

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, DEFENSA Y SEGURIDAD

CHILE, PAÍS MARÍTIMO: oportunidades y amenazas



FERNANDO WILSON

La disuasión convencional como concepto y uso en la política exterior chilena

RAMIRO NAVAJAS

Construcción de Fragatas: ¡sí podemos!

CRISTOPHER GREEN

Chile, potencia marítima. Una aproximación

MARÍA JOSÉ PIÑEIRO

Zona gris, la seguridad y gobernanza del mar: reflexiones para Chile

ESTEBAN VERGARA

El hombre, el Estado y la Guerra de Ucrania

EDICIÓN N° 1

SEGUNDO SEMESTRE DE 2023



REIDS

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, DEFENSA Y SEGURIDAD
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, DEFENSA Y SEGURIDAD

CHILE, PAÍS MARÍTIMO:
oportunidades y amenazas



**Revista de Estudios Internacionales,
Defensa y Seguridad**

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
VALPARAÍSO



REVISTA REIDS PUCV

Edición N°1, segundo semestre del año 2023

Director

GIANNI RIVERA FOO

Consejo editorial

ALAN BRONFMAN VARGAS

RAMIRO NAVAJAS SANTINI

CATALINA SCHERPING BÓRQUEZ

CARLOS VERGARA EHRENBURG

ESTEBAN VERGARA POBLETE

Colaboradores

CRISTIÁN GÁLVEZ VERGARA

CHRISTOPHER GREENE VACAREZZA

DANIEL LIEBETREU

RAMIRO NAVAJAS SANTINI

MARÍA JOSÉ PIÑEIRO TEJO

PATRICIO REYNOLDS AGUIRRE

GIANNI RIVERA FOO

BENJAMÍN RIQUELME OYARZÚN

CATALINA SCHERPING BÓRQUEZ

ESTEBAN VERGARA POBLETE

FERNANDO WILSON LAZO

Publicación editada por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUCV) e impreso en Imprenta y Servicios Almendral Limitada, Yungay 2348, Valparaíso.

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del CEAL y la PUCV. Está autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (CEAL). Avenida Brasil 2950, Valparaíso. Teléfono (56 32) 227 3634. Comentarios y propuestas de artículos a reids@pucv.cl.

Una Universidad de mirada global

Mucho me complace encabezar la presentación del primer número de la Revista de Estudios Internacionales, Seguridad y Defensa. Esta edición refleja el interés de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso de asumir, desde un punto de vista académico, los problemas globales que afectan a la sociedad, y en particular, a nuestro país.

El foco de este primer número se centra en la posición de Chile como país marítimo, y cuáles serían las oportunidades y amenazas que debería enfrentar nuestra nación al desempeñar ese papel. Al respecto, debo destacar los aportes de los autores, provenientes de diversas disciplinas y saberes. Desde sus conocimientos han relevado la importancia del mar en nuestra historia y devenir futuro.

Por otra parte, la revista también aborda la coyuntura global y se pregunta por los efectos de acontecimientos que, si bien su desarrollo se aleja de nuestro país, sus potenciales consecuencias podrían tener importantes significancias en términos políticos, económicos, sociales y culturales.

Los invito, entonces, a leer nuestra revista.



NELSON VASQUEZ LARA

Rector

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso



Para el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa que me corresponde dirigir, es un gran honor poder ofrecer a la comunidad este primer número de la Revista de Estudios Internacionales, Seguridad y Defensa. En el contexto de una globalización que avanza con velocidad en numerosos ámbitos y de cambios vertiginosos en las tecnologías cotidianas, los espacios e instancias de reflexión y debate académico y social adquieren el carácter de esenciales. Frente a fuerzas políticas, sociales, económicas y culturales que desconocemos en todas sus dimensiones y ante consecuencias que no podemos todavía reconocer y medir con precisión, los estudios centrados en la mirada internacional, de seguridad y defensa ofrecen la posibilidad de iluminarnos acerca de lo que podemos esperar en un futuro próximo.

El número que presentamos revisa la posición de Chile como potencia marítima. Uno de los países con las costas más extensas del mundo por cierto que debe reflexionar y debatir sobre la incidencia del mar en su futuro. Para ello, buscamos contribuir con el estudio de algunas de las dimensiones que juzgamos esenciales para comprender nuestro territorio marítimo.

Esperamos que en las siguientes páginas descubra información, conocimientos y pensamiento útiles para el entendimiento de quiénes somos, dónde vivimos y hacia dónde nos dirigimos como país y comunidad.

ALAN BRONFMAN VARGAS

Director

Centro de Estudios y Asistencia Legislativa

Índice

9-10
EDITORIAL

PRIMERA PARTE
CHILE, PAÍS MARÍTIMO:
oportunidades y amenazas

12-27



Construcción de fragatas: ¡sí podemos!
Reflexiones sobre un poder naval basado en
unidades construidas en Chile

RAMIRO NAVAJAS SANTINI

28-46



Chile,
potencia marítima.
Una aproximación

CRISTOPHER GREEN VACCAREZZA

48-69



Zona gris, la seguridad y gobernanza del
mar: reflexiones para Chile

MARÍA JOSÉ PIÑEIRO TEJO

70-80



Chile en la Antártica,
pensando para el 2048

BENJAMÍN RIQUELME OYARZÚN

82-91



Oportunidades, amenazas y desafíos
para el control de las áreas
marinas protegidas

CRISTIÁN GÁLVEZ VERGARA

92-95



El mar en la Constitución
Política de la
República de Chile

PATRICIO REYNOLDS AGUIRRE

SEGUNDA PARTE
**OTRAS CONTRIBUCIONES EN ESTUDIOS INTERNACIONALES,
DEFENSA Y SEGURIDAD**

98-106



**APEC: una oportunidad para Valparaíso,
sus universidades y la PUCV**

GIANNI RIVERA FOO

108-116



**El hombre, el Estado y la
Guerra de Ucrania**

ESTEBAN VERGARA POBLETE

118-129



**La Disuasión Convencional como concepto
y uso en la política exterior chilena**

FERNANDO WILSON LAZO

130-142



**La Ruta Marítima de la
Seda en el siglo XXI**

CATALINA SHERPING BÓRQUEZ Y
DANIEL LIEBETREU

TERCERA PARTE
RESEÑA DE LIBROS

145-148

Título: Another Bloody Century: Future Warfare

Autor: Colin Gray

Título: The Utility of Force

Autor: General Rupert Smith

Editorial



GIANNI RIVERA FOO
Director

• Por qué hablar hoy en este ambiente académico de Defensa y Seguridad? La lamentable guerra entre Rusia y Ucrania, de la cual hemos sido testigos en los últimos 18 meses, no hace más que confirmar que los conflictos internacionales, lejos de desaparecer, continuarán estando presentes entre las naciones. Asimismo, el terrorismo, el crimen organizado y la inseguridad en algunas regiones del planeta dan cuenta de la necesidad de estudiar y comprender con mayor precisión y profundidad estas materias sobre una base actualizada de estudios internacionales.

Cuando aún no hemos cruzado la barrera de este farragoso primer cuarto del siglo XXI y en medio de un mundo agitado y convulso, que pareciera colmarnos más de interrogantes que de certezas, nos llena de entusiasmo y orgullo el reciente lanzamiento del primer número de la Revista de Estudios Internacionales, Defensa y Seguridad (REIDS) de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), publicación a través de la cual toda nuestra comunidad, tanto civil como uniformada, podrá acceder a interesantes y variados artículos sobre los temas mencionados.

Las Relaciones Internacionales y la Defensa, entre otros, son instrumentos complementarios que están a disposición de los conductores políticos de turno para alcanzar los objetivos nacionales definidos como políticas de Estado. En la medida que estas dos herramientas se desarrollan de forma conjunta, su afiatamiento y coordinación se hacen cada vez más pronunciados. En efecto, los países que alcanzan altos niveles de desarrollo adquieren simultáneamente mayores compromisos con organismos internacionales para mantener la paz y el buen orden global, incluso al precio de comprometer sus propias fuerzas militares en la tarea.

Esta sencilla ecuación implica necesariamente que la Defensa y la Seguridad deben ser estudiadas y comprendidas no sólo por quienes deberán tomar la decisión de emplearlas, sino también por el ciudadano informado y comprometido con su país y la democracia.

De esta forma, y en el contexto antes sugerido, es que la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso ha optado por iniciar un camino hacia la investigación académica y docencia en Estudios Internacionales, Defensa y Seguridad. Esta revista es el primer paso, al que seguirá el Diplomado de Manejo de Crisis, Defensa y Seguridad, orientado a uniformados y civiles, que próximamente será dictado en conjunto por la Academia de Guerra Naval y esta casa de estudios.

Como una forma de ampliar la base de conocimiento y colaboración en estas materias a nivel nacional, la PUCV tiene la convicción de que es importante generar una masa crítica de conocimiento y profesionales que comprendan, desde el punto de vista académico y la investigación, los estudios de Defensa y Seguridad como un aporte a los grandes esfuerzos que hoy realizan las propias Fuerzas Armadas, las Policías, la emblemática Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y otras universidades y centros de pensamiento orientados a estos temas.

En esta primera edición que ustedes tienen en sus manos, hemos querido resaltar la larga colaboración de la Región de Valparaíso y la misma PUCV con la Armada de Chile, innovando mediante la dictación de cursos conjuntos y su consecuente generación de sinergias entre profesores de ambos planteles y alumnos tanto civiles como navales.

Partiendo de la premisa de que nuestro hermoso país fue descubierto, consiguió su independencia y dio un salto cuantitativo al desarrollo precisamente a través de los millones de kilómetros cuadrados de océano que lo cobijan, y resultando prácticamente imposible negar nuestra condición de país marítimo, es que quisimos dedicar este primer volumen a ese azul y eterno horizonte que, con la majestuosa singularidad que rescata nuestro Himno Patrio, nos seguirá bañando hasta el fin de nuestros días.

“Chile, país marítimo: oportunidades y amenazas” es sólo la puerta de entrada al fascinante mundo de los Estudios Internacionales, la Defensa y la Seguridad a través de la visión de destacados colaboradores civiles y militares, y la lúcida mirada de futuro del actual rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Nelson Vásquez Lara.

Por último, hemos querido introducir en nuestra revista la relevancia de la irrupción de la Inteligencia Artificial -tan de moda- de forma práctica y no sólo en sus posibles efectos sobre la Defensa y Seguridad, temática de nuestro futuro segundo número. Así, podrán ustedes disfrutar con nosotros del uso de estas tecnologías en varias de las ilustraciones que acompañan los principales artículos e incluso en las reseñas de libros sobre las materias en cuestión.

Primera Parte

**CHILE, PAÍS
MARÍTIMO:
oportunidades y
amenazas**



Ramiro Navajas Santini es Vicealmirante (R) de la Armada de Chile. Durante su trayectoria, comandó cuatro buques, entre ellos, las Fragatas Almirante Blanco y Almirante Williams. Ocupó cargos importantes en el Alto Mando de la Armada y tiene una formación académica destacada, incluyendo varios magísteres y un máster en estudios de defensa. En la actualidad, es Asesor de Defensa y Seguridad en el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y Asesor de Desarrollo de Negocios en la empresa DTS.

Construcción de fragatas: ¡sí podemos!

Reflexiones sobre un poder naval basado en unidades construidas en Chile

CONSTRUCTION OF FRIGATES: YES WE CAN! REFLECTIONS ON A NAVAL POWER BASED ON UNITS BUILT IN CHILE

Ramiro Navajas Santini

“Ser una potencia marítima es una elección, en última instancia una decisión política, y refleja la naturaleza de la sociedad política que toma esa decisión”

Andrew Lambert

RESUMEN

La evolución del poder naval de Chile ha desempeñado un papel fundamental en la historia del país, ya que su posición geográfica lo ha llevado a depender en gran medida del control marítimo para garantizar su seguridad y prosperidad. Desde su creación hasta la actualidad, la Armada de Chile ha experimentado diversas transformaciones en su poder naval, enfrentando periodos de fortaleza y también de debilidad. Estas fluctuaciones en el poder naval han tenido un impacto significativo en los conflictos y crisis que Chile ha debido enfrentar a lo largo de su historia.

Para evitar las situaciones sinuosas se debe contar con una sincronización entre los buques que son dados de baja y la entrada en servicio de sus reemplazos, siendo más factible lograr esto con unidades nuevas. En este caso, de acuerdo con la evaluación social y económica realizada por la Pontificia Universidad Católica de Chile, es más conveniente y factible renovar las unidades de la flota de superficie con buques construidos en Chile, generando así importantes externalidades positivas, entre las que destacan la creación de trabajos y la capacidad de conectarse e impulsar el ecosistema nacional de I+D+i.

Palabras claves. Construcción Naval – poder naval – innovación – I+D – fragatas – armada.

ABSTRACT

The evolution of Chile's naval power has played a pivotal role in the country's history, as its geographical position has led it to rely heavily on maritime control to ensure its security and prosperity. From its creation to the present, the Chilean Navy has undergone various transformations in its naval capacity, facing both moments of strength and weakness. These fluctuations in naval power have had a significant impact on the conflicts and crises that Chile has had to face throughout its history.

To avoid winding situations, there must be a synchronization between the ships that are decommissioned and the entry into service of their replacements, being more feasible to achieve this with new units. In this case, according to the social and economic evaluation carried out by the Pontificia Universidad Católica de Chile, it is more convenient and feasible to renew the units of the surface fleet with ships built in Chile, generating important positive externalities, among which the creation of jobs and the ability to connect and promote the national ecosystem of R + D + i stands out.

Keywords: Naval building – naval power – innovation – I+D – frigates – navy.

INTRODUCCIÓN

• Qué duda cabe que Chile es un país marítimo? Con más de 4200 km de costa, con una historia ligada al mar, Chile nació, se independizó, creció y se ha consolidado a través del mar. Con un comercio exterior que se mueve vía marítima en cerca de un 97% (DIRECTEMAR, 2023: 76), una vasta Zona Económica Exclusiva, con un área de responsabilidad de búsqueda y rescate -SAR, una de las más extensa del mundo con 29,5 millones de kilómetros cuadrados (Revista de Marina, 2014)-, y áreas marítimas protegidas por su rica biodiversidad, es difícil negar nuestra condición marítima. A mayor abundamiento, sin ser una isla, podemos afirmar que Chile tiene una configuración geográfica esencial insular, ya que depende vitalmente del mar.

Esta condición marítima otorga también muchas ventajas. Sin embargo, para que este mar que tranquilo nos baña, ofrezca realmente un futuro esplendor, tenemos que cuidarlo, usarlo y resguardarlo en forma inteligente, prudente, pero por sobre todo con decisión. Esto implica grandes responsabilidades para los gobiernos, quienes son los que administran el Estado durante sus periodos, requiriéndose de un Poder Naval proporcional a nuestra soberanía marítima y a los intereses nacionales que están en juego tanto en nuestros puertos como en donde circula nuestra carga a nivel internacional. En efecto, si el 97% de nuestro comercio se mueve vía marítima, podemos afirmar que nuestra economía, no sólo se encuentra flotando, sino que navegando a 20 nudos por diferentes mares y océanos del mundo. Por lo tanto, afectar nuestro comercio marítimo es atentar directamente contra nuestra economía y soberanía. En consecuencia, debemos, como país, estar dispuestos no sólo a proteger nuestras fronteras y territorio, sino que también nuestras líneas de comunicaciones marítimas globales.

Es probable que la ciudadanía no perciba las implicancias de esta dependencia vital del mar. En efecto, si alguien pudiera impedir que usemos nuestros puertos o que nos imposibiliten utilizar nuestras líneas de comunicaciones marítimas, evitando la llegada de buques a nuestro territorio y, al mismo tiempo, el arribo de nuestras exportaciones a sus destinos, nuestra economía colapsaría en pocas semanas. Veríamos la totalidad de los aviones comerciales varados en los aeropuertos, millones de autos y camiones sin poder circular

para abastecer el comercio y las góndolas de los supermercados vacías por nombrar solo algunos efectos.

Para ejercer nuestra soberanía y protección de nuestros intereses marítimos, claramente nuestro país requiere contar con los medios adecuados en cuanto a cantidad y versatilidad de ellos. Dependiendo de qué tan lejano debamos estar presentes, será el tipo y características de las plataformas. Para efectos de este ensayo nos concentraremos únicamente en las unidades de superficie, sin con ello desconocer el rol irremplazable que cumplen los submarinos y las aeronaves navales. Todos estos medios son constitutivos del Poder Naval, pero requieren de un análisis distinto, debido a su naturaleza y especificidad.

En el presente ensayo veremos, inicialmente, cómo el Poder Naval de Chile ha evolucionado en el tiempo, dejándonos en situaciones desventajosas para enfrentar algunos conflictos y crisis. Luego analizaremos cómo evitar las situaciones sinuosas de Poder Naval y lograr tener una fuerza naval equilibrada y estable de acuerdo con nuestras necesidades en cantidad y oportunidad de adquisición.

Habiendo discutido lo anterior, veremos si es posible cambiar el paradigma de conformación de un Poder Naval basado en unidades de segunda mano por uno que esté compuesto con unidades nuevas construidas en Chile. Luego, se explorarán las capacidades de desarrollo de la industria de la defensa, mediante un análisis de las competencias reales de empresas existentes para construir sistemas y equipos con tecnología nacional. Finalmente, se mostrará cómo un sistema de I+D+i liderado por la Armada de Chile, puede cambiar otro paradigma, mutando de un sistema cerrado de búsqueda de soluciones a problemas complejos por uno abierto al ecosistema nacional de I+D+i, tal como ya está ocurriendo a través de desafíos tecnológicos liderados por la Armada.

El ensayo concluye que técnicamente es posible cambiar dos de tres paradigmas. Primero, se puede conformar un Poder Naval con todas las unidades de superficie construidas en Chile, siendo económica y socialmente más conveniente. Segundo, podemos involucrar a muchos actores del ecosistema nacional de I+D+i en el desarrollo

de tecnologías que nos permitan incrementar la producción nacional de equipos y sistemas de manera que gran parte de los dineros invertidos en construir unidades de superficie en Chile, queden en nuestro país y generemos empleos de calidad a nuestros compatriotas en lugar de dar trabajo en otros países.

Quedará pendiente si como país, somos capaces de cambiar un tercer paradigma y decidir convertirnos en una potencia marítima. Esto requiere de autoridades que gobiernen con una visión de “estadista marítimo”, para que así contemos siempre con una disuasión naval efectiva y, en última instancia, podamos proteger lo que por naturaleza, historia y esfuerzo nos pertenece.

RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN DEL PODER NAVAL CHILENO (Ver Diagrama 1)

La importancia de contar con un Poder Naval fue comprendida tempranamente por el Libertador General Bernardo O’Higgins, por José Miguel Carrera, por el Almirante Manuel Blanco Encalada—por nombrar algunos—y, posteriormente, por el ministro Portales quien manifestó la siguiente idea en una carta enviada al Almirante Blanco Encalada: *“Las fuerzas navales deben operar antes que las militares, dando golpes decisivos. Debemos dominar para siempre en el pacífico; esta debe ser su máxima ahora y ojalá fuera la de Chile para siempre”* (Tromben, 2017: 455-608). Portales fue más allá de la mera visión de Poder Naval, ya que se ocupó también de fomentar la marina mercante, mediante una ley de fomento (Bravo, 1985: 238). Sin embargo, desde la creación de la Escuadra Nacional, que contribuyó decisivamente a la independencia de Chile y a la liberación del Perú, nuestro país ha tenido altos y bajos en cuanto a la conformación y renovación de su Poder Naval. Así, han existido situaciones de abandono, donde el país no invirtió en la mantención de la flota, debiendo enfrentar conflictos internacionales en condiciones desventajosas que tuvieron que ser superadas en el camino mediante la improvisación (Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana 1836-1839; Guerra contra España 1865-1866; Guerra del Pacífico 1879-1883). Un ejemplo de ello fue la Guerra contra la Confederación Perú Boliviana y el bombardeo de Valparaíso por parte de España (Tromben, 2017: 455-608). En contraste, hemos tenido épocas de fortaleza al contar con el principal Poder Naval de Latinoamérica, tal

como ocurrió a comienzo del siglo XX, mediante la implementación del “Plan Centenario”, impulsado por el presidente José Manuel Balmaceda, que dotó a la Armada de Chile con potentes unidades navales (Lacoste, 2001: 314-320). Un ejemplo más reciente de contar con una fuerza naval equilibrada y apropiada a nuestras necesidades y escenarios más probables, lo constituyen las fragatas adquiridas de segunda mano entre los años 2002 y 2006, bajo una oportuna mirada de estadista del expresidente Ricardo Lagos Escobar y, recientemente, el reemplazo de dos fragatas antiaéreas adquiridas a Australia durante el gobierno de Sebastián Piñera Echeñique.

Esta situación sinuosa del Poder Naval ha sido una constante en la historia de nuestro país y de la Armada. Sin embargo, en los últimos 40 años ha existido un esfuerzo por mantener las capacidades bélicas de nuestras unidades navales, mediante la adquisición de plataformas de segunda mano que, posteriormente, han sido modernizadas en los Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR). Sin embargo, la mayoría de las veces se han adquirido buques de combate con 20 a 25 años de antigüedad, lo que ha permitido mantenerlos en condiciones satisfactorias por otros 15 años. Esta fórmula, si bien es más barata que la adquisición de buques nuevos, en cuanto a la inversión inicial, a la larga terminan siendo muy parecidas, requiriendo de sucesivas inversiones para mitigar la obsolescencia logística y la respectiva baja disponibilidad, producto de fallas o reparaciones mayores. Adicionalmente, se debe considerar que cuando se adquieren unidades usadas, los recursos monetarios invertidos quedan en su totalidad fuera del país (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018).

En el año 2000 la Escuadra Nacional se encontraba iniciando una situación compleja en cuanto a la disponibilidad logística de sus buques. Habiendo efectuado los estudios correspondientes, se llegó a determinar que era conveniente, factible y aceptable construir 4 fragatas tipo Meko 200 en la planta de ASMAR Talcahuano (Proyecto Tridente). Sin embargo, a contar del año 2002 se presentó la oportunidad de adquirir una fragata tipo 22 y luego tres fragatas tipo 23 al Reino Unido (Armada de Chile, 2005). Asimismo, producto de un cambio estratégico de las responsabilidades de Holanda en la OTAN, el gobierno holandés puso a la venta 4 fragatas que representaron otra oportunidad para comprar 2 modernas fragatas multipropósi-

to clase "M" y 2 fragatas antiaéreas clase "L". Las 8 unidades -4 británicas y 4 holandesas- estaban en muy buenas condiciones de mantenimiento y operación. Además, tenían bastante menos años de servicio en comparación a las unidades de segunda mano que habían sido adquiridas a comienzos de los años 80 y que requirieron de numerosas modernizaciones y transformaciones. Esta coyuntura permitió que las nuevas unidades se integraran en un corto plazo a la Escuadra, reemplazando a los buques cuya vida útil se encontraba finalizada.

En consecuencia, el proyecto Tridente fue postergado, no sólo por las compras de oportunidad, sino que también pueden inferirse las siguientes razones: 1) ASMAR aún no estaba totalmente preparado para enfrentar un proyecto de esta envergadura en el corto plazo, debido a las inversiones que era necesario realizar y a la generación de una masa crítica de ingenieros y técnicos. 2) Los plazos para la construcción de las 4 fragatas era superior a la necesidad de renovar los buques que ya se encontraban con su vida útil extendida cumplida. 3) La situación operativa y logística de algunos buques de la escuadra hacían recomendable su reemplazo en el corto plazo para enfrentar escenarios de crisis.

