pronósticos sobre la América Latina se creía que quedarían 5 líneas aéreas, habían 29, y el pronóstico de los especialistas fue que iban a ver 5, después se dijo que iban a quedar 4, después se dijo que iban a quedar 3, una Mexicana, una Brasileira y alguna del Cono Sur y hoy día se piensa que finalmente en América Latina van a sobrevivir solamente 2 líneas aéreas, nosotros estamos luchando por que alguna de esas dos sea Lan-Chile.