Si bien la curva sinuosa de las capacidades del Poder Naval esta vez nos dejaría en una buena posición para los siguientes 15 años, no se debe perder de vista que la adquisición de los buques ingleses y holandeses fue una situación que difícilmente se repetirá en el futuro, sobre todo si se tiene en consideración que la tendencia actual de los países que construyen fragatas es darlas de baja hacia el término de la vida útil.

Una consecuencia positiva de la compra de buques de segunda mano en los últimos 40 años ha sido la necesidad de modernizarlos, generándose importantes capacidades en cuanto a instalaciones, equipamiento y conocimiento de personal altamente calificado en talleres de ingeniería y sistemas de armas. Al mismo tiempo, se ha desarrollado una pequeña industria nacional de defensa, creándose empresas con altos grados de sofisticación. Tal es el caso de las siguientes empresas:

- SISDEF (filial de ASMAR, que se dedica principalmente al desarrollo de Sistemas de Mando y Control, comunicaciones integradas, monitoreo de maquinarias entre otros). SISDEF

además ha creado tecnología de uso dual para otras industrias como la minería y está presente con sus sistemas en algunos países de Latinoamérica como México y Colombia.

- DTS (Desarrollo de Tecnologías y Sistemas, es una empresa altamente tecnológica y filial de ENAER). DTS durante años ha desarrollado sistemas de guerra electrónica, calibración y reparación de instrumentos de aviación y también para grandes empresas como Metro y mineras, con certificación de la autoridad técnica norteamericana y de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). Ha desarrollado sistemas de Mando y Control, fabricación de sofisticados hardware, software y firmware, sistemas de entrenamiento y simulación entre otros. DTS también es una muestra de la versatilidad de este tipo de empresas que desarrollan alta tecnología. Por ejemplo, durante la pandemia por COVID-19 parte de sus instalaciones, capacidades y talento humano fueron puestos a disposición para desarrollar y fabricar ventiladores mecánicos los que se utilizaron tanto en Chile como en Perú. El resultado de este esfuerzo fue reconocido con el premio nacional de ingeniería a empresas año 2023 otorgado por el Colegio de Ingenieros de Chile (El Mercurio de Santiago, 2023).
- DESA (desarrollo de Sistemas de Control de Tiro y reingeniería en sistemas de armas). Nació al alero de un trabajo conjunto entre la Armada de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile en los años 80, en un esfuerzo por modernizar sistemas de control de tiro con tecnología nacional. Luego, debido a su perfeccionamiento y calidad han participado en la modernización de la mayoría de las unidades de combate de la Armada de Chile. La calidad y precisión de los sistemas de guerra electrónica fabricados por DTS y de los sistemas de control de tiro de DESA ha implicado que la Armada de Chile confíe parte de la defensa de sus unidades de combate, en la industria nacional. Si bien estas son las principales empresas que han tenido un rol importante en la modernización de unidades de combate, existe un portafolio de otras empresas que han participado en la fabricación o modernización de distintos equipos y sistemas navales.
- La Fábrica y Maestría del Ejército (FAMAE), también ha participado en proyectos de modernización de buques de combate mediante el desarrollo de sistemas específicos. Las

capacidades de FAMA E también tienen gran potencial para el desarrollo de equipos o partes de sistemas en futuras construcciones de fragatas.

Junto con la modernización de unidades de combate, la Armada de Chile, mediante la contratación de ASMAR, ha construido diversas unidades auxiliares y marítimas para cumplir, entre otros, con sus roles de salvaguarda de la vida humana en el mar, el combate al narcotráfico, el patrullaje de su Zona Económica Exclusiva, el apoyo a zonas aisladas y zonas de catástrofes y la contribución a la investigación científica oceanográfica. Es así como se han construido más de 35 buques auxiliares y patrulleras (diagrama 2), adquiriéndose una experiencia que ha permitido, en el tiempo, contar con unidades de vanguardia, construidas en Chile, con todos los beneficios asociados como generación de empleos y desarrollo de Investigación e innovación nacional (Le Dantec, 2021). A modo de ejemplo, en agosto de este año la barcaza Rancagua, construida en la planta de ASMAR en Talcahuano, cumple 40 años sirviendo al país y apoyando en zonas aisladas de nuestro territorio, además de la capacidad anfibia que le brinda a nuestras FF.AA. Esto es un muy buen indicativo del retorno de la inversión en cuanto a prestaciones de los últimos buques construidos en ASMAR. Por ejemplo, el buque científico y oceanográfico Cabo de Hornos ya lleva 10 años aportando al desarrollo e investigación científica nacional, con un trabajo conjunto entre universidades, institutos científicos y la Armada de Chile. También ha sido de gran utilidad el apoyo que ha brindado el Cabo de Hornos a nuestra cancillería mediante la exploración de nuestra plataforma continental extendida y obtención de datos para la generación de cartas náuticas relevantes para país. Otro ejemplo de gran retorno a la inversión, lo representa el PMD Cirujano Videla, buque también construido en ASMAR hace 20 años, el que en forma prácticamente ininterrumpida apoya la acción del estado en zonas aisladas del archipiélago de Chiloé, mediante rondas médicas en conjunto con el servicio nacional de salud.

El Rompehielos Almirante Viel, que entrará en servicio el año 2024, es otro ejemplo de sofisticación al servicio del país. La construcción del Viel implicó importantes inversiones en infraestructura en la Planta de ASMAR en Talcahuano, permitiendo modernizar el proceso constructivo de bloques con maquinarias de las más modernas en Latinoamérica. Este buque se espera que permanezca

en servicio por cerca de 40 años, podrá operar el doble del tiempo en la Antártica y el doble de la distancia hacia el sur de que lo hacía su antecesor. No sólo permitirá abastecer logísticamente a las bases chilenas en la antártica, sino que sus sofisticados equipos y laboratorios permitirá a la comunidad científica nacional explorar el continente helado de una forma nunca hecha antes en nuestro país.

En la siguiente representación gráfica se puede apreciar cómo ha evolucionado el desarrollo del Poder Naval de Chile a través de los años, desde que se formó la Escuadra Nacional.

¿CÓMO EVITAR LAS SITUACIONES SINUOSAS DEL PODER NAVAL?

Como se puede apreciar en la representación gráfica de la dimensión del Poder Naval a través del tiempo, los “valles” han coincidido con crisis o conflictos. No necesariamente la conformación débil de un Poder Naval ha implicado una crisis, pero sí es claro que hemos debido enfrentarlas con una fuerza poco disuasiva.

Es muy probable que el haber contado con un Poder Naval potente podría haber contribuido a que dichas crisis o conflictos no hubieran existido o, al menos, hubieran sido manejadas de una forma distinta, con un mayor poder de negociación y disuasión. En este sentido, es muy importante evitar que el Poder Naval chileno pase por períodos de debilidad producto de una desincronización entre la baja de unidades de combate y la adquisición de otras que las reemplacen, o bien la falta de personal adecuado en cuanto a cantidad y preparación para conformar una fuerza naval respetable. En este sentido es fundamental la decisión política de mantener un Poder Naval disuasivo y estable. Para mayor comprensión de los efectos de la disuasión convencional, refiérase al artículo en esta revista *“La disuasión convencional como concepto y uso en la política exterior chilena”*, del profesor Fernando Wilson.

Como hemos visto, los buques del Poder Naval Chileno se han basado principalmente en la adquisición de unidades de segunda mano, salvo algunas excepciones, especialmente durante el “Plan Centenario”, periodo en el que se adquirieron modernas unidades, en Inglaterra y Francia (Lacoste, 2001: 314-320). Desde 1930 a la fecha sólo se han adquirido 4 buques de superficie nue-

Diagrama 1. Desarrollo cronológico del poder Naval en Chile¹



vos para la Escuadra. El gran problema de conformar una fuerza naval con unidades de segunda mano, es que se está a merced del mercado de buques usados. Esto implica que la adquisición, en gran parte, se basa en lo que esté disponible en un momento determinado, o bien en la compra de oportunidad. Muy lejano de lo que debiera ser, esto es, adquirir las unidades con las capacidades a la medida de lo que necesitamos en el momento que sea requerido, de acuerdo con los intereses nacionales y con los escenarios más probables que se debieran enfrentar en el futuro. Claramente no es fácil determinar con precisión los escenarios futuros o predecir situaciones espontáneas de crisis. Ejemplos hay muchos, incluso en tiempos recientes, lo que obliga a no improvisar, sobre todo en proyectos de largo plazo como son las adquisiciones de buques de combate.

Otro problema derivado de la compra de buques de segunda mano tiene relación con los problemas logísticos. Las unidades adquiridas con entre 20 y 25 años de antigüedad, no sólo están en una etapa en que comienzan a fallar algunos de sus sistemas más complejos, sino que también se comienza a evidenciar la obsolescencia operativa

y logística por falta de repuestos. Esto tiene una incidencia directa en la baja disponibilidad de los buques y en una disminución de sus capacidades, dando como resultado una debilidad para enfrentar situaciones de crisis, menor disponibilidad para apoyar en catástrofes naturales y dificultad para mantener el entrenamiento de los especialistas que operan estos sistemas complejos, con el aumento de los costos de mantenimiento. En muchos casos se deben reabrir líneas de producción con altos costos asociados.

En resumen, contar con una flota basada en unidades de segunda mano de distintas clases y países de procedencia, implica necesariamente entrar en un “desorden logístico”, pues se tienen demasiadas líneas de fabricantes con distintas condiciones técnicas y comerciales. Las unidades, a la larga, terminan siendo más caras en comparación a aquellas que cuentan con un sistema logístico integrado (ILS) uniforme.

Entonces, la compra de buques nuevos permitiría cambiar el paradigma de lo que hemos venido haciendo. Podríamos planificar con cierta precisión la entrada en servicio de las unidades de superfi-

1 Representación gráfica confeccionado por el autor en el año 2018

cie en condiciones óptimas y de acuerdo con las capacidades operativas que requiere el país. Si bien, tal como ya fue dicho, la inversión inicial es mayor, al final de la vida útil, termina siendo similar a la inversión de buques usados con sus sucesivos periodos de modernización y reparaciones. En consecuencia, si por el momento dejamos fuera la variable de inversión inicial, podemos afirmar que la incorporación de unidades nuevas permite evitar los “valles” de la curva expuesta en el diagrama 1.

Evidentemente el lector se preguntará si económicamente, como país, ¿estamos en condiciones de afrontar un plan de construcción de unidades nuevas en forma continua de manera que tengamos control sobre cuándo entran en servicio y cuándo se dan de baja los buques, logrando aplanar la curva antes mencionada? Y ¿Cuántos buques de combate debieran conformar la fuerza principal de superficie de nuestro Poder Naval? ¿por qué fragatas, de qué tamaño debieran ser y qué capacidades operativas debieran tener? Adicionalmente, ¿es más conveniente construirlas en el extranjero o en Chile? ¿Tenemos la capacidad de construir fragatas en Chile y a qué costos? ¿Será más eficiente adquirir las fragatas en el extranjero y concentrar en Chile la construcción de unidades auxiliares y patrulleros oceánicos y costeros? Las respuestas a estas interrogantes nos entregan un orden de magnitud, muy aproximado, de los montos que debiéramos disponer para la adquisición de unidades nuevas.

¿CUÁNTAS FRAGATAS?

La cantidad de buques con que debiera contar el Estado de Chile para que su Armada pueda cumplir con todos sus roles navales y marítimos, tanto en tiempo de paz como en la guerra, ha sido motivo de discusión en algunos foros y también en medios de prensa. Por ejemplo, Eduardo Santos cuestiona el número de buques del tipo fragatas que como país podemos adquirir y operar (El Mostrador 2023). A diferencia de lo que plantea Santos en cálculos genéricos de 5 buques en base a escenarios no especificados, el número mínimo de fragatas determinados por la Armada para conformar la Escuadra Nacional (8 buques), obedece a complejos modelos matemáticos de investigación de operaciones y simulaciones en distintos escenarios y con cientos de miles de iteraciones. Ese número mínimo de 8 buques es el que fue

tomado en cuenta por el estudio de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para hacer la evaluación social y económica de la renovación de la flota de superficie de unidades de combate, durante casi 18 meses en el año 2018 (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018). El número mínimo de buques de combate está también definido por el grado de disuasión que se desea producir, considerando que normalmente existen unidades en mantenimiento o reparaciones.

En relación con el tipo de buques, las fragatas son unidades multipropósito, vale decir tienen características que les permiten cumplir muchos roles en diferentes condiciones. Son en general un sistema complejo de sistemas, quizá de los más complejos que podamos encontrar. El tamaño y desplazamiento son muy relevantes, especialmente para nuestros mares australes donde las condiciones de mar exigen ciertas dimensiones mínimas que permitan la operación segura con aeronaves, uso eficiente de sus sensores y armas y, por supuesto, mejores condiciones para el personal.

En general, para nuestra realidad geográfica y de operaciones se deberían considerar buques entre las 4500 y 5500 toneladas y del orden de los 135 metros de eslora (longitud). No existe una relación lineal precisa entre desplazamiento y costo de un buque tipo fragata, debido a que una parte importante de éste estará dada por la complejidad y precios de los sistemas que se decida instalar a bordo. La tendencia de los países desarrollados que se encuentran construyendo fragatas, es considerar sobre las 6500 toneladas. Esto les permite contar con espacios disponibles para tener mayor flexibilidad de operaciones y modernizaciones o alteraciones. Por ejemplo, llevar personal equipado para operaciones especiales, utilizar vehículos no tripulados tanto aéreos, de superficie o sumergibles entre otras ventajas logísticas como la modularidad de sistemas.

Debido a los desastres naturales de nuestro país, en diversas ocasiones se ha requerido acudir a prestar ayuda con unidades navales, debido a ciertas características que las hacen muy apropiadas para esos efectos:

- Son esencialmente polivalentes y otorgan gran flexibilidad para operaciones distintas a la guerra (OTWO—*Other Than War Operations*)
- Cuentan con una condición de listas al zarpe y listas al arribo. En menos de 8 horas pue-

den estar dirigiéndose con apoyo humanitario a cualquier lugar de nuestro litoral, incluso a sectores de ultramar.

- Poseen gran autonomía y permanencia sin necesidad de apoyo logístico.
- Pueden llevar gran cantidad de carga y apoyo médico sanitario, además de contar con instalaciones médicas.
- Pueden llevar helicópteros embarcados para mayor flexibilidad y conectividad en el área afectada.
- Cuentan con espacios de habitabilidad cuando se deben realizar evacuaciones masivas de persona como sucedió con la erupción volcánica en Chaitén en mayo del 2008 o el apoyo a la zona de Aysén por el Tsunami que se provocó por deslizamiento de tierras luego del terremoto del 21 de abril de 2007.

Como ejemplo más reciente, luego del terremoto y tsunami del 2010, las unidades de la Escuadra se desplegaron a lo largo del litoral central y archipiélago Juan Fernández para dar apoyo humanitario coordinado con distintos ministerios. Estas características de las fragatas ayudan a fortalecer la capacidad de resiliencia del país ante estos desastres naturales, los que son una constante en nuestro territorio. Por lo tanto, la cantidad de fragatas y sus desplazamientos tienen que ver no sólo con las capacidades de combate y de disuasión, sino que también son parte del sistema de respuesta ante emergencias que posee el país.

En consecuencia, en el estudio de la PUC se caracterizó un buque del orden de las 5200 toneladas con capacidades de movilidad, sensores y armamento similar a las que se estima serán los requerimientos de alto nivel (RAN) que podría tener la Armada en el futuro. Se realizaron simulaciones de acuerdo con los distintos escenarios planteados en base a una combinación de buques nuevos y usados mientras se transita a la construcción de todas las unidades en Chile. También se simuló la construcción en ASMAR junto a otros astilleros nacionales o una combinación de las primeras en el extranjero y luego en Chile.

BUQUES NUEVOS, UN CAMBIO DE PARADIGMA

La evaluación realizada por la Facultad de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile para determinar la forma más conveniente y factible de reemplazar las fragatas de la Escuadra, demostró que era social y económicamente menos conveniente seguir adquiriendo buques usados. Sería más beneficioso y eficiente avanzar por la vía de incorporar unidades nuevas, a través de la construcción de buques en el país, teniendo en consideración un sinnúmero de externalidades positivas además del aporte a la economía nacional. Además, esto permitiría ofrecer oportunidades de desarrollo de la industria nacional y por ende un mejor retorno a la inversión en defensa, en contraste a la compra de buques usados, en donde la totalidad de los recursos quedan en manos de terceros países.

El estudio demostró que un Plan Nacional Continuo de Construcción Naval (PNCCN), incorporando unidades nuevas construidas en Chile, tal como ya fue comentado, permitiría disponer de un Poder Naval más estable en el tiempo, de acuerdo con las necesidades y escenarios que requiere el país. También facilitaría la mantención mediante una logística estandarizada, disminuyendo los costos de mantenimiento y aumentando la disponibilidad en relación con las unidades de segunda mano.

En relación con el costo de construcción, al analizar el diferencial en flujos anuales -los que no son lineales-, se pueden apreciar cifras superiores a las invertidas en las actuales fragatas, incluyendo su adquisición y sucesivas modernizaciones². Sin embargo, dichos flujos equivalen a aproximadamente un 15 a 20% de lo que se gasta anualmente en el Transantiago. Las formas de financiamiento pueden ser muy variadas y requerirán de un análisis específico cuando sea el momento de evaluar un proyecto de construcción nacional de fragatas. Pero sí es claro que se genera un retorno considerable de la inversión para el país, con unidades que prestarán servicios por cerca de 30 a 35 años y, además, una parte importante de esta inversión quedará en Chile. También implica la creación y

2 En el estudio de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2018), se pueden apreciar que los flujos anuales de inversión no son lineales porque depende de los tiempos en que se van dando de baja unidades y comienzan a entrar otras nuevas, más la adquisición de algunas de segunda mano durante la transición para evitar quedar por debajo del número mínimo de fragatas.

mantención en el tiempo de empleos de calidad con personal especializado que, en el futuro, podría migrar y aportar en otras industrias, mientras ingresan sus reemplazos desde los centros de formación, generándose un círculo virtuoso de mano de obra especializada. También incentiva a que las universidades e institutos técnicos adapten y mejoren sus mallas académicas de algunas carreras de educación superior y técnico profesional. Un ejemplo concreto de esto es el convenio firmado entre la Armada de Chile e INACAP en enero del 2023 para la formación de técnicos profesionales orientados al desempeño en la Armada, entre otras áreas, en las plantas de ASMAR (INACAP, 2023).

Las principales externalidades identificadas y analizadas en el estudio fueron: La disuasión, el impacto sobre el espacio de productos y servicios, el impacto sobre el I+D+i del país; y la resiliencia frente a desastres.

Para consolidar un proyecto de estas características, es clave la variable largo plazo, pues permite generar una demanda estable por parte del Estado y el astillero constructor en particular hacia proveedores nacionales, emprendedores, universidades y empresas de la defensa que requieran invertir en I+D+i. De esta manera no sólo se pueden desarrollar equipos y sistemas tecnológicamente complejos en nuestro país, sino que un sinnúmero de suministros como mobiliario, bombas, tableros y convertidores eléctricos, por nombrar algunos.

El estudio consideró tres situaciones base: la primera era continuar con lo que se ha hecho tradicionalmente, esto es reemplazar las unidades de combate por buques adquiridos de segunda mano. La segunda era la adquisición de unidades nuevas construidas en Chile. La tercera, en cambio, era construirlas en el extranjero. Estas dos últimas condiciones base dieron origen a múltiples combinaciones tales como construir las primeras dos en el extranjero y luego las otras 6 en Chile o construir cuatro fuera del país y cuatro en astilleros nacionales etc. Cualquiera sea el caso, debido al extenso periodo que involucra construir 8 fragatas, necesariamente se requiere de implementar proyectos “puente” con buques de segunda mano para ir reemplazando a los que ya no es posible extender su vida útil, sin bajar el número mínimo de 8 fragatas.

LAS CAPACIDADES NACIONALES PARA INICIAR UN PLAN NACIONAL CONTINUO DE CONSTRUCCIÓN NAVAL (PNCCN)

Una gran interrogante y tema de debate en Chile es si contamos o no con la capacidad nacional para construir fragatas.

Los astilleros pueden caracterizarse por dos aristas: capacidad de producción, la cual depende del tonelaje y dimensiones de las embarcaciones que son capaces de producir; y por la capacidad de ingeniería, tanto de diseño como de integración. Según capacidad, en Chile existen 18 astilleros, de los cuales siete cuentan con capacidad de construcción de buques y sólo cuatro han construido embarcaciones mayores a 70 metros de eslora, ellos son: ASMAR, ASENAV, Detroit y Skorprios. Asimismo, las capacidades de construcción de buques por sobre 3,500 toneladas de desplazamiento están limitadas a los astilleros ASMAR en Talcahuano y ASENAV en Valdivia. Las capacidades de ingeniería para la construcción naval de gran envergadura en Chile también están concentradas principalmente en los astilleros ASMAR y ASENAV.

En el caso de ASMAR, astillero constructor y reparador con un rol primordial en el mantenimiento de buques de la Armada de Chile, sus capacidades de construcción están concentradas en el astillero ASMAR Talcahuano, mientras que ASENAV concentra sus capacidades de construcción y reparación en Valdivia. Si bien ASMAR es un astillero principalmente reparador, en conjunto con ASENAV han construido más de 300 embarcaciones a la fecha y son los únicos que cuentan con la capacidad, bajo determinadas limitaciones, de construir e integrar embarcaciones por sobre las 4,000 toneladas de desplazamiento. Los siguientes astilleros en orden de magnitud son Skorprios y Detroit, ambos con capacidad para construir embarcaciones de aproximadamente 1,200 a 2,000 toneladas de desplazamiento” (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018: 25).

Para el caso de ASMAR, entre los años 2018 y 2020, cuatro astilleros, principalmente europeos, con gran experiencia en la construcción de buques y submarinos, realizaron, por separado, una evaluación de las capacidades de la planta de Talcahuano para construir fragatas en Chile. Luego de haber visitado las instalaciones, todos coincidieron en que ASMAR era capaz de construir fragatas

sin necesidad de hacer las primeras en el extranjero. Ciertamente, se requiere de una preparación del astillero para dar un paso en complejidad de construcción como implica una fragata. Sin embargo, si se considera que en un plazo de 12 años más aproximadamente, se debería iniciar la construcción de una primera fragata, existe tiempo suficiente para realizar las inversiones y capacitaciones de personal que se requiere para enfrentar un desafío como este.

Lo anterior no es casualidad, pues ASMAR tiene una historia de 60 años construyendo buques. Por lo tanto, pensar en *construir fragatas no es un salto al vacío*. Es la continuación natural de una evolución en tamaño y complejidad de buques que se han venido construyendo en los últimos 40 años con 3 barcasas tipo Bratral, el transporte Aquiles (próximo a cumplir 40 años), 16 lanchas patrulleras costeras, 6 PSG (Patrulleros de Servicio General) 4 patrulleros oceánicos (OPV–Offshore Patrol Vessel), el buque científico Cabo de Hornos (uno de los más modernos del mundo en su clase) y el rompehielos Almirante Viel que está en su fase final, para ser entregado a comienzos del próximo año. Pero esto no es todo, pues ya se ha iniciado la primera fase de buques multipropósito (proyecto Escotillón) con la construcción de los 2 primeros buques de un total de 4 (Prensa Presidencia, 2022).

Con la construcción del último patrullero oceánico, el OPV Cabo Odger seguido poco tiempo después por el rompehielos Almirante Viel y en forma concatenada el inicio de los 2 buques multipropósito, podríamos afirmar que, en la práctica, hemos dado inicio a un periodo de construcción naval continua de aproximadamente 19 años (2013-2032) con todas las ventajas económicas y externalidades positivas de invertir dichos recursos en nuestro país. Sin embargo, tal como se aprecia en el diagrama 2, a contar del término de los buques multipropósito y anfibia (proyecto Escotillón), se puede dar un salto en tecnología, investigación y desarrollo, generación de mano de obra especializada, transferencia de tecnología y conocimiento y una integración con el ecosistema de I+D+i sin precedentes.

La situación hoy en día es muy distinta a la que existía cuando se intentó realizar el proyecto Tri-dente. Han pasado casi 23 años. El desarrollo económico, social, académico, de emprendimiento, de Investigación y Desarrollo etc., es mucho más

robusto para enfrentar un desafío de esta magnitud. Por su parte, ASMAR ha dado grandes pasos mediante una evolución en tamaño y complejidad de construcción de buques e infraestructura, dejándola en una posición más ventajosa para la construcción de fragatas. Asimismo, las empresas de la defensa también han tenido grandes avances en desarrollos tecnológicos de equipos y sistemas.

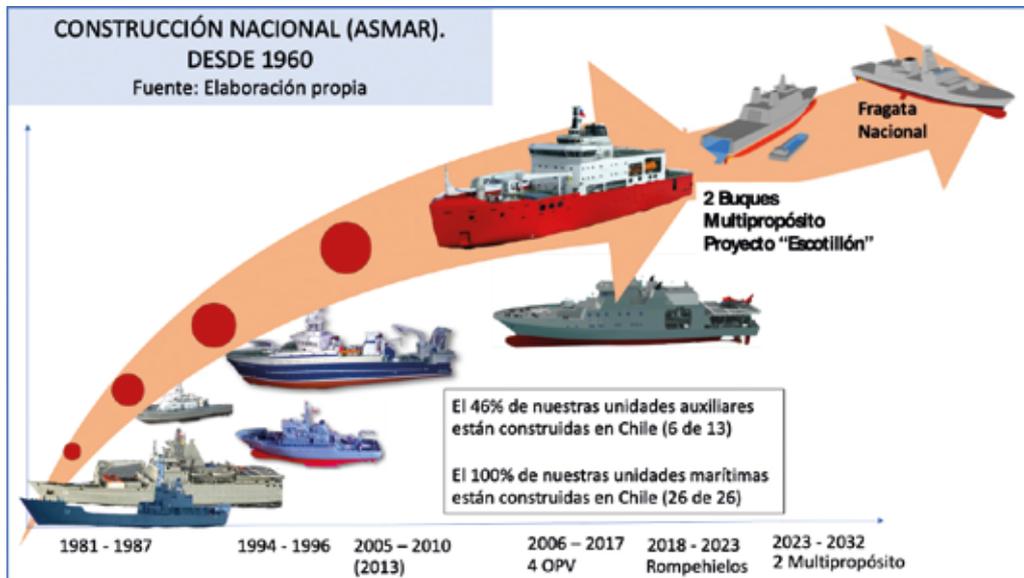
Consecuentemente, a contar del año 2030-2032, sólo si existe la voluntad política, podríamos iniciar un nuevo ciclo en la construcción continua, pero con un valor agregado mucho mayor y más complejo de lo que hemos construido hasta la fecha. ¡Sí podemos!

Sin embargo, no es suficiente diseñar un plan continuo de construcción de fragatas en Chile. El problema es más complejo. En general los astilleros deben mantenerse construyendo, de lo contrario se ven en la obligación de adoptar dos cursos de acción: 1) mantener su capacidad técnica sin despedir personal y conservar las instalaciones, lo que tiene un alto costo anual, afectando severamente sus finanzas 2) Despedir personal técnico e ingenieros, lo que tiene un costo también significativo, pues se debe continuar manteniendo las instalaciones, más el costo por pago de indemnizaciones. Además, estas situaciones implican un impacto social importante por el despido de personas altamente calificadas. Claramente el curso de acción 2) es altamente negativo social y económicamente, pero además implica perder capacidades estratégicas como lo es la construcción naval local. Por otro lado, el curso de acción 1) le cuesta al Estado una importante cantidad de recursos, siendo difícil de sostener en el tiempo.

De acuerdo con quien lideró a los equipos de trabajo de la Pontificia Universidad Católica de Santiago, el Decano de la Facultad de Ingeniería, Juan Carlos de La Llera,

el proyecto de la Armada tiene grandes potenciales, como la creación de empleos, directos e indirectos; desarrollo de una industria y tecnología. Este proyecto requerirá inversión del país, la construcción es conveniente y es más rentable que comprar a otros países. Existe capacidad para construir fragatas a nivel de ASMAR y la empresa privada. Chile lo puede hacer, si tiene la capacidad intelectual de los profesionales y de la manufactura. Es un tema de voluntad de desarrollo y los resultados se verán a partir de 20, 25 o 30 años (Berríos, 2021).

Diagrama 2: Evolución, en tamaño y complejidad, de la construcción de buques en ASMAR desde 1960.



Construir permite adquirir lo que el país necesita y además que sea planificado en el largo plazo, pudiendo, responsablemente, contar con el Poder Naval requerido en un periodo extenso de tiempo.

NO ESTAMOS SOLOS

Las iniciativas de construcción nacional debido a los argumentos y externalidades mencionadas son un incentivo para que los países que poseen la capacidad quieran hacer el esfuerzo por la construcción de fragatas en sus astilleros. Si sólo nos centramos en la región latinoamericana, encontramos iniciativas en ejecución en Brasil con el proyecto de las 4 fragatas clase Tamandaré (en base a un modelo de las fragatas Meko de Thyssenkrupp, Alemania). Este programa generará aproximadamente 2000 empleos directos y 6000 indirectos (Caiafa, 2023). Un aspecto que llama la atención de estas fragatas es que sus misiles anti-superficie fueron totalmente desarrollados y construidos en Brasil.

México después de tres años de construcción conjunta entre el astillero Damen de Holanda y el Astillero de Marina número 20 lograron finalizar la primera fragata clase POLA (Patrullero Oceánico de Largo Alcance de 2570 toneladas de desplazamiento). De los cinco bloques que componía el buque, dos fueron construidos en Holanda y tres en

México, generándose 400 empleos directos y más de 2000 indirectos para trabajadores mexicanos (Secretaría de Marina, 2019). Actualmente, debido al cambio de prioridades del gobierno mexicano, el proyecto está paralizado. Estas situaciones de inestabilidad en un proyecto de largo plazo generan grandes perjuicios económicos, pérdidas de mano de obra especializada, y la suspensión de la cadena de suministros de bienes y servicios, entre muchas otras externalidades negativas.

Colombia firmó el año pasado el contrato de construcción de su primera fragata en los astilleros de la Armada de Colombia (COTECMAR). Este será el inicio del proyecto PES (Plataforma Estratégica de Superficie). Será una fragata también de diseño holandés de entre 2800 y 2900 toneladas con un costo de 435 millones de dólares la primera (Saumeth, 2022). Es interesante el planteamiento colombiano, pues va mucho más allá de la construcción naval, de sus ventajas y externalidades. Es parte de un plan país. En efecto, la PES forma parte de la Fuerza Defensiva Oceánica (FDO) en base al Plan Estratégico Militar y de Transformación (PEMT) con una mirada hacia el año 2042 (Saumeth, 2022). Lejos de ser una mera intención, este año se pudo constatar durante la feria naval COLOMBIAMAR en Cartagena, que se está ejecutando lo fue planificado con bastante tiempo, para lo cual la Armada colombiana preparó una

masa crítica de oficiales, profesionales y técnicos con competencias para trabajar y administrar proyectos de construcción naval³.

Si bien Perú no ha iniciado un proyecto de construcción de fragatas para el futuro cercano, ya asignó cerca de 101 MM USD para el inicio de su programa de “Mejoramiento de la Capacidad Operacional de la Fuerza de Superficie”. Entre otros proyectos se prevé la construcción de buques multirol de 3.000 a 3.500 toneladas (Marchessini, 2023). También hay que reconocer que en la década de los 80 (1982 a 1984) construyeron 2 fragatas clase Lupo de diseño italiano, en los astilleros de SIMA Callao, siendo las primeras fragatas en ser construidas en la costa Oeste de América Latina (SIMA, s/f). En relación con otro tipo de embarcaciones, en la última década Perú construyó su buque escuela BAP Unión, un velero de cuatro mástiles, de 3200 toneladas de desplazamiento y 115 metros de eslora, uno de los más grandes del mundo. También en SIMA Callao, entre el 2013 y el 2017, se construyó el buque anfíbio/multipropósito BAP Pisco de la clase Makassar y diseño coreano. El mismo año que fue botado al agua el BAP Pisco, se comenzó la construcción de su gemelo el BAP Paita, el que tuvo retrasos debido a la pandemia por COVID-19 (Marchessini, 2018).

Fuera de la región, Canadá, Australia y Reino Unido se encuentran en proceso de desarrollo de una estrategia nacional de construcción. Para ello han designado básicamente dos astilleros para que uno se dedique a la construcción de buques auxiliares y el otro a la de buques de combate. Si se consideran los largos ciclos de tiempo que tiene la construcción naval, resulta difícil que un mismo astillero pueda llevar a cabo planes de construcción de buques de combate en forma simultánea con buques auxiliares, a menos que se realicen inversiones de ampliación de grada de construcción y galpones. Estos escenarios fueron evaluados y simulados en el estudio realizado por la facultad de ingeniería de la PUC, con distintas formas de participación de astilleros nacionales.

España con su astillero NAVANTIA, de propiedad 100% pública, es un ejemplo exitoso de construcción naval. Si bien este astillero tiene una larga

trayectoria de construcción de buques por más de 300 años, a comienzo de los años 80's decidió iniciar la construcción de sus propias fragatas antiaéreas, basadas en el exitoso diseño norteamericano de fragatas Oliver Hazard Perry, que en España fueron llamadas F-80 o Clase Santa María (el nombre de la primera de un total de seis). España y Estados Unidos iniciaron una relación estratégica para la construcción de estas fragatas, con transferencia de conocimiento y tecnología. Esto permitió a NAVANTIA crecer y evolucionar en aspectos de diseño de buques, ingeniería, desarrollo de sistemas y llegar a ser uno de los astilleros más relevantes a nivel mundial. Ha diseñado, construido y exportado sus fragatas a países como Australia, Noruega o Arabia Saudí entre otros. Además del aporte contundente en desarrollos de tecnologías y sistemas propios, generación de I+D+i, NAVANTIA aporta a la economía nacional con 6 puestos por cada trabajo creado en su empresa, generando en total 27.050 empleos a españoles. Además, representa un aporte al PIB de 1,5 euros por cada euro invertido en construcción naval, totalizando un aporte directo de 464 millones de euros al PIB de España. En relación con la I+D+i, NAVANTIA también es un ejemplo para destacar con una inversión del 5,5% de sus ingresos, equivalente a 71 millones de euros. En estas materias, se apoya en cuatro universidades y centros tecnológicos de punta en España, uniendo en forma exitosa en torno a la construcción naval, al estado (Armada), a la industria y a la academia. Hoy en día este astillero además de construir fragatas diseña y construye grandes buques multipropósito y portaaviones, submarinos y patrulleros oceánicos (NAVANTIA, 2023).

UN PNCCN QUE IMPULSE LA I+D+i

Para que la construcción de fragatas en Chile sea atractiva y contribuya en forma contundente al desarrollo de una nueva industria, se debe perseguir un equilibrio entre lo que se invierte en el extranjero y lo que queda en Chile. Por ejemplo, en los buques auxiliares como los patrulleros marítimos o el rompehielos que entrará en servicio el próximo año, del costo de construcción, aproximadamente un 50% de la inversión queda en Chile, generándose puestos de trabajo de calidad, tanto directos en el astillero constructor como

3 Información obtenida por el autor durante las actividades y conferencias llevadas a cabo en la feria COLOMBIAMAR en marzo de 2023.

indirectos en servicios y productos. Como ejemplo, se puede señalar que muchos de los tableros eléctricos de potencia que lleva el rompehielos están diseñados y fabricados en Chile. Sin embargo, para el caso de las fragatas, esta cifra es distinta, donde quedaría, hoy en día, en Chile aproximadamente un 30% de la inversión (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018).

Para equilibrar la balanza comercial entre lo que se invierte en Chile y lo que se hace en el extranjero para el caso de las fragatas, es mandatorio desarrollar y fabricar equipos y sistemas nacionales que cumplan con las especificaciones de calidad y rendimiento que los hagan competitivos. Esta situación obligaría a impulsar la Investigación, Desarrollo e Innovación nacional. Si bien podría parecer como algo difícil de alcanzar para el caso de sistemas complejos como radares, equipos de comunicaciones o Mando y Control, entre otros, ya tenemos bastante camino recorrido en Chile con empresas como las mencionadas previamente: DTS, SISDEF y DESA. El potencial de desarrollo que tienen estas y otras empresas nacionales, si trabajan integradas al ecosistema nacional de I+D+i es muy importante, pues contribuiría a contar con un importante número de equipos y sistemas nacionales a bordo de las fragatas chilenas.

Una de las grandes ventajas de los desarrollos nacionales, aparte de la generación de empleos, conlleva importantes externalidades como, por ejemplo, el contar con el fabricante en Chile y con una estrecha relación con su cliente (en este caso la Armada). Esto permite darle robustez al Sistema Logístico Integrado (ILS) para sostener en el ciclo de vida la operación de las unidades. Ya se cuenta con una muy buena experiencia con las empresas antes mencionadas para solucionar en corto plazo problemas ante fallas o mejoras que sean requeridas en los sistemas que ellos producen. También se genera un ahorro importante en capacitación y entrenamiento, sin tener que invertir grandes sumas de dinero enviando al personal a realizar cursos al extranjero.

Naturalmente nace la pregunta ¿cómo conectar en forma efectiva al ecosistema nacional de I+D+i con las empresas de la defensa y las Fuerzas Armadas? Esto ya está siendo una realidad con la implementación de un nuevo modelo de I+D+i que está ejecutando la Armada de Chile a través de desafíos de base científico-tecnológica como “AVANTE” y el

recientemente lanzado “PROA I+D”. Estos desafíos buscan dar solución a problemas técnicos de la Armada, mediante un uso dual, es decir que, usando la misma tecnología, se pueda además desarrollar un producto comercialmente viable de manera que quienes logran dar solución a la problemática naval, puedan también convertirse en PYME, dar trabajos y aportar a la economía nacional.

“AVANTE” comenzó en 2020 en el marco de la puesta en marcha del nuevo modelo de I+D+i de la Armada de Chile. Esto constituye un *segundo cambio de paradigma*, que refleja el tránsito de la institución desde una aproximación cerrada a la resolución de sus desafíos tecnológicos a un modelo abierto, integrador y colaborativo con el ecosistema. En efecto, AVANTE 2020 permitió trabajar en forma colaborativa e integrada entre la Armada, el Hub tecnológico KnowHub, la Oficina Naval de Investigación de la Armada de los Estados Unidos (ONR) y CORFO regional (Valparaíso). Este desafío además permitió conectar con instituciones relevantes del ecosistema como el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INAPI), la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), CORFO, universidades e institutos además de emprendedores. El primer desafío AVANTE fue todo un éxito, pues logró llevar a la práctica un modelo conceptual que pretende, en el futuro, poder convertirse en un Hub tecnológico de la defensa, liderado en este caso por la Armada. Varios de los finalistas del Desafío AVANTE ya son PYMES y en algunos casos cuentan con contratos firmados en Chile y el extranjero.

El año 2022 Startup ciencia Chile, dependiente de Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) hizo un reconocimiento a 70 startups de ciencias en Chile, de las cuales 5 nacieron al alero del Desafío AVANTE 2020 y 2021 (Startup Ciencia, 2021).

Este año la Armada junto a KnowHub acaban de lanzar el programa PROA I+D. Básicamente,

“son iniciativas de investigación que necesiten de la Armada de Chile para ser llevadas a cabo. Se evaluará el interés de la institución en dicha investigación, como también el apoyo de recursos y espacios de prueba a los proyectos para postular a financiamiento nacional o internacional. Los equipos seleccionados en esta iniciativa recibirán el apoyo de la institución para actividades de I+D (Investigación y Desarrollo) y la obtención de financiamiento público” (La Tercera, 2023).

CONCLUSIONES

Chile como país marítimo no puede renunciar a su condición geográfica esencialmente insular; sería como cometer suicidio. En consecuencia, debe contar con un Poder Naval que le permita obtener ventajas de dicha condición. Más aun, en la medida que Chile avance al desarrollo, deberá esforzarse más por tener las capacidades para proteger su economía y soberanía, que seguirá flotando sobre los océanos, pero cada vez con mayores volúmenes y mayor exposición a amenazas externas. Por lo tanto, la definición debe ser ¿cómo es más eficiente desarrollar ese Poder Naval, dejando el dinero fuera de Chile y dando trabajo en otros países, o maximizar la inversión y generar empleos en nuestro país?

Para evitar lo que ha ocurrido en el pasado, con periodos de baja capacidad disuasiva por haber descuidado el Poder Naval, se debe contar con una planificación de largo plazo que sincronice las bajas de las unidades con la entrada en servicio de los respectivos reemplazos. Todo indica que lo más eficiente para cumplir con esta premisa es hacerlo con unidades nuevas, pues seguir con el paradigma de las unidades de segunda mano es quedar a merced de lo que ofrece el mercado cuando ellas estén disponibles, no cuando se requieren y de acuerdo con nuestras necesidades. Adicionalmente, el diferencial de los montos invertidos en todo el ciclo de vida útil de las unidades de segunda mano versus unidades nuevas construidas en Chile no es significativo, menos aun si se consideran todas las externalidades positivas de ambas opciones.

Para hacer un uso más eficiente de los recursos y, al mismo tiempo, generar condiciones que aporten a nuestra economía y a la optimización de aspectos logísticos y operativos fundamentales para el sostenimiento de la flota de superficie, es más costo efectivo implementar un Plan Nacional Continuo de Construcción Naval (PNCCN) con astilleros nacionales, donde tanto ASMAR como otros astilleros podrían generar sinergias que permitan ir creando una industria de construcción naval nacional, tal como ocurre en varios países del mundo. Sin embargo, un proyecto como este sólo puede ser posible si el Estado asume el liderazgo y compromiso desde el más alto nivel político.

La construcción naval para un país, sobre todo si va en tránsito al desarrollo, ofrece grandes oportunidades, pudiendo convertirse en una actividad fundamental para apalancar diversos ecosistemas y externalidades positivas en el trabajo especializado, I+D+i, educación, recaudación, creación de empresas de bienes y servicios y exportaciones entre muchas otras. En consecuencia, impulsar un Plan Nacional Continuo de Construcción Naval (PNCCN), representa una oportunidad económica y estratégica para reunir al estado, a la industria de la defensa y a la academia en un esfuerzo para continuar siendo un país marítimo y, por qué no, cambiar un tercer paradigma y convertirnos en una potencia marítima, como la que soñaron algunos de nuestros estadistas en el pasado.



REFERENCIAS

- Armada de Chile (20 de octubre de 2005), “Designados nombres de fragatas británicas tipo 23”. bit.ly/3DwGyUL
- Berríos, M., (12 de mayo de 2021), “Armada apunta a que desde el 2030 el país comience a construir sus propias fragatas”. El Mercurio de Santiago.
- Bravo, L., (1985), *El Poder Naval Chileno*, Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Caiafa, R. (27 de marzo de 2023), La puesta de quilla de la primera fragata Tamandaré, nuevo hito de la industria naval brasileña. Infodefensa.com. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4228651/innovacion-construccion-naval-militar-brasil-marca-puesta-quilla-1-fragata-tamandare>
- Directemar (2023), *Boletín Estadístico Marítimo 2022*. <http://bit.ly/3DDwg57>
- Le Dantec, F. (2021), “Un Plan Nacional Continuo de Construcción Naval”. *Revista de Marina*, Año CXXXVII, Volumen 138, Número 983. <https://revistamarina.cl/es/articulo/un-plan-nacional-continuo-de-construccion-naval>
- Santos, E. (2 de julio de 2023) “Una fuerza naval consistente II”, El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2023/07/02/una-fuerza-naval-consistente-ii/>
- INACAP (enero de 2023), INACAP y Armada de Chile firman convenio de colaboración. <https://portales.inacap.cl/noticias/destacadas/destacadas-2023/inacap-y-armada-de-chile-firman-convenio-de-colaboracion>
- La Tercera (7 de julio de 2023), Armada invita a investigadores a realizar ciencia en la institución. <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/armada-invita-a-investigadores-a-realizar-ciencia-en-la-institucion/Z24CZVTGU-5G47HIFI13LHGEQPQ/>
- Marchessini, A. (4 de abril de 2023), Autorizados 101,88 millones para iniciar construcción de dos Buques Multirol y optimizar fragatas Lupo de la Marina de Guerra del Perú. Defensa.com. <https://www.defensa.com/peru/autorizados-101-88-millones-para-iniciar-construccion-dos-buques>
- Marchessini, A. (25 de abril de 2018), El Buque Multipropósito BAP Pisco de la Marina de Guerra del Perú inicia las pruebas en el mar. Defensa.com. <https://www.defensa.com/peru/buque-multiproposito-bap-pisco-marina-guerra-peru-inicia-pruebas>
- Navantia, “Impacto Social y Económico 2021”. https://www.navantia.es/wp-content/uploads/2022/09/impacto-economico-y-social-de-navantia-en-2021_espanol.pdf
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2018), *Evaluación social y económica para el reemplazo de la flota de superficie*, Ediciones UC.
- Prensa Presidencia (27 de febrero de 2022), Presidente Piñera encabeza ceremonia de inicio de construcción del primer buque multipropósito de la Armada: “Con este proyecto Escotillón IV ponemos en marcha un Plan de Desarrollo para construir una nueva generación de buques”. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=186598>
- Revista de Marina (2014), “Rescate y salvataje en el mar”. Temas de Portada. <https://revistamarina.cl/revistas/2014/6/temaportada.pdf>
- Saumeth, E. (23 de noviembre de 2022), Colombia destina 435 millones de dólares para la construcción de la primera fragata PES. Infodefensa.com. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4082608/228-primicia-armada-colombiana-asigna-435-millones-dolares-primera-futura-fragata-pes>
- Secretaría de Marina (13 de diciembre de 2019), Patrulla Oceánica de Largo Alcance ARM “Reformador” (POLA-101) de la Armada de México realizó pruebas de aceptación en la mar. Comunicado de prensa número: 098/19. <https://www.gob.mx/semar/prensa/patrulla-oceanica-de-largo-alcance-arm-reformador-pola-101-de-la-armada-de-mexico-realizo-pruebas-de-aceptacion-en-la-mar>
- SIMA (s. f.), Historia. <https://www.sima.com.pe/Startup-Ciencia> (2021), Startup Ciencia da a conocer la lista de 45 proyectos de base científica-tecnológica que fueron seleccionados para ser financiados. <https://www.startup-ciencia.cl/?p=501>
- Tromben, C., (2017), *La Armada de Chile, una historia de dos siglos*, RIL Editores.



Christopher Green Vaccarezza es oficial de la Armada de Chile con el grado de Capitán de Navío. Cursó un Master of Arts in National Security and Strategic Studies del United States Naval War College. Es Oficial de Estado Mayor de la Academia de Guerra Naval y actualmente se desempeña en el Estado Mayor de la Armada.

Chile, potencia marítima. Una aproximación

CHILE, A MARITIME POWER. AN APPROACH¹

Christopher Green Vaccarezza

RESUMEN

El documento es un ensayo que explora la importancia de la actividad marítima y cómo puede ser utilizada por los Estados para lograr ventajas en términos políticos, económicos, sociales y militares. Se menciona que el mar es un recurso valioso que puede ser utilizado para potenciar los beneficios de un país, pero que para lograrlo es necesario desarrollar una estrategia marítima integral y de largo plazo. El texto destaca que la potencia marítima no se trata exclusivamente de las propuestas de Mahan sobre los atributos del mar, sino que se basa en una forma de insertar al país en la comunidad internacional y generar las condiciones necesarias para incidir en el desarrollo de eventos a favor del global. Además, se menciona que la integración balanceada de factores políticos, culturales, económicos, geográficos y militares puede llegar a aportar significativamente en la seguridad y el bienestar de la población. El documento también menciona algunos estudios y libros relacionados con la estrategia marítima y la influencia del entorno marítimo en la sociedad.

Palabras clave: Actividad marítima – estrategia marítima – potencia marítima – desarrollo a largo plazo – seguridad y bienestar.

ABSTRACT

The document is an essay exploring the importance of maritime activity and how it can be utilized by states to gain advantages in political, economic, social, and military terms. It mentions that the sea is a valuable resource that can be used to enhance a country's benefits, but achieving this requires developing a comprehensive and long-term maritime strategy. The text emphasizes that maritime power is not solely about Mahan's proposals regarding the attributes of the sea, but rather about a way to integrate the country into the international community and create the necessary conditions to influence global events in its favor. Additionally, it is stated that the balanced integration of political, cultural, economic, geographical, and military factors can significantly contribute to the security and well-being of the population. The document also mentions some studies and books related to maritime strategy and the influence of the maritime environment on society.

Keywords: Maritime activity – Maritime strategy – Maritime power – Long-term development – Security and well-being.

¹ El presente estudio se basa en el libro “¿Es Chile una Potencia Marítima?”, publicado por el mismo autor el año 2023 en la Academia de Guerra Naval de Chile.

INTRODUCCIÓN

• Qué importancia tiene saber si Chile es una potencia marítima o si acaso es un país marítimo? En general, todos los países poseen costas, puertos, pesca, transporte de bienes, y una serie de actividades ligadas al mar, es decir todos tienen algo de marítimo, aunque en distintos grados. Generalmente, la actividad marítima abarca actividades similares a las terrestres, como por ejemplo transporte, minería, obtención de alimentos, recreación, defensa e investigación, siendo la principal diferencia, el medio donde se opera. ¿Por qué entonces agrupar las actividades marítimas, en un solo ámbito, el marítimo, si no se hace lo mismo con las actividades terrestres? ¿Tiene entonces el mar una categoría especial que puede ser utilizado por los Estados para lograr ventajas frente a sus pares?

Las respuestas a estas interrogantes son, como en toda actividad humana, complejas. Para comprender la importancia del tema, se debe definir inicialmente qué se entiende por potencia marítima. Quien acuñó inicialmente el término, fue el geopolítico y oficial de la Armada de los Estados Unidos de Norteamérica, Alfred Thayer Mahan. En 1890, Mahan publicó una obra que para la época fue descrita como “el libro más poderoso e influyente escrito por un americano en América, en el siglo XIX” (Saeger, 1977, p. 419). Su libro, titulado “La influencia del Poder Naval en la Historia, 1660-1783” relaciona las armadas, el comercio y las relaciones internacionales como elementos esenciales para lograr una preeminencia en el orden mundial. Utilizando como ejemplo del auge de Gran Bretaña al estatus de potencia unipolar, intenta demostrar cómo un país menor tanto en tamaño como en población, frente a sus competidores más cercanos, Francia, España y Rusia, logra, a través del uso del mar, adelantarlos y convertirse en la fuerza preeminente de Europa y el mundo. Para Jon T. Sumida, el argumento político de Mahan fue que la condición de potencia marítima había jugado un rol decisivo en las relaciones internacionales de Gran Bretaña y que lo seguiría siendo en las futuras relaciones entre los Estados (Sumida, 1977, págs. 2-8). En el primer capítulo de su obra, Mahan identifica seis elemen-

tos o factores que transforman a una nación en una potencia marítima; algunos de ellos que se dan en forma natural y otros pueden ser logrados a través de la voluntad estatal. Estos elementos son: la posición geográfica, la conformación física de su costa, la extensión del territorio, la proporción de habitantes relacionados con la actividad marítima, el carácter de su sociedad y su tipo de gobierno (Mahan, 1987, págs. 28-9). Mediante la interrelación y explotación de estos factores, Mahan postuló que, al igual que Gran Bretaña, Estados Unidos podía convertirse en una potencia mundial. Para eso, se dedicó a persuadir a los políticos de la época, en particular al Presidente Theodore Roosevelt, con el propósito de contrarrestar la tendencia aislacionista que primaba en el país (Crowl, 1986, pág. 448).

A pesar de haber escrito extensamente sobre la importancia de ser una potencia marítima, Mahan nunca describió que entendía él por ese concepto, dejándolo abierto a ser interpretado. El experto británico Geoffrey Till, señala que, de entrada, existe un problema semántico, ya que las palabras “potencia” o “poder” puede tener diversas interpretaciones². Potencia, por ejemplo, puede ser interpretada como una condición de entrada; es decir como una mejor posición geográfica, o una dependencia las líneas de comunicaciones marítimas; o como un elemento de salida, como por ejemplo la capacidad de influir en las acciones de otros; o bien como un elemento de comparación, potencia de A con respecto a B (Till, 2018, pág. 24). Por otra parte, los mismos autores ingleses tampoco han logrado un consenso respecto al término, acuñando conceptos como *Maritime Power*, *Sea Power* (separado), *Seapower* (junto) y *Maritime State*, entre otros que, aunque bastante similares, no son usados como sinónimos y abarcan diferentes aspectos sobre cómo el Estado se relaciona con el mar. A esto le debemos agregar que, en español, el sentido que se les da a las palabras *Maritime* y *Sea* en el contexto de los estudios marítimos, es el mismo, por lo que *Seapower* y *Maritime Power* son traducidos indistintamente como Poder Marítimo o Potencia Marítima³. Para este ensayo, se entenderá por Potencia Marítima

2 Ambas son traducciones aceptadas de la palabra original en inglés, *power*.

3 El libro de Mahan “*The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*”, por ejemplo, fue traducido al español como “*La Influencia del Poder Naval en la Historia*”

las múltiples actividades llevadas a cabo por un Estado que, mediante el uso activo y consciente del mar, busca potenciar los beneficios políticos, económicos, sociales y militares del país. Un elemento clave de esta definición es la voluntad política de transformar un Estado en uno marítimo, considerando que a pesar de todos los beneficios que el mar aporta a las personas, no es un lugar natural para el ser humano en comparación con la tierra. Para responder a esta pregunta, se realizó una investigación inicial sobre libros y ensayos de expertos en la materia. La mayoría de las definiciones que dieron para definir el problema pueden agruparse en cinco perspectivas: política, cultural, económica, geográfica y militar. No se trata exclusivamente de las propuestas de Mahan sobre los atributos del mar, porque no es el propósito de este ensayo profundizar en los factores que construyen una superpotencia marítima como lo es Estados Unidos hoy en día, pero sí entender que la integración balanceada de estos factores, bajo una estrategia nacional de largo plazo, pueden llegar a aportar significativamente en la seguridad y el bienestar de la población, tarea fundamental de cualquier Estado.

La discusión respecto a si Chile es o no una potencia marítima busca justamente entender cómo aprovechar en mejor forma aquellos factores o circunstancias que definen al país. No todos los lugares de la Tierra son iguales; las diferencias, para este caso, importan; desde la distribución desigual de los recursos, surge la competencia, cuyo propósito es obtener el máximo de beneficios para la sociedad. En esa línea, la voluntad política de seguir una estrategia marítima, para aquellos países que dependen del mar, permite obtener ventajas sobre competidores, principalmente económicas y militares, sin importar el tamaño del país. Fue así como el mundo griego, liderado por Atenas contuvo a Persia en las Guerras Púnicas, Cartago pudo enfrentar a Roma con algún nivel de éxito, Venecia prevaleció en el Mediterráneo, y Gran Bretaña contuvo a Europa (Lambert, 2018: 5,7, 11).

El estudio de las condiciones para ser potencia marítima volvió a tomar relevancia después durante el inicio del siglo XXI, con el ascenso de China al

rango de superpotencia. Además de los clásicos como Mahan, autores británicos como Geoffrey Till⁴ y Andrew Lambert⁵ han dedicado extensos estudios para determinar las causas y efectos de los océanos en las sociedades. Estos estudios no se limitan al factor militar, sino que intentan demostrar cuál es la influencia que el mar tiene en las sociedades, y las ventajas que ellas pueden obtener del medio. En estos casos, los estudios se centran en los clásicos, como Atenas, Cartago, el Reino Unido y por supuesto Estados Unidos. En el caso nacional, la condición marítima de Chile ha sido tratada en forma parcial, por ejemplo, como aporte económico, o militar al desarrollo del país. En el caso económico, autores como Juan Ricardo Couyoumdjian y Eduardo Cavieres han analizado el aporte del comercio marítimo al desarrollo del país, en particular en el siglo XIX. Desde el punto de vista de la contribución de la Armada, autores como Carlos Tromben, Piero Castagneto, Rodrigo Fuenzalida, entre otros, describen la relación de la institución con el país en diferentes períodos de la historia. Gonzalo Vial, William Sater y David Woods, entre otros han escrito sobre la influencia del entorno marítimo en la sociedad. Uno de los pocos estudios sobre la condición de potencia marítima del país lo realizó la Revista de Marina el año 1985, bajo el título “El Poder Naval Chileno”, editado por Claudio Collados; en la misma introducción, sin embargo, el editor señala que más que un estudio académico, busca ser un libro de difusión. El libro es un buen aporte para entender cómo el mar ha influido en el país, siguiendo un relato cronológico.

En general, los argumentos presentados para señalar que el país es una potencia marítima se basan casi exclusivamente en la condición geográfica, la historia de la Armada y la importancia del mar para el comercio. Aunque las explicaciones presentadas son en su mayoría válidas, no son suficientes para determinar si Chile es una potencia marítima, como tampoco indican los beneficios de esta condición. Lo que pareciera faltar en la narrativa, es el vínculo que une estos argumentos, y la comprensión integral del por qué es importante el mar para Chile, como Estado y sociedad. Diferentes tipos de gobierno en Chile han tenido

4 Geoffrey Till ha publicado cuatro ediciones de su libro “*Seapower, a Guide for the Twenty-First Century*”, además de editar una serie de libros relacionados con las Armadas y el mar, desde el punto de vista de la Estrategia Marítima.

5 Andrew Lambert presentó el 2022 el libro “*Seapower States*”, donde analiza la forma en que el mar modela ciertas sociedades. Lo escribe desde el punto de vista de las Gran Estrategia.

diferentes aproximaciones al mar; ha habido épocas en que el gobierno ha tenido el liderazgo para orientar al país hacia el Pacífico, con interesantes resultados para la economía y el bienestar de sus habitantes, y otras, en que el gobierno había cambiado hacia un enfoque más continental, por diferentes y atendibles razones, cuyas consecuencias han impactado fuertemente al bienestar del país.

El propósito de este trabajo es demostrar que Chile además de ser un país esencialmente marítimo, en ciertas épocas de su historia ha sido una potencia marítima. La importancia radica en que cuando el país ha alcanzado esa condición, ha coincidido con las épocas de su mayor progreso social y económico. Este proceso, sin embargo, ha sido dinámico y la condición de potencia no ha sido permanente, principalmente porque al ser un país relativamente pequeño debe adaptarse constantemente a las realidades que le impone el orden mundial.

Este ensayo examinará en forma muy breve la condición de Chile como potencia marítima, mediante el análisis de cinco factores: el liderazgo político, la geografía, la sociedad, la economía y la Armada. Para lograr lo anterior, se entenderá por potencia marítima aquel Estado que, haciendo énfasis en las múltiples actividades realizadas mediante el uso activo y consciente del mar, busca potenciar los beneficios políticos, económicos, sociales y militares del país. Para comprender mejor el término, quizá valga la pena tener en mente la definición del opuesto a una potencia marítima; la potencia continental, aquella que, por su extensión territorial, riquezas y recursos naturales, no requiere un mayor uso del mar para su supervivencia, pudiendo llegar incluso a ser un estado autárquico. Rusia es un ejemplo de esta condición.

EL FACTOR POLÍTICO

El argumento político de Mahan respecto a la condición de potencia marítima era que, a través de una gran estrategia marítima, Gran Bretaña había llegado a ser la potencia mundial de su época. Tomándola como ejemplo, postulaba que Estados Unidos debía seguir el mismo camino para convertirse en un actor internacional de relevancia mundial (Sumida, 1977: 6). Considerando que el concepto de gran estrategia es definido como la forma más elevada del arte del gobernar (Brands, 2014: 2), será entonces el Estado, a través de sus líderes, quien posee una injerencia vital en la de-

cisión de cómo el país se integra a la comunidad internacional. En la misma línea, Lambert postula que las potencias marítimas son creaciones políticas (Lambert, 2018: 330), es decir requieren de una activa participación del Estado. Para el caso de las potencias marítimas, es una élite dentro del país quien define el tipo de relación entre la nación y el mar, explicando cómo utilizarlo para mejorar el bienestar de la sociedad y alcanzar sus objetivos de largo plazo. Para el caso nacional, parte de esa élite ha sido el Gobierno, que creó las condiciones para transformar al Chile, desde una nación continental, a una marítima, logrando en ciertos períodos de la historia, características de potencia. Considerando que los países viven diferentes realidades sociales y económicas a través del tiempo, es que su dirigencia política se adapta a esos cambios, ajustando las políticas públicas —entre ellas, la forma de abordar el mar—, por lo que el factor político es un elemento crítico de este estudio. Esta sección analizará en qué medida el Estado chileno ha elegido en algunos períodos utilizar el mar como una forma para alcanzar sus objetivos nacionales.

La relación de Chile con el mar no ha sido sencilla. Previo a la Independencia, la Corona eligió como método de asentamiento entregar las tierras a los nuevos colonos españoles; los que en su gran mayoría eran soldados o agricultores, a los que además se les proporcionaba mano de obra local, para la explotación de sus campos. Este sistema, en general no ofrecía incentivos para buscar otras fuentes de ingresos; en palabras del historiador Cruchaga Montt, “La España no dio ni pretendió dar una industria. El soldado no llegó para convertirse en obrero” (Pinto, A., 1959: 13). Como consecuencia, la élite económica, política y social estaba compuesta por estos hacendados, quienes no tenían gran interés en desarrollar una industria marítima. Esta forma de sociedad y gobierno, de acuerdo con Lambert, desincentivaba el comercio, elemento esencial del cualquier país marítimo.

Posterior a la Independencia, O’Higgins, consciente de la importancia del comercio para sostener al país, lo liberó a extranjeros en los principales puertos chilenos (Barros Arana, 2000: 267). Su contribución política a la construcción de una potencia marítima fue decisiva. Su mirada respecto al mar era amplia, abarcando aspectos culturales, económicos, geográficos y militares. Con los escasos recursos de los que disponía para crear la Armada, logró conformar una Escuadra, la Infantería

de Marina y establecer la Escuela Naval en 1818, sentando además las bases legales para crear la marina mercante (Barros Arana, 2000: 604). Sostuvo que Chile debía explorar y facilitar la navegación por las aguas interiores del sur, y enfatizó la importancia de tomar posesión del Estrecho de Magallanes para dominar las rutas marítimas australes (Larrañaga, 2006: 356). Como Director Supremo, comprendió el inmenso valor para el futuro de Chile, y la posibilidad de convertirse en la potencia marítima del Pacífico Sur. Entendió que Chile era muy dependiente de las comunicaciones marítimas, y que, durante una guerra, el mar sería vital en términos políticos, estratégicos y económicos (Barros Arana, 2000: 603).

Después de O'Higgins, fue Portales quien continuó con sus ideas respecto al mar. Mercader de profesión, comprendió que Chile debía explotar el comercio internacional para lograr la estabilidad económica. Como ministro, impuso su visión sobre el papel de Chile como potencia marítima en la región, condición básica para competir con países geopolíticamente mayores (Portales, Diego Portales a Manuel Blanco Encalada, 1836). Junto con el Ministro de Hacienda, Manuel Rengifo, creó las condiciones políticas para establecer los fundamentos marítimos del país, tales como un sistema aduanero; una reforma tributaria; la promoción del comercio internacional; la provisión de leyes especiales para el cabotaje, y la creación de una marina mercante. Portales y Rengifo crearon los almacenes fiscales de Valparaíso, lugar donde los comerciantes podían guardar sus mercancías por un máximo de seis años, sin pagar impuestos, mientras esperaban que alcanzaran un valor de mercado razonable. Este conjunto de acciones posicionó a Valparaíso como la principal puerta de entrada de bienes a los países del Pacífico Sur Oriental, y en particular a Ecuador, Perú y Bolivia (Martner, 1923: 148, 215).

El planteamiento político de Portales constaba de cuatro elementos básicos: era políticamente nacionalista, económicamente integrado, militarmente defensivo, y aspiraba a la hegemonía naval regional (Paúl, 1993: 24). Consideraba que el desarrollo económico del país debía ser defendido en tiempos de paz con un sistema aduanero robusto, y durante los conflictos, mediante el uso de todos los elementos del poder nacional, incluyendo una Armada capaz. En cuanto a la marina mercante, consideraba que no debía permitirse el comercio nacional a los extranjeros que no residieran en el

país, reservando el cabotaje exclusivamente para buques nacionales (Martner D., 1923: 181-184). Las ideas de Portales trascendieron su mandato; sus postulados siguieron dominando las políticas económicas del país durante más de un siglo, centrándose en el comercio marítimo. Los ministros continuaron favoreciendo el comercio, transformando la recaudación tributaria en la principal fuente de ingresos del país. En consecuencia, como resultado del aumento del comercio exterior, Chile creció económica y financieramente, iniciando un ciclo virtuoso. Entre 1840 y 1860, el comercio se quintuplicó, y hacia 1870, unos 4.000 buques llegaban anualmente a puertos chilenos (Collier & Sater, 2004: 61).

En la década de 1860 comenzó un nuevo ciclo político, cambiando la visión del país en muchos temas sociales. Si bien el libre comercio siguió siendo el centro del sistema económico, el objetivo del Gobierno fue industrializar el país para dotarlo de una mejor infraestructura económica (Pinto J., 1987: 119-29). El ámbito marítimo pasó de ser un agente de desarrollo a ser simplemente un medio para el comercio. Bajo el nuevo régimen, las políticas públicas se centraron en inversiones a través de alianzas privadas y público-privadas, mejorando los sistemas de comunicaciones, como el telégrafo, una mejor red ferroviaria para conectar los centros productivos con los puertos, y una marina mercante para conectar a Valparaíso con los mercados extranjeros (Martner D., 1923: 309-311). Los gobiernos decidieron reducir la inversión en las Fuerzas Armadas, decisión que tuvo consecuencias estratégicas, cuando una fuerza española, casi sin oposición, bombardeó Valparaíso, destruyendo parcialmente el puerto, los almacenes fiscales y parte importante de la infraestructura crítica para el comercio marítimo (Pugh, 2016: 11).

Los gobiernos posteriores, asimilando la lección anterior de que un poder naval no se puede armar ante una emergencia, intentarían mantener una fuerza naval relevante, independiente de los vaivenes de la economía, encargando los acorazados "Almirante Cochrane" y "Blanco Encalada" que se convirtieron en dos de los buques de guerra más modernos y poderosos del Pacífico Sur, marcando el inicio de una nueva era para la Marina. La Guerra del Pacífico terminó la anexión de una zona rica en nitratos que sería el motor de la economía nacional durante los siguientes 30 años (Cariola & Sunkel, 1982: 126-127). Chile, a pesar de su tama-

ño y cantidad de población, se había convertido en una potencia regional. Durante el mismo período tuvo que tomar una decisión estratégica que refleja en parte el pensamiento de las potencias marítimas; en el que éstas privilegian el dominio de puntos de confluencia por sobre la expansión territorial (Lambert, 2018: 330). Argentina, aprovechando que Chile estaba en guerra con sus vecinos del norte, cuestionó la soberanía nacional de la Patagonia y el Estrecho de Magallanes. El Gobierno chileno decidió zanjar la disputa reconociendo como argentino un vasto territorio de la Patagonia al este de los Andes, pero reafirmando su soberanía sobre el Estrecho, que, si pasaba a Argentina, o incluso a ser compartido, le habría dado acceso a ambos océanos, condición que era inaceptable para el Gobierno de Chile (Universidad de Chile, 2023).

La importancia que el gobierno le dió a la Marina puede ser reflejada en sus adquisiciones. A comienzos del siglo XX, Chile obtiene dos acorazados del tipo *dreadnoughts*, uno de los buques más avanzados de su época, durante un período de declive económico (Wood, 1988: 4). Posteriormente, la aprobación de la llamada Ley de Cruceros proporcionó financiamiento relativamente estable a las Fuerzas Armadas incluso durante períodos de agitación política⁶. Su sucesora, las Leyes Reservadas del Cobre fueron la respuesta política para asegurar la adquisición de activos militares incluso en períodos complejos (Codina, 2016). La decisión política de utilizar recursos de la fuente de ingresos más importante de la nación, el cobre, es un ejemplo de cuán profundamente arraigada estaba en el gobierno la necesidad de defender el comercio marítimo del país, secuela que quedó tras la destrucción de los almacenes fiscales de Valparaíso (Wood, 1988: 6).

También, el Gobierno decidió ampliar la influencia del país hacia nuevos territorios, como Rapa Nui y la Antártica. El enfoque nacional para incorporar estas nuevas áreas fue inicialmente comercial, como se verá para el caso de Rapa Nui en la sección de geografía. Para el caso antártico, la región empezó a cobrar importancia durante la época de la caza de ballenas, y el Gobierno dictó decretos

especiales para regular la actividad. Esta actividad económica sustentó a Punta Arenas, la ciudad chilena más austral de la época, que floreció durante el siglo XVIII y principios del XIX como estación logística para los barcos que cruzaban entre el Atlántico y el Pacífico. El aumento de las tensiones por los reclamos de soberanía de Argentina y el Reino Unido, y la necesidad de asegurar los recursos que ofrecía la Antártica, impulsaron al Gobierno a establecer, en 1940, el Territorio Chileno Antártico⁷, un cono entre los meridianos 53° y 90° que supera en 1,6 veces al territorio continental (Vergara, 2018: 12).

Por otra parte, la Declaración de Santiago, firmada el 18 de agosto de 1952 por Chile, Ecuador y Perú, reivindicó el ejercicio de la protección y el control en los mares adyacentes a sus costas hasta las 200 millas náuticas. Esta distancia se determinó por corresponder al límite exterior de la corriente de Humboldt, que ha sido considerada como elemento principal de la riqueza del mar (Nelson, 1973: 670). Con la idea de formar la conciencia marítima, el almirante Jorge Martínez Busch, Comandante en Jefe de la Armada entre los años 1990 a 1997, propuso un concepto denominado Mar Presencial (Dalton, 1993: 397). La tesis se planteó para responder a los problemas generados por la gestión y extracción de los *stocks* pesqueros estacionales localizados en las fronteras de la ZEE y de las aguas internacionales. Este concepto, que abarca 7.709.000 millas cuadradas de aguas internacionales, fue aprobado como ley en 1991. Como nota aparte, es interesante ver las similitudes entre lo planteado por Martínez Busch en 1991 y el recientemente aprobado Tratado Intergubernamental sobre Biodiversidad Marina en Áreas Fuera de la Jurisdicción Nacional, conocido como BBNJ por sus siglas en inglés.

Tanto la concepción de la Zona Económica Exclusiva, en 1947, como la incorporación del Mar Presencial, muestran cómo el Gobierno entendió la importancia del mar como recurso económico para el país y, en consecuencia, tomó “audaces e inéditas acciones a partir de 1947, cuando Chile y otras naciones declararon un interés nacional so-

6 La Ley de Cruceros se aprobó originalmente para tener recursos permanentes para financiar la adquisición de nuevos buques de guerra. El origen de la ley fue la comprensión de que no se podía levantar una Armada solo en tiempos de crisis, lección aprendida tras la guerra con España en 1866.

7 El Territorio Chileno Antártico fue establecido mediante el Decreto N° 1747 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

bre áreas hasta entonces consideradas no sujetas a la jurisdicción nacional” (Dalton, 1993: 417).

En la actualidad, el Gobierno ha ampliado su enfoque hacia el mar, no solo por su importancia económica, sino también impulsando políticas de conservación marina. En 2018, la entonces presidenta Michelle Bachelet firmó la segunda Política Oceánica⁸, buscando enfrentar de manera coordinada los enormes desafíos en materia oceánica con una perspectiva de largo plazo. El documento destaca la importancia de esta política pública para un país oceánico como Chile. El Ministerio de Relaciones Exteriores lideró la elaboración del documento, en forma conjunta con Defensa, Economía, Medio Ambiente, y la Armada. Poco después, en 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores publicó la nueva estrategia “Mares de Chile, Visión 2040” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019), que describe el nuevo enfoque integral hacia el ámbito marítimo. El documento reconoce la condición de Chile como nación marítima, más que como potencia marítima. Esta última publicación identifica cuatro pilares para esta nueva relación: un océano saludable, un océano sustentable, un océano seguro y un océano gobernable. Estas estrategias fueron más allá de las palabras: para 2016, el Gobierno había declarado más del 43% de la ZEE del país como áreas protegidas, y el Ministerio del Medio Ambiente promulgó una serie de normas destinadas a asegurar el mar para las generaciones futuras.

Quizás desde una perspectiva política, el enfoque chileno es algo limitado en comparación con el de Gran Bretaña. Sin embargo, durante la corta historia del país, gobiernos políticamente muy diversos han establecido deliberadamente las condiciones para que el ámbito marítimo mejore el bienestar del país. Hay algo de cierto en el argumento de que Chile es una nación marítima, y tal vez, en ciertos períodos, se ha comportado como una potencia marítima. La evidencia avala que, a lo largo de la mayor parte de su historia, diferentes tipos de gobiernos han hecho importantes esfuerzos para usar el mar en la manera en que las potencias marítimas lo hacen, al comprender los beneficios de alcanzar esta condición.

EL FACTOR GEOGRÁFICO

Para ser una potencia hay que dominar la geografía. Los Estados deben adaptarse a su realidad geográfica o están destinados al fracaso. También deben ajustarse a las realidades geográficas de otros Estados, lo que puede dar lugar a la competencia. La geografía tiene una gran influencia en la competencia entre grandes potencias, ya que proporciona la base material para que surjan las grandes potencias y determina dónde y cómo tiene lugar la competencia estratégica. Los países deben aprovechar al máximo su situación geográfica y eliminar el mayor número posible de limitaciones que la misma geografía les impone, como, por ejemplo, la distancia. La proximidad de los competidores influye mucho en la interacción estratégica y cuanto mayor es el poder, mayor es la discrecionalidad geográfica de la que goza un Estado. Pero ningún Estado trasciende su existencia física, sino que debe armonizar el poder temporal con la geografía, y Chile no ha sido la excepción.

El factor geográfico predominante, en este caso el largo de la costa no otorga por sí solo la condición marítima de un país. Existe una tendencia de clasificar a Chile como marítimo, solo por el hecho de tener una de las costas más extensas del mundo. Claudio Collados señala que “Chile es, por su condición geográfica, el país naturalmente más marítimo del mundo” (1985: 19). Sin embargo, la geografía es neutra, requiere de voluntad política y de circunstancias para ser utilizada. Canadá y Nueva Zelanda, son ejemplos de países que, teniendo geografías más marítimas que las de Chile, le dieron la espalda al mar por razones diversas, entre ellas, lo atractivo que resulta explotar la riqueza interior del país, por sobre las que entrega el mar (Till, 2018: 116). Estos son ejemplos de que la geografía es neutral; por sí sola, no determina la capacidad marítima de un país. Los factores diferenciadores, son, entre otros, la capacidad de la sociedad para adaptarse a las condiciones geográficas como también la destreza de los conductores políticos para explotar al máximo las características físicas del país.

8 La primera versión fue de MIDEPLAN, el año 1977.

La forma en que el país definió sus límites, posterior a su Independencia, dan cuenta de una visión marítima de algunos gobernantes. Las potencias marítimas, de cualquier magnitud, tienden a privilegiar el control de puntos de confluencia marítimos, por sobre la expansión territorial (Lambert, 2018: 330). Fue así como Gran Bretaña priorizó el dominio de puntos estratégicos para influir en los pasos interoceánicos, como Singapur, Suez, las Islas Malvinas, entre otras. También Estados Unidos, quien, entrando tarde a la competencia geopolítica por influir en el Asia Pacífico, buscó mejorar su control de áreas de interés mediante la incorporación de bases en Filipinas, Hawaii y Guam, entre otras. En el caso nacional, O'Higgins comprende que el mar es vital para la supervivencia de la nación, no solo desde el punto de vista militar, porque desde allí podían invadir los españoles, sino que también desde el punto de vista geopolítico -"Este triunfo y 100 más no significarán nada si no dominamos el mar"- . La posición de Chile como el país más austral del mundo, le permitía convertirse en un punto de confluencia entre los océanos Pacífico y Atlántico. En 1842, ya desde el exilio, O'Higgins escribió al menos siete cartas al ministro del interior con estudios y proyectos sobre el Estrecho de Magallanes y las tierras al sur de él (Martinic, 2002: 45). En 1843, Chile finalmente reafirma su soberanía en el cono sur, con la toma de posesión del Estrecho, en 1843, tarea llevada a cabo por Armada y la goleta "Ancud", comandada por Juan Guillermos. También la incorporación de Rapa Nui al territorio nacional, da cuenta de esta tendencia a controlar puntos de confluencia. La expansión económica y comercial chilena hacia el Pacífico planteó la conveniencia de contar con una posesión en el Pacífico Central, que permitiese servir como base logística intermedia entre el continente y el sector del Asia Pacífico. Rapa Nui, ubicada a 3.700 km de Valparaíso, mejoraría la posición del país con respecto a las líneas de comunicaciones marítimas, además de servir como posición adelantada para prevenir posibles invasiones desde el mar (Porteus, 1981; 70). Si bien la isla nunca tuvo la capacidad para ser una posición estratégica, el ejemplo de su incorporación al territorio nacional da cuenta de una visión marítima de la geografía.

Esta visión marítima, sin embargo, normalmente asociada a emprendedores y comerciantes, ha competido con una visión más continental del país. Durante la Guerra del Pacífico, Chile efectivamente se anexó una parte importante de nuevos

territorios, pasando de ser una isla geopolítica a un país con fronteras que finalmente rompieron con esta condición de semi aislamiento. Al término del proceso independentista, las fronteras nacionales no estaban completamente delimitadas. Lo que sí era claro, es que las características físicas de aquellos sectores donde estaban las fronteras hacían que el acceso o la salida del país fuese difícil. El desierto de Atacama por el norte, considerado uno de los más áridos del mundo y la Cordillera de los Andes por el este, efectivamente imponían barreras naturales que hacían que el país fuese considerado más como una isla que como un país inserto en Sudamérica (Collados, 1985: 19). Sumado a lo anterior, los centros productivos nacionales se encontraban en su gran mayoría en la zona centro sur del país, lo suficientemente lejos de cualquier adversario, a no ser que viniesen por mar, tal como ocurrió en la guerra contra España, de 1866.

Al término de la Guerra del Pacífico, la incorporación de las provincias de Tarapacá y Antofagasta no solo agregaron 168 km de frontera terrestre con Perú, sino que, además, la explotación de las ricas regiones del norte cambió el núcleo productivo del país, trasladándolo desde la resguardada zona central, hacia la frontera norte (Miller, 2021: 97-99). Esta expansión geográfica significó que las fronteras terrestres comenzaran a ser vitales para la defensa del país, y por lo tanto requirió de la creación y mantención de un Ejército importante que, hasta antes del conflicto, era relativamente pequeño y de carácter expedicionario, tal como fue utilizado en la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, o en la misma Guerra del Pacífico. Con el tiempo, este Ejército no sólo se creció, sino que superó con creces a la fuerza naval.

Si bien existe un consenso general en los geopolíticos que la geografía no cambia, para el caso nacional, la apertura del Canal de Panamá significó un cambio geopolítico de gran magnitud. La posición geográfica privilegiada que alguna vez vislumbró O'Higgins, cambió dramáticamente con este evento: ya no era necesario circunnavegar el continente para cambiar de océano. Punta Arenas, que durante el siglo XIX se había transformado en una importante estación carbonera para los buques que realizaban el tramo Valparaíso-Liverpool, quedó relegada al confín del mundo. Hoy, la ciudad ha comenzado a revivir gracias a su posición respecto al continente Antártico, aunque el éxito de esta tarea dependerá exclusivamente de

las políticas gubernamentales, ya que Punta Arenas debe competir con Ushuaia para posicionarse como un centro logístico antártico.

Uno de los mayores desafíos que tiene Chile actualmente es su posición geográfica respecto a sus mercados. Siendo un país exportador, la distancia que se encuentra de sus principales compradores se presenta como un dilema logístico permanente. Para mantenerse competitivo, se hace necesario que toda la cadena sea eficiente. Desde el mineral que se extrae o la fruta que se recoge hasta el puerto de destino, cualquier ineficiencia se transforma en pérdida de competitividad. Los principales socios comerciales de Chile se encuentran en el Asia Pacífico, recibiendo en cifras del 2023, el 59% de los envíos, seguido por América, principalmente Estados Unidos, con un 31%, previéndose que esa condición no variará en el futuro próximo (Banco Central de Chile, 2022). Si bien hasta hace un par de años la eficiencia logística de los puertos nacionales era un referente regional, esa condición pasa a ser secundaria con la construcción del mega puerto en Chancay, en Perú. El efecto inmediato previsible, es que los puertos nacionales se transformarán en alimentadores, significando que exportar será más caro y demorará más; una condición que se debe evitar si se quiere seguir siendo competitivo, especialmente con los productos de exportación nacionales. (Athenalab, 2022).

Si bien, como señalara Mahan, la capacidad de acceder al mar y utilizarlo ha sido una característica clave del poder nacional, este acceso requiere de esfuerzo por parte del Estado. Chile tiene hoy la doble oportunidad de, por una parte, convertirse en la puerta de entrada al continente antártico, y por la otra, servir como puerto principal para el transporte de bienes desde y hacia el área Asia-Pacífico, aprovechando las capacidades logísticas nacionales. Esta es la base para recuperar la condición de potencia marítima y así mejorar la capacidad de competir con otros países de la región.

LA ECONOMÍA MARÍTIMA

Para una potencia marítima, el intercambio comercial es vital para la subsistencia. La condición marítima de un país es, en cierta forma, la respuesta a una debilidad estratégica. El país debe comerciar para obtener aquellos recursos que su limitada capacidad agrícola, industrial o energéti-

ca le puede proveer. Son países que comercian en forma global y son inusualmente dependientes de recursos importados y, por lo tanto, están culturalmente propensos a la actividad marítima (Lambert, 2018: 7). Ejemplos de esta definición son el Reino Unido, Dinamarca y Japón, entre otros, y todos son potencias de diferente orden, pero con el mar como factor común. La dinámica del intercambio comercial, o ciclo virtuoso del comercio marítimo que propuso Mahan era la siguiente: del comercio marítimo, esto es el intercambio de bienes y servicios a través del mar, los países eran capaces de obtener recursos. Una parte de esos recursos era destinada a la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas, a través de la construcción de armadas y guardias costeras que permitiesen custodiar dicho comercio. Este aumento en la seguridad permitía, a su vez, crear una superioridad marítima sobre los competidores cercanos, aumentando de esta forma la capacidad de comerciar a través del mar, cerrando de esta forma el círculo (Till, 2018: 17-18).

Al analizar el caso nacional, la economía marítima y la aplicación del círculo virtuoso, no es tan evidente. En primer lugar, el país ha presentado diferentes niveles de dependencia del mar, desde una relativamente menor, como lo fue el caso de la época Colonial, donde podía subsistir gracias a su producción agrícola propia, hasta hoy, donde Chile depende en forma vital de su comercio marítimo, sobre todo por la necesidad de importar hidrocarburos y gas. Por otra parte, como era en el caso británico, por ejemplo, este círculo virtuoso tenía además asociada una cadena de valor, es decir el Reino Unido importaba materias primas, y luego les daba valor dentro del país, para luego exportarlas, lo que, en general, tampoco se dio en el modelo económico nacional.

Chile posee una tierra fértil, aunque limitada en espacio. A finales del siglo XVIII, las exportaciones a Perú eran, en orden de importancia: trigo, cobre, grasa animal, vino, cueros y carne seca; por otra parte, las importaciones eran en su mayoría productos manufacturados en Europa, como azúcar, ropa de lana, algodón y arroz (Vicuña Mackenna, 1936: 248). Esta actividad comercial era relativamente simple, y el comercio entre la colonia y Perú era dominada y vigilada por la Corona, por lo que la seguridad de este intercambio no era responsabilidad nacional. Posterior a la Independencia, dentro de los ingresos totales por exportaciones, los cereales contribuían con el 81% hacia

1850, con el 74% entre 1866 y 1870, y con cerca de dos tercios a fines del siglo XIX (Bauer, 1973: 163). Los nuevos mercados eran Australia, California y Gran Bretaña (Martner D. , 1923: 283), y las exportaciones fueron posibles gracias a las mejoras en el transporte marítimo, que redujeron los aranceles y los tiempos de transporte.

Dado que las principales actividades económicas del país, a lo largo de su historia, han estado asociadas a materias primas, y que sus principales mercados no están en América Latina, sino en Asia, Estados Unidos y Europa, el comercio marítimo se convierte entonces en un factor esencial para la subsistencia del país. Algunos de los primeros líderes políticos, como O'Higgins y Portales, comprendieron tempranamente este dilema. Mientras el primero abrió los puertos chilenos al comercio internacional, el segundo vislumbró que para compensar la relativa debilidad del país frente a sus vecinos, era necesario convertirse en una potencia comercial (Portales, Diego Portales a Manuel Blanco Encalada, 1836), organizando instituciones fundamentales como la Armada, la marina mercante, los almacenes fiscales, y un marco legal que permitiese sostener el comercio marítimo, llevando a niveles aceptables todo lo que se le opusiera, como por ejemplo el contrabando, adelantándose de alguna manera al círculo virtuoso del comercio marítimo propuesto décadas después por Mahan.

Su postura generó fricción entre la antigua sociedad de hacendados y la nueva sociedad comercial, al prever esta última, correctamente, que esta nueva clase económica representaría una amenaza para su poder. Portales admiraba el sistema comercial británico; llegó a exagerar diciendo que "arrendaría" el país a Gran Bretaña para que lo administrara (Sazo & Ormazabal, 1996: 3). El concepto era más bien simple: utilizar la posición geográfica de Chile como una forma de proyectar el interés europeo hacia la cuenca del Pacífico, invirtiendo en un avanzado sistema de aduanas, y en los almacenes fiscales que se podían usar para guardar mercancías por hasta dos años sin pagar impuestos (Encina, 1984: 54). Las políticas marítimas de Portales y Rengifo fueron continuadas por sus sucesores, promoviendo la construcción de una marina mercante que transportara los bienes bajo bandera nacional por el Pacífico. Desde 1813, el Estado aprobó leyes que potenciaban la marina mercante nacional, definiendo una tarifa especial para los barcos de bandera nacional. Portales creó

una academia para aumentar la cantidad de tripulantes chilenos en estos buques (Portales, Diego Portales a Antonio Garfias, 1832). En 1840, el Estado reconoció que el comercio marítimo no podía quedar solamente en manos nacionales, en parte, por la falta de capital provocada por el desinterés comparativo en la inversión naviera, abriendo el comercio nuevamente a todas las banderas, abandonando el proteccionismo (Ministerio de Guerra y Marina, 1841: 10-11).

El resultado de esta apertura al mundo fue una creciente importancia de Chile como centro comercial y minero, atrayendo casas comerciales europeas que se instalaron en Valparaíso, quienes trajeron capital, a la fecha escaso en el país. Para fines del siglo XIX, Valparaíso era una ciudad importante en el Pacífico sur, con un comercio que trascendía a los puertos nacionales. (Carpenter, 1900: 199). Para ese entonces, las ideas del libre comercio eran una "doctrina nacional" (El Mercurio, 1857). En el país operaban casas comerciales británicas, alemanas, españolas e italianas, siendo su principal negocio importar productos terminados de Europa y exportar salitre, minerales y alimentos (Couyoumdjian, 2000: 73-75). Junto a este intercambio de mercancías, floreció el sistema bancario, estableciéndose la primera bolsa de valores del país y de Latinoamérica en Valparaíso, en 1892, así como los primeros bancos internacionales (Cavieres, 1988: 142).

Este modelo económico, sin embargo, no estaba lo suficientemente maduro como para sostenerse por sí mismo en tiempos de crisis. Lo que hicieron los primeros administradores, como Portales, fue importar un modelo que había funcionado en sociedades industrializadas, e implantarlo en el país. Sin embargo, existía una profunda diferencia entre ambos sistemas. Las potencias marítimas, como Gran Bretaña, recibían productos brutos y los convertían en productos con valor agregado, creando un ciclo que beneficiaba a la industria, y en un segundo nivel, a la educación, por la necesidad de mano de obra calificada, aunque fueran conocimientos básicos. El caso nacional era diferente; este se basaba en la exportación de materias primas y no en productos acabados y, en consecuencia, dejaba muy poca mano de obra especializada.

El auge económico del país no provenía del círculo económico virtuoso explicado anteriormente (Till, 2018: 18). La mayor parte de los ingresos por

las exportaciones de los minerales no se quedaban en Chile, sino que volvían al lugar donde los inversionistas tenían sus oficinas, principalmente en Londres. Chile solo obtenía su parte de los ingresos aduaneros de estos productos. Hacia 1850, casi el 60% de los ingresos del Fisco nacional provenían de estos impuestos, proporción que siguió aumentando hasta principios del siglo XX. Incluso en esa fecha, la mayor parte de los capitales invertidos en el país eran extranjeros, particularmente de las casas comerciales europeas, lo que significaba que la propiedad de las empresas mineras, los ferrocarriles, los puertos, e incluso el transporte marítimo, estaba en manos de extranjeros y no de chilenos (Couyoumdjian, 2000: 70).

Como todo modelo exportador, el sistema productivo se basaba en los mercados externos, y los precios estaban determinados —al igual que hoy— por el número de competidores y la demanda del producto. Cuando la Gran Depresión posterior a la Primera Guerra Mundial impactó al comercio internacional y Alemania inventó el salitre sintético, muchos inversionistas extranjeros no vieron más incentivos para continuar en el país, y simplemente se llevaron sus capitales y conocimientos, dejando a Chile sin recursos suficientes para reinventarse, sin administradores capaces de dirigir las empresas, y sin productos para transportar en buques (Couyoumdjian, 2000: 98-99). Como resultado, no solo se derrumbó la economía nacional, sino que también se puso en duda la capacidad del Gobierno para dirigir la economía.

La Gran Depresión golpeó a Chile con más fuerza que a ningún otro país de América Latina (Pinto A., 1959: 107-108). Los gobiernos posteriores, por diversas circunstancias, se alejaron del modelo de comercio marítimo, y en lugar de apoyar el libre comercio, adoptaron un modelo que buscaba crear una industria autosuficiente, produciendo bienes para el mercado interno, y gravando fuertemente todos los productos extranjeros. Independiente de lo bueno o malo que este ideal económico, conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones, éste no fomentaba el ciclo económico definido por Mahan (Palma, 1984: 61-68). Aunque estas barreras pretendían estimular el desarrollo industrial, que en teoría sería el motor del crecimiento de la economía local, en realidad creó una economía ineficiente, con industrias estatales improductivas y monopolios que a larga resultaron insostenibles.

Durante casi ochenta años, la economía chilena luchó, produciendo una serie de experimentos políticos que relegaron al país a un lugar secundario dentro del continente. Con la llegada de los gobiernos democráticos, a fines del siglo XX, nuevamente se sentaron las bases para el libre comercio, llegando a cerca de 29 acuerdos de libre comercio con 65 naciones, accediendo al 67% de la población y al 88% del PIB mundial (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2022). Este nuevo proceso de apertura hacia eco al mejor momento del comercio marítimo nacional, cuando ya en 1812 se había intentado crear acuerdos comerciales con Calcuta, y tratados de libre comercio con México (1831), Estados Unidos (1832), Francia (1846), e incluso Cerdeña (1856) (Martner D., 1923: 141).

Entre 2010 y 2018, el comercio representó el 52,1% del PIB (Jordán, 2019: 24-33) —algo muy significativo—, y el 93,3% de este comercio viajó por vía marítima. El mar volvió a ser un elemento vital de la economía chilena, además de todas las otras actividades directamente vinculadas a él, como la pesca, el turismo, la minería y la energía.

Esta segunda apertura al mundo ha enfrentado al país con una serie de desafíos. Chile depende en gran medida de la energía extranjera, en particular del petróleo y el gas. Sin reservas, la principal producción del país, el cobre y el litio, podría paralizarse. El mar se convierte en un factor vital de la economía, transportando el 95% del comercio nacional, y más del 60% del comercio interior. El país es el segundo productor mundial de salmón, después de Noruega, y ocupa el duodécimo lugar en el ranking mundial de capturas de pescado. Y ante la necesidad de proteger y asegurar la llegada de los petroleros y la protección del comercio, varios gobiernos han invertido en la adquisición de nuevas capacidades para las Fuerzas Navales.

La importancia de tener una estrategia marítima es vital. Al analizar cifras recientes, los dos períodos más ricos de Chile están asociados al uso activo del mar como medio de comercio, defensa, exploración y explotación. En los últimos años, también tuvimos un período marítimo virtuosos, aunque no haya sido reconocido como tal. Un estudio de 2018, la *Henry Jackson Society* determinó que Chile era la segunda potencia regional de Sudamérica, solo después de Brasil (AthenaLab; The Henry Jackson Society, 2019). La relevancia de haber quedado por sobre países como Colom-

bia y Argentina, puede que tenga su explicación en cómo el país utilizó los beneficios del mar para -como dice Lambert- explotar el potencial marítimo del país para suplir las debilidades sobre potencias continentales. Y los resultados no pueden ser dejados de lado. En los últimos treinta años el país subió desde las últimas posiciones a tener el mayor PIB por persona de América Latina. Hay conexiones entre estas últimas cifras y el uso integral del mar; son esos vínculos los que los gobiernos, a través de una estrategia marítima integral, debiesen identificar y explotar.

LA SOCIEDAD MARÍTIMA

La relación de las personas con el mar es tal vez uno de los aspectos más difíciles de cuantificar. Cuando Mahan describió los elementos que el dan vida al concepto de potencia marítima, la sociedad ocupaba dos de ellos. El primero era la cantidad de población que realizaba actividades relacionadas con el mar, y, el segundo era -tal vez aún más importante-, el total de personas dedicadas específicamente al comercio marítimo. Una elite comercial arriesgada era prerrequisito para el comercio internacional. Aun cuando, para fines del siglo XIX, los riesgos eran muchos, los beneficios eran potencialmente superiores. Esta elite comercial se formaba independiente de los líderes de turno, y debía darse como una característica inherente de la población (McCranie, 2021: 27). Para otros autores, como Lambert, la sociedad marítima es el elemento fundamental para la condición de potencia marítima. En su libro *Seapower States*, el autor argumenta que la condición de potencia marítima es, antes que todo, un fenómeno cultural, donde el mar está en el “centro de las políticas de Estado, del desarrollo económico, del arte y de la identidad” (Lambert, 2018: 3). Es decir, la condición de potencia marítima es una opción conscientemente construida por un Estado, para asegurar su desarrollo económico a través del comercio internacional, basado en una cultura e identidad social marítima (Lambert, 2018: 4). Parte del problema radica en el hecho que los modelos que normalmente se analizan para describir a la sociedad marítima, son, o eran, en realidad ciudades: Atenas, Cartago, Venecia y Génova son ejemplos comparables con, por ejemplo, Valparaíso, pero difícilmente extrapolable a todo un país. Por otra parte, la cantidad de personas dedicadas a la actividad marítima se ha visto radicalmente disminuida gracias a la automatización. Los mo-

ernos buques requieren menos de una veintena de tripulantes, y los puertos, hoy intermodales, se han alejado de las ciudades.

En esta sección, se entenderá por sociedad marítima aquella que culturalmente está en sintonía con el mar, adoptándolo como parte integral de su vida, y comprendiendo que el océano desempeña un papel central en el bienestar de la nación. El argumento central es que, en Chile, algunos grupos se han comportado como sociedades marítimas, pero no el país como un todo. Una floreciente clase comerciante ha desafiado desde la Independencia, a otra clase poderosa, la de los hacendados establecidos desde el período colonial. Esto creó una nueva generación de empresarios y comerciantes que, aprovechando las ventajas del mar, produjo riqueza y abrió la sociedad local al comercio, trayendo así al país, en diferentes épocas, cambios sociales y culturales, y a su vez, bienestar y progreso.

Probablemente desde Santiago, o las ciudades interiores, será difícil reconocer a Chile como una sociedad marítima. Una rápida mirada a los emblemas nacionales, como el escudo o el huaso, estereotipo nacional, nos podría llevar a una conclusión de que el país creció dándole la espalda al mar. Sin embargo, al analizar ciertas sociedades y culturas dentro del país, algunas han florecido gracias a su relación con el entorno marítimo. Chiloé, por ejemplo, puede considerarse como una región profundamente ligada a la actividad marítima. Su condición geográfica modeló a su población, que se vio obligada a utilizar el mar como medio de comunicación, transporte y alimentación. Como consecuencia, gran parte de su mitología está centrada en el mar, con leyendas como la del buque fantasma “Caleuche”, o la Pincoya, una princesa del mar que representa la fertilidad de todas las especies marinas. La cultura chilota se mantiene hasta el día de hoy, pues la región sigue dependiendo en gran medida de la industria marítima, siendo la capital de la acuicultura nacional, convirtiendo al país en uno de los mayores exportadores de ese producto a nivel mundial.

Valparaíso presenta un caso diferente al de Chiloé. La importancia de este puerto durante la Colonia fue casi siempre secundaria respecto a Callao. A pesar de este inicio, varios ministros, comenzando por Portales y Rengifo, siguieron la visión de O’Higgins sobre el comercio marítimo, y transformaron la ciudad, que pasó a ser conocida como

la “Perla del Pacífico”, en el núcleo comercial del Pacífico Sur. A medida que un sistema abierto de mercado reemplazó las regulaciones que la Corona española había impuesto al comercio exterior, comerciantes de Gran Bretaña, Alemania, Italia, España y Francia, y algunos nacionales, se establecieron en esta ciudad, transformándola en el principal puerto del país superando a Callao (Collier & Sater, 2004: 61). Como resultado, Valparaíso, en términos económicos, pasó a ser más importante que Santiago, condición que cambiaría recién después de la apertura del Canal de Panamá. Un visitante francés describió así el poder real del Valparaíso de 1880 en relación con Santiago:

“más de 3.000 barcos mercantes llegan y zarpan cada año (...). Los montos involucrados en los negocios [de Valparaíso] son enormes; y aunque Santiago, como capital y sede del gobierno, tiene el monopolio de la diplomacia, es aquí donde reside la gran mayoría de los consulados extranjeros” (Woods, 2016: 39).

Pero mientras el Valparaíso del siglo XIX fomentaba una sociedad marítima, el resto de Chile se desarrolló más enfocado en las actividades de la tierra. Los principales productos comerciales eran agrícolas y mineros, sectores que usaban la mayor parte de la mano de obra nacional (Collier & Sater, 2004: 76-79). El mar era visto como el medio para transportar estos bienes, y la gran mayoría de los chilenos trabajaba la tierra más que participaba en actividades marítimas, condición que se mantiene hasta hoy. La cultura marítima de Valparaíso no permeó al resto del país, y las actividades basadas en la tierra influyeron fuertemente en una mentalidad orientada hacia el interior. Al discutir sobre los elementos del “poder marítimo”, Mahan razonó que Gran Bretaña recurrió al mar por necesidad, ya que carecía de recursos naturales en su territorio (Holmes, 2020: 38). Este no era el caso de Chile, al menos antes de la revolución industrial. El campo proporcionaba suficiente alimento para mantener a los colonos (cuyo número era aun relativamente pequeño); el comercio era importante, pero no vital. La nueva élite económica, nacida a partir del comercio exterior, cambió ese paradigma y visualizó que el comercio marítimo era esencial para convertirse en un país más próspero. Y no se equivocaron. Hoy, casi el 95% del comercio exterior chileno, fuente de los principales ingresos del país, se realiza por vía marítima.

Teniendo en consideración su geografía, Chile parece tener menos conciencia marítima de la que

debería. A la herencia continental castellana, hay que añadir que la actividad marítima siempre ha competido con la agricultura y la minería: primero, el salitre, luego el cobre, y quizás en el futuro el litio, han sido los recursos primarios para la economía y, por ende, suele olvidarse que el mar es vital para que el país continúe siendo competitivo para exportar estos bienes. Durante los últimos años, sin embargo, parece que la sociedad ha desarrollado un nuevo enfoque hacia el océano, uno más centrado en la sustentabilidad y la seguridad. Según una encuesta reciente, “defender los intereses marítimos” fue la segunda opción más importante para los expertos y la quinta para el público. Las cuatro primeras también estaban relacionadas con temas marítimos (AthenaLab-Ipsos, 2021, pág. 8). Asimismo, la reciente creación de diferentes áreas marítimas protegidas, que abarcan cerca del 43% de la ZEE total de Chile, tiene un nivel muy alto de aprobación ciudadana. Tal vez la forma en que medimos las sociedades marítimas debe actualizarse a una comprensión más integral. Si bien el uso comercial del dominio marítimo seguirá siendo un factor importante de la ecuación, también se debe considerar cuán sostenibles son estas actividades. Pareciera que la futura sociedad marítima se está volviendo más ecológica que su antecesora.

Mientras Chile avanza hacia una economía basada en las finanzas y servicios, el mar parece ser percibido como cada vez más lejano, incluso para las antiguas élites comerciales. Quizás se debe dar un nuevo enfoque a lo que se entiende por sociedad marítima, considerando cómo la sociedad, al menos la chilena, está observando el medio marítimo como un ecosistema que necesita protección y supervisión, rol que la Armada ha realizado durante casi doscientos años, adaptándose a los nuevos escenarios y a lo que la sociedad y el Gobierno le exigen.

LA ARMADA

Para Mahan, la función principal de las marinas, en el marco de la descripción de una potencia marítima, era la protección del comercio marítimo, siendo este último la base del bienestar del país. Esto se lograba con la supremacía naval, es decir, la preeminencia de la fuerza naval propia por sobre la adversaria (Sumida, 1977: 6). Aunque posteriormente fue readecuando su visión respecto al rol que debía cumplir la marina en tiempos de

guerra, Mahan comprendió que, a diferencia de los ejércitos, estas últimas tenían un rol en tiempo de paz, el que además de asegurar las rutas marítimas, abarcaba el rol diplomático, es decir la Marina al servicio de la política exterior del país.

Entendiendo el vínculo entre el comercio exterior, el bienestar de la población y una fuerza naval que tenga la capacidad de actuar frente a adversarios que afecten estas últimas, es que, en general, las naciones marítimas promulgan leyes para asegurar los medios humanos y materiales para brindar seguridad a su comercio, teniendo en general armadas relativamente grandes en comparación con sus competidores (Lambert, 2018: 331). La decisión de invertir y mantener una fuerza naval adecuada a las necesidades marítimas no era una exclusividad de Gran Bretaña. Desde los tiempos de Atenas, en la antigua Grecia, existió la voluntad política de asegurar contar con una fuerza naval por sobre otras necesidades sociales, al utilizar los ingresos de las minas de plata de *Argentum* para invertir en seguridad, decisión que le finalmente le trajo dividendos al enfrentar su Armada, liderada por Temístocles, a un adversario mucho mayor, Persia, logrando contenerla. En el caso nacional, existieron casos similares que permiten concluir que, al menos en ciertos períodos de la historia nacional, el poder político ha decidido invertir en una fuerza naval que sea capaz de asegurar el comercio y la superioridad frente a eventuales adversarios.

Como ya fue señalado, durante la época colonial, tanto el comercio marítimo como su defensa, eran controlados por la Corona española, principalmente porque consideraba estas actividades como una posible fuente de emancipación (Barros Arana, 2000: 79). El resultado de esta restricción fue que, para el proceso de la Independencia, existían muy pocos marinos entrenados por lo que hubo que reclutar oficiales y gente de mar en el extranjero. La Armada estaba “compuesta, como sucede en toda legión extranjera, de una multitud de hombres mercenarios, sin lazos que los uniesen, sin principios, y dispuestos siempre a la insubordinación” (Gay, 1856: 375). O’Higgins confió en Lord Thomas Alexander Cochrane, destacado marino británico, lograr un objetivo bastante complejo: el control de los mares, arrebatándosele al Imperio Español (Gay, 1856: 374). Cochrane llevó a cabo algunas de las campañas ofensivas más importantes durante el período posterior a la Independencia, conquistando Corral y Valdivia

mediante operaciones anfibias para luego liderar la flota que liberó a Perú del dominio hispánico. Estas campañas navales lo llevaron incluso hasta las costas de Acapulco, siguiendo siempre el objetivo de erradicar la presencia naval española en el Pacífico (Cochrane, 1869).

A pesar de todo el aporte que esta fuerza naval le entregó al país, esta fue desmantelada por problemas económicos y administrativos. Este hecho además coincidió con la abdicación de O’Higgins y el regreso de Cochrane a su patria. La flota tuvo un nuevo impulso durante el período de Portales, cuando el comercio marítimo se volvió prioritario. Portales comprendía intuitivamente el rol de la Armada como protectora del comercio marítimo y como una herramienta del poder nacional: para él, tener un buque de guerra era más importante que un ejército, ya que este último no evitaba los asaltos de los piratas, mientras que el primero era una herramienta que señalaba al país y a otras naciones la voluntad de proteger los intereses nacionales, tanto en Chile como en el exterior (Portales, Diego Portales a Antonio Garfías, 1832). Frente a la creación de la Confederación Perú-Boliviana, Portales vio el nacimiento de un adversario que, a su juicio, competiría con los intereses nacionales, afectando no sólo el comercio, sino que la supervivencia del país. Frente a esto, convenció al Congreso de declarar la guerra a la nueva coalición, expresando al Jefe de la expedición la importancia del servicio naval, no solo como herramienta militar, sino como vital apoyo al objetivo estratégico de usar el comercio para incrementar la riqueza y la estatura geopolítica de la nación (Portales, Diego Portales a Antonio Garfías, 1832).

A pesar de la fuerte influencia de Portales, en los años posteriores a su muerte la flota fue nuevamente desmantelada. En 1864, el ministro de Guerra y Marina, Antonio Varas, declaró al Congreso sobre lo que pretendía que fuera la Armada: “Un país como Chile debe equilibrar el mantenimiento de una Armada adecuada, considerando su geografía, con el ingreso nacional. La Armada debe ejecutar diversos servicios, donde la guerra y el combate no ocupen un lugar único y exclusivo” (Ministerio de Guerra y Marina, 1856: 10). A pesar de esta declaración, el país se enfrentó a España, en 1866 con una fuerza de solo dos buques. Sin una oposición efectiva, la flota española bombardeó los almacenes de Valparaíso, causando efectos desastrosos en la economía. Desde entonces, el gobierno cambió el concepto de gastar por el

de invertir en una Flota, creando varias leyes que permitieron al país adquirir navíos de primera línea, incluso cuando la economía no estaba en su mejor momento.

El siguiente conflicto, la Guerra del Pacífico, finalizó con una buena sincronización entre la Marina, que destruyó la flota enemiga ganando el control del mar, y el Ejército, que después de estas acciones, fue transportado y apoyado por la Armada hasta la marcha final sobre la capital peruana.

A pesar de las dificultades económicas de la primera parte del siglo XX, es destacable el esfuerzo que realizó el Estado por mantener una fuerza naval disuasiva. En efecto, tal como lo hiciera Temístocles con los recursos provenientes de Argentinum, el Estado de Chile creó las “Leyes Crucero” cuyo fin era construcción de unidades navales para mantener un poder naval acorde a los intereses marítimos del Estado, frente a la competencia vecinal. La Ley del Cobre (Ley N° 13.196), aprobada en 1958, estableció que el 10% de los ingresos totales de la industria del cobre debían ser usados para adquirir equipamiento de defensa. Aunque comenzó con la mayor parte para la Armada, terminó distribuyendo estos ingresos de manera equitativa entre las Fuerzas Armadas. Esta ley permitió construir la flota actual, y sigue siendo un ejemplo de los esfuerzos realizados por el Estado para destinar ingresos a seguridad, pese a la constante presión de otros sectores de la sociedad, como salud y obras públicas.

La Armada, al igual que muchos servicios navales en el mundo, no solo cumple una función militar; sino que además actúa como policía marítima. Desde 1848, el Gobierno delimitó el territorio marítimo del país, al crear áreas marítimas que dependían directamente del jefe del servicio naval, definiendo además los poderes policiales para garantizar la seguridad del transporte marítimo a lo largo de la costa. Este concepto sentó las bases para la posterior creación de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DGTMM) que, entre otras funciones, ejerce el rol de policía marítima existe hasta el día de hoy (Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, 2023). En 1856, el ministro de Guerra y Marina argumentó que los buques de la Armada

también debían utilizarse en tareas distintas a la guerra, como por ejemplo establecer las condiciones de seguridad para los buques mercantes; brindar conectividad con las colonias del sur⁹, disuadir a piratas y contrabandistas, además de otras tareas como la investigación hidrográfica (Ministerio de Guerra y Marina, 1856: 10). Estas mismas tareas son las que realiza la Armada hoy en día, sumándose además la cooperación internacional, en el entendido que lograr océanos seguros, va más allá de lo que un solo país puede realizar. Con el fin de organizar todos los medios necesarios para realizar las tareas antes mencionadas, la Armada introdujo el concepto de “áreas de misión”, primero dentro de la institución y unos años después, en el Ministerio de Defensa y el resto de los servicios.

Aunque aún está por verse si el Gobierno decide finalmente adoptar un enfoque prioritariamente marítimo. Lo que parece estar claro es que, a lo largo de su historia, ha invertido recursos que han logrado mantener una Armada equilibrada. Esta institución también se ha adaptado a los desafiantes escenarios del siglo XXI, donde el dominio marítimo seguirá siendo tan vital como lo ha sido en el pasado. Se puede presagiar que la institución seguirá evolucionando para proteger los intereses marítimos de Chile, y los promoverá activamente al interior de la sociedad para mejorar la riqueza y el bienestar de la nación.

COMENTARIOS FINALES

Chile, desde la Independencia en adelante, ha demostrado ser un país que depende en forma vital del mar para su seguridad, intercambio económico, alimentación, conectividad, transporte, bienestar y prosperidad. Este hecho es importante, por cuanto la evidencia demuestra que cuando las condiciones internacionales han sido las adecuadas, el país ha prosperado mediante la ejecución de una estrategia marítima integral, que permitió a un país relativamente débil frente a sus vecinos, transformarse en una de las economías más pujantes de su época. La condición marítima del país, bien dirigida, ha permitido a Chile convertirse en una potencia marítima en ciertos períodos de su historia.

9 El Gobierno llamó oficialmente “colonias” a todos los asentamientos cercanos al Estrecho de Magallanes. Esta denominación se mantuvo hasta principios del siglo XX.

Es importante recalcar que ser una potencia marítima no es una condición exclusiva. Esto un punto importante. Ser marítimo no es una cuestión absoluta sino relativa. Es una cuestión de grado, y es difícil pensar en algún país que no muestre una mezcla de características centradas en el mar y la tierra. Los países son más o menos marítimos que otros, y a veces más o menos de lo que han sido en el pasado o tal vez en el futuro. Además, como en el caso de Chile, ciertas zonas del país son mucho más marítimas que otras.

Este aspecto lleva a otro punto; si se acepta la declaración anterior, entonces los gobiernos pueden elegir cómo equilibrar sus intereses marítimos con los continentales. Ser una potencia marítima, entonces, es una cuestión de elección política; es el Estado, a través de la elaboración de políticas, junto con una clase empresarial pujante, el que logra la sinergia necesaria para aprovechar los recursos que el mar brinda en su espectro más amplio.

Por otro lado, la geopolítica define cuán marítimo puede llegar a ser un país. En el caso chileno, las características físicas, el tipo de productos que produce, su dependencia del gas y el petróleo extranjeros, y la distancia de los mercados internacionales hacen que la depender del mar no solo sea importante, sino vital. A pesar de la afirmación anterior, la historia sugiere que, por diversas razones, algunos gobiernos habían priorizado un enfoque más continental, que lamentablemente terminó privando al país, y la calidad de vida de sus ciudadanos. En el caso chileno, los períodos de mayor bienestar están directamente relacionados con aquellos en los que el Estado y esta élite empresarial persiguieron el máximo beneficio del mar. Esto es evidencia de que el poder marítimo tiene una propensión natural a disminuir, a menos que se tomen medidas correctivas.

Otro aspecto importante es que no es suficiente ser una potencia naval para ser una potencia marítima. Esta última se basa en una forma de in-

sertar al país en la comunidad internacional, buscando también generar las condiciones necesarias para incidir en el desarrollo de eventos a favor del global. Entonces, el aporte a la seguridad de la Armada es fundamental para mantener el desarrollo económico y social.

En ese sentido podría decirse que la globalización, entendida como la forma en que el comercio y la tecnología han convertido al mundo en un lugar más conectado e interdependiente, ha beneficiado a la mayoría de los países, y ciertamente a Chile. Para asegurar el comercio, el dominio marítimo necesita protección. Y, de hecho, hay una cuestión importante aquí para las Armadas, especialmente las pequeñas y medianas. Si países como Chile se benefician del comercio, ¿qué puede hacer la Armada para proteger este sistema, o las reglas básicas del orden mundial? Defender el buen orden en el mar requiere compromiso y cooperación si se quiere mantener el sistema en su actual condición. Después de todo, las naciones marítimas -no sólo las potencias marítimas-, dependen vitalmente del comercio para mantener sus economías en marcha.

Regresando al título, pareciera ser que Chile fue una potencia marítima, al menos regional, durante un cierto período de su historia. Hoy es más un país marítimo con una capacidad específica para influir en el entorno regional. Sin embargo, todavía hay condiciones pendientes para volver a ser una potencia marítima, principalmente una estrategia que involucre a todo el gobierno incorporando a otras partes interesadas, como el sector privado. La importancia de la condición de potencia es que una vez permitió al gobierno mejorar el bienestar de sus ciudadanos y la seguridad y prosperidad económica del país, algo que los futuros políticos y la sociedad deben considerar al decidir qué tipo de nación quieren construir, especialmente cuando el sustento de este país depende vitalmente del mar.

BIBLIOGRAFÍA

- Athenalab. (2022), “Puerto Chancay en Perú y su impacto geopolítico en Chile”, Documento de Trabajo N°5. Santiago: Athenalab.
- AthenaLab; The Henry Jackson Society. (2019), “Auditoría de capacidad geopolítica: Sudamérica”, Santiago.
- AthenaLab-Ipsos. (2021), “2a Encuesta—Percepciones sobre política exterior y seguridad nacional”, Santiago: Athenalab.
- Banco Central de Chile. (10 de Noviembre de 2022), “Indicadores de Comercio Exterior”. <https://www.bcentral.cl/areas/estadisticas/comercio-exterior-de-bienes>
- Barros Arana, D. (2000). *Historia General de Chile, Tomo V*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bauer, A. (1973), *Expansión económica de una sociedad tradicional: Chile central en el siglo XIX*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Brands, H. (2014), *What Good is Grand Strategy?* New York: Cornell University Press.
- Cariola, C., & Sunkel, O. (1982), *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930*, Madrid: Instituto de cooperación Latinoamericano.
- Carpenter, F. G. (1900), *South America, Social, Industrial, and Political. A Twenty-Five-Thousand-Mile Journey in Search of Information*. Boston: Geo. M. Smith & Co.
- Cavieres, E. (1988). *Comercio chileno y comerciantes ingleses, 1820-1880: Un ciclo de historia económica*. Valparaíso: Ediciones Universidad Católica de Valparaíso.
- Cochrane, L. T. (1869), *The Life of Thomas Cochrane, 10th Earl of Dundonald*. Londres.
- Codina, R. (12 de octubre de 2016), “Ley Reservada del Cobre: Conflicto e Intereses a nivel Institucional”, Viña del Mar, Viña del Mar, Chile: Academia de Guerra Naval.
- Collados, C. (1985). Prólogo. En C. Collados, *El Poder Naval Chileno* (pp. 9-20). Valparaíso: Revista de Marina.
- Collier, S., & Sater, W. F. (2004), *A History of Chile, 1808-2002*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Couyoumdjian, J. R. (2000), *El alto comercio de Valparaíso y las grandes casas extranjeras, 1880-1930. Una aproximación*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Crowl, P. A. (1986), Alfred Thayer Mahan. En P. Paret, *Makers of Modern Strategy, from Machiavelli to the Nuclear Age* (pp. 444-477), New Jersey: Princeton University Press.
- Dalton, J. G. (1993), “The Chilean Mar Presencial: A Harmless Concept of Dangerous Precedent”, *International Journal Of Marine and Coastal Law* 8, N°3, 397-418.
- Woods, J., (2016). *Destino: ¡Valparaíso!, Pioneros europeos en la costa oeste de Sudamérica*. Santiago: Editorial Ricaaventura.
- Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (12 de Junio de 2023), *Historia del Servicio*. <https://www.directemar.cl/directemar/organizacion/historia-del-servicio/historia-del-servicio>
- El Mercurio (26 de diciembre de 1857).
- Encina, F. (1984), *Historia de Chile, Tomo XXVI*. Santiago: Editorial Ercilla.
- Gay, C. (1856), *Historia de la Independencia de Chile*, Paris: Thunot & Co.
- Holmes, J. (2020), *Maritime Strategy*. Annapolis: United States Naval Institute.
- Jordán, G. (2019). ¿Cuán dependiente será Chile del transporte marítimo a fines del siglo XXI? *Revista de Marina* N° 3, 24-33.
- Kaplan, R. (2013) *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, New York: Random House.
- Lambert, A. (2018), *Seapower States*. New Heaven: Yale University Press.
- Larrañaga, E. (2006), “Bernardo O’Higgins, forjador del poderío marítimo de Chile”, *Revista de Marina*, N°4, 356-360.
- Mahan, A. T. (1987), *The influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. New York: Dover Publications Inc.
- Martinic, M. (2002), *Breve historia de Magallanes*, Punta Arenas: La Prensa Austral Limitada.
- Martner, D. (1923), *Estudio de la política comercial chilena e historia económica nacional, Tomo 1*. Santiago: Editorial Universitaria.

- McCranie, K. D. (2021). *Mahan, Corbett, and the Foundations of Naval Strategic Thought*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Miller, R. M. (2021), "Chile durante la Era del Salitre, 1880-1930", En M. Llorca-Jaña, & R. M. Miller, *Historia Económica de Chile desde la Independencia*, Santiago: RIL Editores.
- Ministerio de Guerra y Marina (1841), *Memorias del Ministro de Estado al Congreso Nacional*.
- Ministerio de Guerra y Marina (1856), *Memoria del Ministro de Estado al Congreso Nacional*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2019), "Mares de Chile, Visión 2040". http://sur-austral.cl/wp-content/uploads/2020/07/Mares_de_Chile__vision2040.pdf
- Nelson, L. (1973). The Patrimonial Sea. *International and Comparative Law Quarterly*, 22, N°4, 668-686.
- Palma, G. (1984), "Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones", *Estudios Cieplan* N°12, 61-68.
- Paúl, A. (1993), "Portales, el Estado en forma", *Revista de Marina*, N°1, 48-66.
- Pinto, A. (1959), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Pinto, J. (1987), "Valparaíso: Metrópoli financiera del boom del salitre" En M. T. Cobos et al, *Valparaíso, 1536-1986*, Valparaíso: Instituto de Historia, Universidad Católica de Valparaíso, Serie Monografías Históricas/1, 1987.
- Portales, D. (17 de 03 de 1832). *Diego Portales a Antonio Garfias*. Epistolario de Diego Portales.: [https:// historiachilexixudla.wordpress.com/2008/09/03/epistolario-de-diego-portales](https://historiachilexixudla.wordpress.com/2008/09/03/epistolario-de-diego-portales)
- Portales, D. (28 de marzo de 1832), Diego Portales a Antonio Garfias. *Epistolario de Diego Portales*. Diego Portales a Antonio Garfias.
- Portales, D. (3 de octubre de 1836), Diego Portales a Manuel Blanco Encalada. *Epistolario de Diego Portales*.
- Portales, D. (10 de septiembre de 1836), *Diego Portales a Manuel Blanco Encalada*. Historia Chilena: [https:// historiachilexixudla.wordpress.com/2008/09/03/epistolario-de-diego-portales](https://historiachilexixudla.wordpress.com/2008/09/03/epistolario-de-diego-portales)
- Porteus, D. (1981), "The Annexation of Easter Island: Geopolitics and Enviromental Perceptions", *NS, NorthSouth*, Vol 6, N°11, 67-80.
- Pugh, K. (2016), "Guerra Contra España, a 150 años de una lección aprendida", *Revista de Marina* N°2, 6-13.
- Saeger, R. (1977), *Alfred Thayer Mahan: The Man and His Letters*, Maryland: Naval Institute Press.
- Sazo, C., & Ormazabal, L. (1996), "El poderío marítimo en el epistolario de don Diego Portales", *Revista de Marina*, N°4, 405-416.
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (2022), "Acuerdos Comerciales". <https://www.subrei.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales/>
- Sumida, J. T. (1977), *Inventing Grand Srtategy and Teaching Command*, Washington DC: The Woodrow Wilson Center Press.
- Till, G. (2018), *SEAPOWER, A Guide for the Twenty-First Century*, London: Routledge.
- Universidad de Chile. (10 de 06 de 2023), "Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales. Fuentes documentales y bibliografías para el estudio de la historia de Chile". http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15651%2526SID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html
- Vergara, M. A. (2018), "La Antártica: una visión marítima", *Revista de Mar, Liga Marítima de Chile*, N° 204, 11-25.
- Vicuña Mackenna, B. (1936), *Obras Completas, Historia de Valparaíso*, Santiago: Universidad de Chile.
- Wood, G. (1988), "El acorazado Almirante Latorre", *Revista de Marina* N°3, 255-286



María José Piñeiro Tejo es alumna del programa de Doctorado en Seguridad y Defensa ANEPE; Profesor Civil de la Academia de Guerra Naval; Magíster en Historia, mención Política y Relaciones Internacionales PUCV; Licenciada en Historia mención en Ciencia Política PUCV; Licenciada en Educación; Profesora de Historia Geografía y Ciencias Sociales PUCV. Se ha desempeñado como profesora en distintos contextos educacionales de educación superior y es encargada de Vinculación con el Medio de la Academia de Guerra Naval.

Zona gris, la seguridad y gobernanza del mar: reflexiones para Chile

GRAY AREA, SECURITY AND GOVERNANCE OF THE SEA: REFLECTIONS FOR CHILE

María José Piñeiro Tejo

RESUMEN

La realidad geográfica de Chile es el mar. En los últimos años la zona gris ha aparecido como una de las estrategias más usadas en el ámbito marítimo por parte de actores estatales y no estatales amenazando la seguridad y soberanía de estados ribereños. Es por ello que el presente artículo tiene por finalidad presentar el concepto de zona gris, y otorgar algunas reflexiones para Chile en el ámbito de la seguridad y soberanía para ello se analizará el concepto de seguridad y gobernanza del mar lo que nos permitirá evidenciar donde y porqué aparece la zona gris y establecer reflexiones para Chile dada su condición marítima.

Palabras clave: zona gris – seguridad – mar – gobernanza – Chile.

ABSTRACT

The geographical reality of Chile is the sea. In recent years the gray zone has appeared as one of the most used strategies in the maritime field by state and non-state actors threatening the security and sovereignty of coastal states. That is why the purpose of this article is to present the concept of gray area and provide some reflections for Chile in the field of security and sovereignty. For this, the concept of security and governance of the sea will be analyzed, which it will allow us to show where and why the gray zone appears and establish reflections for Chile given its maritime condition.

Keywords: gray zone – security – sea – governance – Chile.

INTRODUCCIÓN

El inicio del siglo XXI ha evidenciado transformaciones en el escenario internacional, dando cuenta de un orden mundial diferente a lo conocido luego del fin de la Guerra Fría (de la Balze, 2019). Este nuevo escenario, que comprende la globalización, la alta interdependencia entre Estados, el desarrollo tecnológico acelerado y el cambio climático hacen que los análisis incluyan más actores y variables que hace 50 años.

En este contexto los océanos se han convertido en un foco de estudio relevante, dada la importancia que representan para la humanidad: nos alimentan, regulan nuestro clima y producen la mayoría del oxígeno que respiramos, constituyen la base de gran parte de la economía mundial y sustentan sectores como el turismo, la pesca y el transporte marítimo internacional (PNUMA, 2023).

Hoy en día se considera que los océanos son clave para el desarrollo económico presente y futuro y la prosperidad de todas las naciones. Según la OCDE, el volumen del comercio marítimo se triplicará de aquí a 2050. Esto implica que unas líneas de comunicación marítima abiertas, protegidas y seguras, junto con un orden basado en normas en los océanos, resulten fundamentales para la seguridad y la prosperidad a escala mundial. Por lo tanto, la seguridad y la buena gobernanza del ámbito marítimo son de gran interés para todos (Unión Europea, 2021).

Los océanos presentan amplios retos a resolver en el porvenir, es así como hemos presenciado que en la actualidad se evidencia una tendencia creciente para transformar los océanos de espacios libres a regulados. Un ejemplo de ello es el acuerdo logrado este año sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales (BBNJ). Cada vez se legisla más sobre lo marítimo y las naciones encuentran crecientemente más difícil el coordinar sus acciones en ellos, teniendo en cuenta que el concepto de soberanía no es aplicable (al menos hasta ahora para la mayoría de ellas) a los mares abiertos. La globalización hace que los agentes que actúan sobre el comercio marítimo y la extracción de recursos sean múltiples y no puedan asociarse solamente con un único Estado (Baldúz, 2015).

Además, existe una amplia y robusta gobernanza en materia oceánica amparada bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR, 1982), y junto con esto se cuenta con un organismo especializado de las Naciones Unidas, llamado Organización Marítima Internacional (OMI) que tiene como misión “Fomentar, a través de la cooperación, un transporte marítimo seguro, protegido, ecológicamente racional, eficaz y sostenible, mediante la adopción de las normas más estrictas posibles de protección y seguridad marítimas.” (OMI, 2023).

Se evidencia entonces que, tanto CONVEMAR como OMI dictan dichas normativas respecto al mar y tienen un status diferenciado para efecto de entender y aplicar el derecho de este, dado que dependen exclusivamente de la voluntad y capacidad de los Estados a cumplirla.

Lo anterior se explica dado que en el plano internacional, los países de mayor gravitación tienden a practicar una adhesión instrumental en la medida que revisan que las instituciones y su respectivo orden internacional basado en normas, deben servir a sus intereses permanentemente y cuando perciben que ese orden deja de responder a sus intereses se concluye que ese orden debe ser modificado o abandonado (Arredondo, 2021). En contraposición, las potencias pequeñas y medianas pueden restringir a las naciones más poderosas y ganar influencia adicional por beneficiarse de las normas y acuerdos internacionales previamente acordados, donde sus voces tienen cabida (The Elders, 2022).

Es así como se evidencia que los océanos, a pesar de la robusta gobernanza que se ha construido sobre ellos, representan particularmente un espacio propicio para la generación de las denominadas zonas grises, que se establecen como una amenaza a la seguridad de los estados principalmente marítimos.

Chile cuenta con más de 4.300 kilómetros de costa en el Océano Pacífico, un extenso territorio Antártico y una Zona Económica Exclusiva de aproximadamente 3,5 millones de kilómetros cuadrados, que equivale a más de cinco veces la superficie de su territorio continental sudamericano, además de ayudar al 95% del comercio exterior realizado por mar. Es poseedor de una innegable condición

geográfica marítima que ofrece múltiples oportunidades de desarrollo, es decir, esta privilegiada posición es un atributo que constituye una inmejorable vía de comunicación económica, social y política con el resto del mundo. Junto con lo anterior, constituye una enorme fuente de recursos para el desarrollo de actividades productivas (Gómez, 2017), sin embargo estas amplias oportunidades traen consigo diferentes tipos de amenazas a la seguridad y soberanía. La ausencia de fronteras físicas en la mar puede generar una difícil atribución de determinadas acciones y por su misma naturaleza son objeto de diversos ataques que desestabilizan y debilitan nuestra soberanía.

Dado que el Pacífico es nuestro hogar y está en la primera línea de nuestro futuro, el presente artículo tiene por finalidad analizar el concepto de zona gris y su desafío para estados marítimos como Chile en el ámbito de la seguridad y soberanía para cumplir dicho objetivo, en primera instancia se presentará el concepto de zona gris y sus características. Como segundo elemento está el análisis del concepto de seguridad ligada al mar y sus desafíos. En tercer lugar, se mostrarán las principales instituciones de gobernanza del mar para evidenciar sus principales problemáticas. En cuarto lugar, se establecerán reflexiones que la zona gris presenta para Chile dada su condición marítima para luego finalizar con las conclusiones.

LA ZONA GRIS, CONCEPTUALIZACIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

No existe una única definición y/o categorización de lo que se entiende por zona gris. Inicialmente, se puede establecer como un espacio intermedio en el espectro de conflicto político que separa la competición acorde con las pautas convencionales de hacer política, del enfrentamiento armado directo y continuado (Jordán, 2022) para la consecución de un objetivo, mediante el uso de estrategias multidimensionales de implementación gradual y con objetivos a largo plazo.

Josep Baqués, señala que:

La peculiaridad de la zona gris es que no se cruza el umbral de la guerra: se puede llegar a colindar con el límite de dicho umbral, pero con la mirada puesta en no estimular una respuesta militar de los Estados defensores del statu quo. Para ello, se emplean instrumentos como narrativas hostiles tendentes a provocar la subversión en los territorios afectados; la movili-

ción de civiles, en su caso armados, que pueden llegar a plantear desde dinámicas de violencia organizada en entornos urbanos hasta atentados terroristas; presiones económicas (boicots a productos, amenazas a vendedores o consumidores; actos de sabotaje) (Baqués, 2022).

Michael Mazarr, analista Senior de la RAND Corporation, en el año 2015 proporciona una definición y caracterización del término “zona gris” en un trabajo extenso para el Instituto de Estudios Estratégicos (SSI) del Ejército Estadounidense y la define como una estrategia que

“persigue objetivos políticos a través de campañas cohesivas e integradas; emplea en su mayoría herramientas no militares o no cinéticas; se esfuerza por permanecer por debajo de los umbrales de la escalada o de la línea roja para evitar conflictos directos y convencionales; y se mueve gradualmente hacia sus objetivos en lugar de buscar resultados concluyentes en un período de tiempo específico” (Pérez, 2021).

Wei chin Lee, en *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime* la denomina una estratagema (Lee, 2010) para ellos la idea de zona gris está asociada a diferentes niveles de análisis: conflicto de zona gris, estrategia de zona gris, tácticas de zona gris, técnicas de zona gris y operaciones de zona gris.

En contraposición se han encontrado trabajos que hacen referencia a que la zona gris sería causa de una guerra política y que este concepto no tendría nada de novedoso y sólo sería una reconceptualización de lo postulado por J. Kennan en la Guerra Fría. La guerra política correspondería al empleo de todos los medios y mecanismos que puede movilizar el Estado, sin llegar a la guerra, para alcanzar sus objetivos nacionales. La guerra política emplea tanto operaciones encubiertas como operaciones claramente identificadas, que los adversarios no pueden o no están en condiciones de percibir como una agresión directa, y que inevitablemente provocaría resistencia a los propósitos del agresor (González Martín, 2021) (Villanueva, 2019).

Silvana Elizondo sintetiza ciertos elementos expuestos anteriormente, señalando que “la zona gris permite lograr objetivos de seguridad sin recurrir a un uso directo y mensurable de la fuerza, por medio de formas innovadoras de coerción”. (Elizondo, Estrategia de zona gris y libertad de navegación: el caso del mar del sur de China, 2019)

A la luz de las definiciones, la zona gris, es un espacio que queda abierto bajo un limitado control legal ya sea por medios físicos o a reinterpretaciones legislativas y narrativas que la lleva a convertirse en un conflicto indirecto, una estrategia o una táctica por parte de Estados u organismos no estatales que persigan un fin. Emplea herramientas no convencionales como el uso del incrementalismo, la asimetría, la multidimensionalidad y la ambigüedad (modos), y con estos elementos persigue objetivos limitados sin recurrir a un uso directo y mensurable de la fuerza, por medio de formas innovadoras. Así, mediante la consecución gradual de estos objetivos limitados, a largo plazo lo conduce a una victoria por acumulación.

En síntesis, en función de las definiciones presentadas se puede establecer que los rasgos característicos de la zona gris sería operar siempre por debajo del umbral de la agresión, en un espacio que se ubica entre la guerra y la paz. El incrementalismo, la asimetría de fines y medios, y la ambigüedad son las claves de su éxito (Elizondo, Estrategia de zona gris y libertad de navegación: el caso del mar del sur de China, 2019). Este elemento permite confundir al adversario, que no puede ver frente a qué fenómeno se encuentra hasta que da cuenta de los hechos consumados, y por último las potencias revisionistas que tienen interés en alterar algunos aspectos del statu quo y capacidad para hacerlo, utilizan esta estrategia evitando el

uso de la fuerza, junto con esto el alto costo que tendría hoy en día en el sistema internacional el uso de medios militares.

Por consiguiente, como se aprecia en la Imagen 1, la zona gris se encuentra previo al umbral de la violencia.

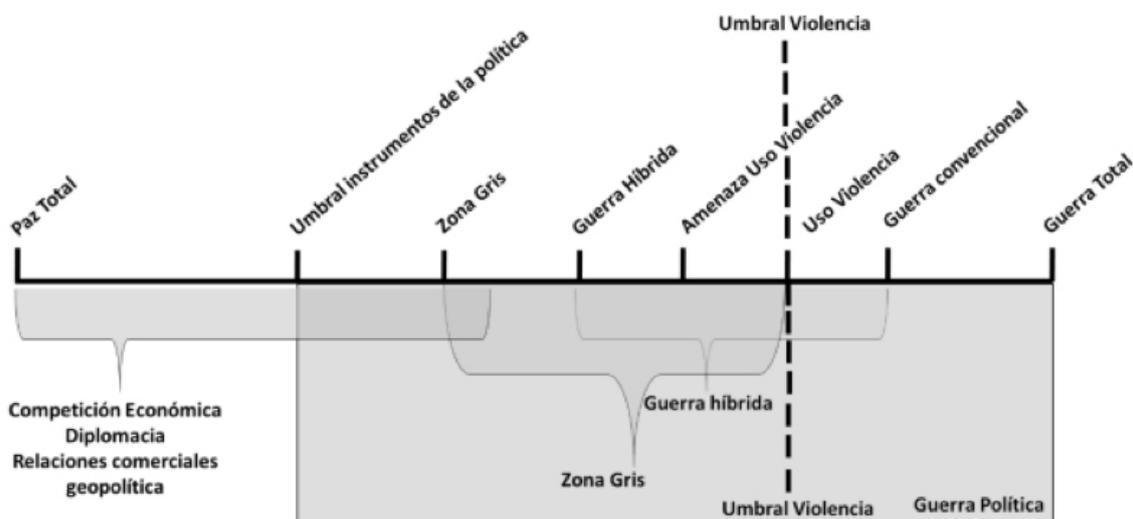
La zona gris, presenta una amplia articulación de todos los medios disponibles utilizando la incertidumbre y la deconstrucción del orden establecido con ideas alternativas.

Teniendo como base las características de la zona gris, es relevante establecer por qué el mar es un escenario propicio para generar zonas grises. Para ello es esencial establecer qué características presenta la seguridad en el mar que permite que los actores generen estrategias de zonas grises.

LA SEGURIDAD EN EL MAR

El concepto de seguridad de los océanos no ha sido establecido desde la academia. Al hablar de los océanos generalmente nos referimos a la idea de protección de estos. En la amplitud del término, lo relativo a seguridad del océano se ha ido construyendo en base a las instancias multilaterales referidas al concepto de seguridad marítima. Si bien existe una gobernanza de los océanos construida en base a acuerdo y declaraciones que

Imagen 1. La Naturaleza de la Competición en el Continuum



LÓPEZ-LAGO LÓPEZ-ZUAZO, Manuel. La competición en el continuum. Documento de Opinión IEEE 56/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO56_2021_MANLOP_Competicio n.pdf

presentan hoy en día un marco normativo, organizaciones intergubernamentales y variadas instancias de cooperación internacional establecidas, todas ellas toman como base lo construido hasta hoy desde la seguridad marítima.

Considerando lo anteriormente expuesto podemos señalar que, como es propio de la historicidad y los avances de la humanidad en los últimos cien años, el concepto de seguridad marítima ha ido variando con el tiempo. Como destaca Rafael García “la seguridad marítima dada la creciente preocupación en los últimos años se ha transformado en una suerte de término de moda donde su contenidos y límites han ido creciendo con el tiempo” (García Pérez, 2019).

La seguridad marítima en su origen estaba ligada a preservar la libertad de navegación, favorecer el comercio y asegurar las buenas prácticas. Asimismo, durante la Guerra Fría concentró su atención en la rivalidad sostenida entre las grandes potencias por el control del espacio marítimo. Sin embargo, la agenda de seguridad marítima no ha dejado de crecer, y como ejemplo de esto vemos los actos de piratería y robo a mano armada en el mar, terrorismo, contrabando, tráfico ilícitos (de personas, drogas o armas), actos contra el patrimonio cultural subacuático, daños intencionados e ilícitos contra el medio marino, incluyendo la sobreexplotación de los recursos vivos derivada de la pesca ilegal y el impacto del cambio climático (García Pérez, 2019).

Natalie Klein ha presentado una concepción amplia sobre la seguridad marítima en nuestros días, abarcando “la protección del territorio, el territorio marítimo, la infraestructura, la economía, el medio ambiente y la sociedad de un Estado contra ciertos actos dañinos que ocurren en el mar”. Esta concepción de seguridad marítima lo abarca todo y toma en cuenta los intereses de los Estados tanto frente a las amenazas provocadas por otros actores, estatales o no estatales, y otros riesgos naturales. Este enfoque integrado, ha sido asumido por diversos Estados y organizaciones internacionales siendo a la vez plasmados en Estrategias de Seguridad Marítima (Klein, 2011).

Para Pérez, en el caso del mar, resulta particularmente compleja la gestión de su seguridad, dada la combinación de factores globales y locales, de jurisdicción nacional e internacional, de defensa y represión de actividades ilícitas, o de preservación

medioambiental que amenazan tanto a la seguridad de los Estados ribereños como al conjunto del planeta, estableciendo una frontera difusa entre seguridad interna y externa que obliga a dar respuestas colectivas basadas en la colaboración política internacional y en el desarrollo de una gobernanza mundial capaz de preservar el mar como bien público global (Pérez, 2021).

María Zamora Roselló considera que el concepto de seguridad marítima ha evolucionado hacia una perspectiva extensiva que va más allá de la seguridad del buque y del medio en el que se desplaza; incluyendo el plano ambiental, para la conservación del medio marino, así como la protección frente a actuaciones ilícitas que atenten contra la integridad de los buques, su tripulación y pasaje. Las fronteras entre Estados se difuminan en mares y océanos (Zamora Roselló, 2010).

Y como señalábamos al inicio de este escrito, las medidas regionales y nacionales quedan comprometidas desde su elaboración, dado que los transportes y las comunicaciones han diluido la separación entre los Estados y los continentes, pero las diferencias socioeconómicas han profundizado en la distancia que separa a unos grupos de otros. La ineficacia de estas disposiciones se pone de relieve ante el desarrollo de las grandes rutas del transporte marítimo y la variedad de Estados que comparten las mismas aguas y estados menos desarrollados, no disponen de medios ni recursos suficientes para hacer respetar los niveles mínimos de seguridad (Zamora Roselló, 2010).

Ian Bowers señala en un artículo de la *Naval War College Review* de EE.UU. de 2018, que el ámbito marítimo suele generar escenarios de alta inestabilidad, ya que facilita las interacciones entre potencias distantes y la contraposición de diferentes interpretaciones de la ley del Mar. Al mismo tiempo, presenta baja probabilidad de escalada, en tanto las operaciones navales ocurren lejos de la mirada pública, no implican una afectación directa de la población y suelen ser dependientes de decisiones en tierra. (Bowers, 2018) La aproximación de Bowers, expone también las ventajas que presenta el mar para las estrategias de zona gris. En el mar no hay fronteras fijas que puedan asimilar los movimientos militares a la pérdida de territorio, como ocurre en el continente, y junto con esto se sabe que el control del espacio no es permanente sino fluido y limitado. Por otro lado, amplía Bowers, ante un incidente, las unidades

pueden dispersarse con facilidad, siendo costoso reunir rápidamente una fuerza naval de envergadura, proceso que da tiempo a negociaciones. En este contexto, el incrementalismo, la ambigüedad y la asimetría se convierten en modalidades con fuerte impacto estratégico (Elizondo, 2021).

Por consiguiente, la normativa de seguridad en el mar está asociada principalmente al ámbito marítimo. Dada la preocupación por los océanos en los últimos años, ha concitado gran interés y ha llevado a ampliar el concepto más allá de la actividad marítima. Sin embargo, la realidad física del océano y su normativa construida desde el multilateralismo y el derecho internacional y la cantidad de actores estatales y no estatales presentes permite diferentes interpretaciones y baja probabilidad de que la población evidencie directamente el impacto de los problemas en dichos espacios, además de ser un medio donde su control es limitado y depende de la capacidad y voluntad de los Estados de ejercerlo en menor o mayor medida, lo que genera un espacio favorable para la zona gris.

En el siguiente apartado, se analizará la gobernanza de los océanos con la finalidad de establecer principales problemáticas que dan paso a zonas grises y el establecimiento de algunos desafíos futuros en el ámbito oceánico.

GOBERNANZA DE LOS OCÉANOS

Por siglos no existió una norma internacional aceptada transversalmente en relación con el dominio de los espacios oceánicos (Kelly, 2017). En la práctica, y por muchos años, fue universalmente reconocida la soberanía de los Estados sobre las aguas de sus respectivas riberas en base a la norma conocida como la “regla del cañón”, la que señalaba que las naves no debían aproximarse a la costa de un determinado país, a una distancia menor a las tres millas náuticas, sin solicitar la autorización del respectivo Estado ribereño.

En el siglo XX, diversas posturas serían planteadas respecto de los espacios oceánicos a ser reclamados por los Estados. En el año 1952 la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) Chile, Ecuador y Perú, mediante la Declaración de Santiago del año 1952, proclamó: “Como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200

millas marinas desde las referidas costas” (Declaración de Santiago, 1952).

Es la primera vez que se esboza la norma que, en términos de extensión espacial y conceptual, más tarde sería asumida universalmente. Con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, uno de los temas a abordar por la nascente organización es el de la regularización de los espacios oceánicos y los derechos que le cabían a los diferentes Estados. En el año 1956 convoca a la Primera Conferencia sobre el Derecho del Mar; dos años después, esta primera Conferencia da término a su trabajo entregando cuatro convenciones relacionadas con la regulación de los espacios marítimos. En esta Primera Convención, se establece la normativa sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, la que entraría en vigor en septiembre de 1964; sobre Alta Mar, vigente desde septiembre de 1962; acerca de la Plataforma Continental, en vigor a partir de junio de 1964, y finalmente sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, efectiva a contar de marzo de 1966. Si bien la Primera Convención logra acordar importantes aspectos sobre el derecho del mar, no es sino hasta la Tercera Convención convocada en 1970, que se aprueba, con una votación de 130 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones, el 30 de abril de 1982, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Esta entrará en vigor recién el 16 de noviembre de 1994, un año después de alcanzar la sexagésima firma de ratificación (Kelly, 2017).

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. CONVEMAR.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR, 1982), entre muchos otros aspectos, establece la normativa vigente respecto del derecho que le corresponde a los Estados para los efectos del empleo y explotación de los espacios oceánicos.

Cabe destacar que la CONVEMAR, por diferentes razones, no ha sido ratificada por diversos países; otros, habiendo firmado, no la tienen en vigencia. En contraparte, sí hay numerosos Estados que la han firmado y ratificado. Todo ello hace que esta aparezca como una norma internacional con estatus diferenciado para los efectos de entender y aplicar el derecho del mar que se establece en la comúnmente llamada “Constitución de los ma-

res”. Es necesario dejar establecido que la última ratificación a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, presentada el 16 de junio de 2016, corresponde a Azerbaiyán (Estado número 168). La ONU a la fecha tiene 193 Estados miembros.

La Convención en su Parte XI (secciones 4 y 5) y el Anexo VI crea tres organismos importantes de carácter internacional: la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos para organizar y controlar las actividades de exploración y explotación, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar con el objetivo de resolver controversias y opiniones consultivas y la Comisión de Límites de la Plataforma Continental.

Autoridad Internacional de los Fondos Marinos

Es una organización autónoma dentro del sistema común de las Naciones Unidas, todos los Estados que forman parte de la CONVEMAR son miembros de la Autoridad, compuesta por un total de

168 miembros, entre ellos la Unión Europea. Su función principal es regular la exploración y la explotación de los recursos minerales de los fondos marinos que se encuentran en “la Zona”, que la Convención define como los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, es decir, fuera de los límites exteriores de la plataforma continental. La zona comprende un poco más del 50% de todo el fondo marino de la Tierra. (ONU, 2022)

De conformidad con la CONVEMAR, la exploración y la explotación de los minerales de los fondos marinos en la Zona solo pueden llevarse a cabo suscribiendo un contrato con la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y con sujeción a sus normas, reglamentos y procedimientos. Pueden adjudicarse contratos a empresas mineras tanto públicas como privadas, siempre y cuando estén patrocinadas por un Estado parte de la CONVEMAR y cumplan determinados requisitos de capacidad tecnológica y financiera. En última instancia, las ventajas económicas de la explotación minera de los fondos marinos, muy probablemente en

	Estados miembros de las Naciones Unidas que han firmado pero no han ratificado	Estados Miembros de las Naciones Unidas que no lo han firmado	Territorios que son parte de países que la han ratificado, pero en los cuales la Convención no está en vigencia	Observadores de las Naciones Unidas (categorías especiales) No firmada
Con Litoral	Camboya, Colombia, Corea del Norte, El Salvador, Irán, Libia, Emiratos Árabes Unidos.	Eritrea, Israel, Perú, Siria, Turquía, Estados Unidos, Venezuela	Aruba (Reino de los Países Bajos)	Palestina
Sin Litoral	Afganistán, Bután, Burundi, República Centroafricana, Etiopía, Liechtenstein, Ruanda	Andorra, Kazajistán, Kirguistán, San Marino, Sudán del Sur, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán		Ciudad del Vaticano

Tabla CONVEMAR Fuente: elaboración propia.

forma de regalías abonadas a la Autoridad, deben ser compartidas en “beneficio de la humanidad en su conjunto”, con especial énfasis en los países en desarrollo, que carecen de tecnología y capital para explotar por sí mismos los minerales de los fondos marinos.

La Autoridad ha elaborado reglamentos, que incluyen disposiciones relativas a la protección ambiental para regular las actividades de exploración. Hasta la fecha ha aprobado 28 contratos de exploración en los Océanos Pacífico, Índico y Atlántico, que abarcan más de 1,3 millones de km² de fondo oceánico. En enero de 2017, Polonia solicitó el 29º contrato de exploración. Estos contratos los pueden suscribir los Estados partes en la CONVEMAR y las empresas patrocinadas por ellos. Entre los Gobiernos nacionales que participan están los de Alemania, China, la Federación de Rusia, Francia, India, Japón y Corea del Sur, y los que pertenecen a la Organización Conjunta Interoceanmetal (un consorcio formado por Bulgaria, Cuba, Eslovaquia, la Federación de Rusia, Polonia y la República Checa). También se han adjudicado contratos a un grupo cada vez más numeroso de empresas privadas patrocinadas por los Estados partes desarrollados y en desarrollo, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo como las Islas Cook, Kiribati, Nauru, Singapur y Tonga (ISA, 2023).

Es importante destacar que a la fecha, la prioridad principal de la Autoridad es elaborar un régimen jurídico para la explotación de estos recursos. Esto implica tener en cuenta una serie de cuestiones tecnológicas, financieras y ambientales.

Como organismo regulador, puede que la principal preocupación de la Autoridad sea encontrar la forma de equilibrar los beneficios sociales de la explotación minera de los fondos marinos, como son el acceso a los minerales esenciales, la falta de desplazamiento de las comunidades, la investigación en aguas profundas y el desarrollo tecnológico por una parte, y la necesidad de proteger el medio marino, por otra. Por supuesto, el hecho de que ningún lugar de la Zona pueda ser explotado sin el permiso de la Autoridad garantiza que los impactos ambientales de la explotación minera de los fondos marinos serán vigilados y controlados por un organismo internacional. Esto por sí mismo refleja un enfoque de precaución en la explotación de los fondos marinos. Sin embargo, es evidente que el trabajo minero afectará al medio marino de

algún modo, especialmente en las proximidades inmediatas de las operaciones de extracción. Gran parte de la labor de la Autoridad se ha centrado hasta la fecha en exigir a los contratistas encargados de la exploración, que recopilen datos de referencia especialmente sobre la composición y la distribución de las especies de las aguas profundas, y que realicen investigaciones científicas para comprender mejor los posibles efectos a largo plazo de la explotación minera de los fondos marinos. (Naciones Unidas, 2022)

Lo expuesto anteriormente, tiene aún más sentido en los tiempos de hoy, pero a su vez genera interrogantes entorno a los intereses de los Estados a la hora de cooperar y respetar las disposiciones de la Autoridad de los fondos marinos, cuando el escenario o las circunstancias sean otras a la existentes.

Comisión de Límites de la Plataforma Continental, CLCS

Es un órgano creado por la CONVEMAR y compuesto de 21 miembros elegidos sobre la base de una representación geográfica equitativa, encargado de examinar los datos presentados por los Estados ribereños sobre la determinación de los límites exteriores de la plataforma continental cuando esta se extiende más allá de las 200 millas marinas y hacer recomendaciones de conformidad con el artículo 76 de la Convención (Commission on the Limits of the Continental Shelf, 2019).

En los últimos 10 años se han producido 40 solicitudes de extensión de plataforma continental a la comisión.

Hasta el año 2012, la reclamación de plataforma se veía en un mapa de la siguiente manera (Imagen 2), según lo publicado por Ocean Review (Ocean Review, 2012).

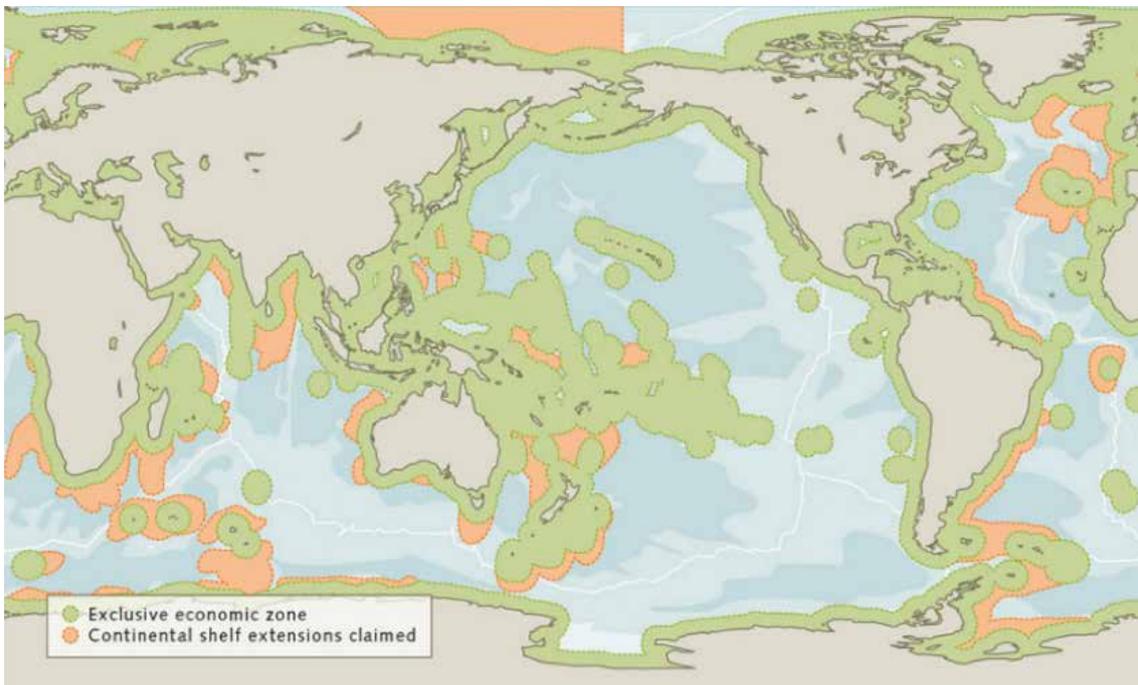
Y hasta el año 2010 la totalidad de países que habían reclamado su plataforma continental (Schoolmeester & Baker, 2011) (Imagen 3).

Los datos expuestos no dejan de ser interesantes ya que posterior a la fecha, se han presentado 40 solicitudes que claramente cambian el mapa y generan controversias en el espacio oceánico por superposiciones que terminan siendo interpretaciones entre los diferentes Estados.

Fecha de presentación	Presentación a la CLCS
<u>Russian Federation</u> - partial revised Submission in respect of the Okhotsk Sea	28 February 2013
<u>Russian Federation</u> - partial revised Submission in respect of the Arctic Ocean	3 August 2015
<u>Brazil</u> - partial revised Submission—in respect of the Brazilian Southern Region	10 April 2015
<u>Brazil</u> - partial revised Submission—in respect of the Brazilian Equatorial Margin	8 September 2017
<u>Brazil</u> - partial revised Submission—in respect of the Brazilian Oriental and Meridional Margin	7 December 2018
<u>The Cook Islands</u> - revised submission concerning the Manihiki Plateau	3 December 2021
<u>Argentina</u> - partial revised Submission	28 October 2016
<u>Iceland</u> - partial revised Submission in respect of the western, southern and south-eastern parts of the Reykjanes Ridge	31 March 2021
<u>United Republic of Tanzania</u>	18 January 2012
<u>Gabon</u>	10 April 2012
<u>Denmark</u> - in respect of the Southern Continental Shelf of Greenland	14 June 2012
<u>Joint Submission by Tuvalu, France and New Zealand (Tokelau)</u> - in respect of the area of the Robbie Ridge	7 December 2012
<u>China</u> - in Part of the East China Sea	14 December 2012
<u>Kiribati</u>	24 December 2012
<u>Republic of Korea</u>	26 December 2012
<u>Nicaragua</u> - in the southwestern part of the Caribbean Sea	24 June 2013
<u>Federated States of Micronesia</u> - in respect of the Eauripik Rise	30 August 2013
<u>Denmark</u> - in respect of the North-Eastern Continental Shelf of Greenland	26 November 2013
<u>Angola</u>	6 December 2013
<u>Canada</u> - in respect of the Atlantic Ocean	6 December 2013
<u>Bahamas</u>	6 February 2014
<u>France</u> - in respect of Saint-Pierre-et-Miquelon	16 April 2014
<u>Tonga</u> - in the western part of the Lau-Colville Ridge	23 April 2014
<u>Somalia</u>	21 July 2014
<u>Joint Submission by Cabo Verde, The Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mauritania, Senegal and Sierra Leone</u> - in respect of areas in the Atlantic Ocean adjacent to the coast of West Africa	25 September 2014
<u>Denmark</u> - in respect of the Northern Continental Shelf of Greenland	15 December 2014
<u>Spain</u> - in respect of the area west of the Canary Islands	17 December 2014
<u>Oman</u>	26 October 2017
<u>France</u> - in respect of French Polynesia	6 April 2018
<u>Joint Submission of the Republic of Benin and the Togolese Republic</u>	21 September 2018
<u>Liberia</u>	23 October 2018
<u>Mauritius</u> - concerning the Southern Chagos Archipelago región	26 March 2019
<u>Indonesia</u> - in the area of North of Papua (Eauripik Rise)	11 April 2019
<u>Canada</u> - in respect of the Arctic Ocean	23 May 2019
<u>Malaysia</u> - in the South China Sea	12 December 2019
<u>Joint Submission by Costa Rica and Ecuador</u> - in the Panama Basin	16 December 2020
<u>Chile</u> - in respect of the Eastern Continental Shelf of Easter Island Province	21 December 2020
<u>Indonesia</u> - in the area Southwest of Sumatera	28 December 2020
<u>Chile</u> - in respect of the Western Continental Shelf of the Chilean Antarctic Territory	28 February 2022
<u>Ecuador</u> - in the Southern Region of the Carnegie Ridge	1 March 2022

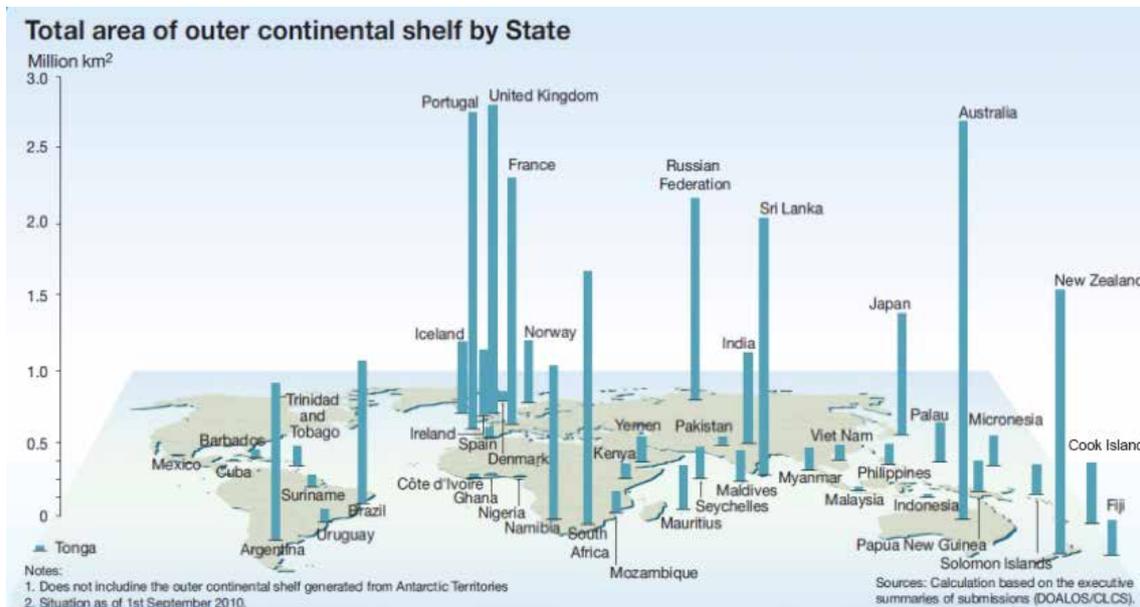
Fuente: elaboración propia a partir de la documentación disponible en sitio web: https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_preliminary.htm

Imagen 2.



Fuente: <https://worldoceanreview.com/en/>

Imagen 3.



Fuente: Schoolmeester & Baker (eds): Continental Shelf, 2011, p. 17.

En: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEINV05-2019Seguridad_maritima.pdf

Tribunal internacional del Derecho del Mar

En operaciones desde 1996, el Tribunal es una de las instituciones creadas por la Convención adoptada en 1982. Ella entró en vigor en 1994 y Chile se hizo parte de esta en 1997. El Tribunal se enmarca en la Parte XV de la Convención y del Anexo VI, que establece su Estatuto (ITLOS, Tribunal Internacional del derecho del mar, 2022).

El Tribunal Internacional del Derecho del Mar ha reconocido, hasta el año 2018 veinte casos y solo en algunos ha habido pronunciamiento sobre el fondo de la controversia; ocho de los casos fueron de medidas provisionales y nueve fueron relativos a la pronta liberación de buques (Soler, 2018). En los reportes del año 2019 y 2020 (ITLOS, Reporte Anual, 2019) (ITLOS, Reporte anual, 2020), se consideran nuevos casos sobre los que se encuentra trabajando el tribunal, estos son:

1. Controversia relativa a la delimitación de la frontera marítima entre Mauricio y Maldivas en el océano Índico (Mauricio/Maldivas) 2019/2020
2. Caso M/T “San Padre Pío” (n.º 2) (Suiza/Nigeria) 2019/2020
3. El caso del M/V “Norstar” (Panamá v. Italia) 2019
4. Caso relativo a la detención de tres buques de guerra ucranianos (Ucrania c. Federación de Rusia), medidas provisionales. 2019.

Cabe destacar que queda en evidencia que lo relativo al tribunal del mar y sus casos son generalmente de materia marítima, relativo a buques, naves, transporte, etc. Para Soler

“el Tribunal ha venido resolviendo no solo cuestiones de fondo sino también, y con frecuencia, ha conocido cuestiones de derecho sustantivo que se han suscitado ante el Tribunal con ocasión de objeciones de admisibilidad o de objeciones a su competencia. En relación con cuestiones de fondo, han surgido cuestiones relacionadas con la carga de la prueba de la nacionalidad del buque, la relación auténtica entre este y el Estado, cuyo pabellón enarbola, el derecho de persecución, el uso de la fuerza o el abastecimiento de buques pesqueros en Zona Económica Exclusiva, denunciando el citado autor que el Tribunal no se haya pronunciado claramente sobre algunos asuntos recurrentes en los casos planteados, como son los pabellones de conveniencia y la exigencia de un vínculo

lo efectivo entre el buque y el pabellón. De ahí que una de las conclusiones a las que llega es que hay todavía diferentes temáticas en las que el Tribunal habrá de mejorar considerablemente su labor en procesos a futuro” (Soler, 2018).

Sin embargo, es importante que desde su creación hasta ahora los casos en esta materia no superan los 25, lo que significa que, en materia de lo que se entiende por seguridad marítima, las controversias o problemas de la alta mar serían bastante pocas.

Organización Marítima Internacional. OMI

Inicialmente denominada Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, nace el año 1948, al alero de la Conferencia Internacional que tuvo lugar en Ginebra, fruto de la cual se generarían algunos convenios internacionales (Kelly, 2017).

En 1982, con el contundente amparo brindado por la CONVEMAR es que la OMI cobra un rol trascendente e irrefutable respecto de la normativa a generar para los efectos de regular aspectos apreciables estando, entre otros, aquellos vinculados al uso seguro y explotación del mar.

Por su parte, el Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional (OMI) en los objetivos de la organización, indica la adopción general de normas tan elevadas como resulte factible en cuestiones relacionadas con la seguridad marítima.

La OMI, para todo efecto, ha venido abordando la seguridad marítima desde dos perspectivas; una de ellas se vincula a la seguridad de la vida en el mar, arraigándola en el concepto en inglés “safety”, y la otra, con una orientación que aborda el combate de diversas amenazas, desde la concepción inglesa de “security” (Kelly, 2017).

Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974 (Convenio SOLAS)

Respecto de la seguridad de la vida humana en el mar, este convenio conocido por la sigla SOLAS, proveniente de la abreviación de su nombre (Safety Of Life At Sea), establece una completa normativa que deben cumplir las naves mercantes para brindar la exigida seguridad a las personas que por cualquier razón les corresponda permanecer

Caso	Año
1. Relativo al Saiga (San Vicente y las Granadinas c. Guinea), Pronta liberación del buque.	1997
2. Relativo al Saiga (San Vicente y las Granadinas c. Guinea), Medidas provisionales y fondo del asunto.	1998
3. Relativo al Atún Meridional de Aleta Azul (Nueva Zelanda c. Japón; Australia c. Japón) Medidas provisionales.	1999
4. Relativo al Atún Meridional de Aleta Azul (Nueva Zelanda c. Japón; Australia c. Japón) Medidas provisionales.	1999
5. Relativo a Camouco (Panamá c. Francia), Pronta liberación del buque, año 2000.	2000
6. Relativo al Monte Confurco (Islas Seychelles c. Francia), Pronta liberación del buque.	2000
7. Relativo a la conservación y Explotación sostenible de las reservas de Pez Espada en el Océano Pacífico Sudeste (Chile/Unión Europea).	2000
8. Relativo al Grand Prince (Belice c. Francia), Pronta liberación del buque.	2001
9. Relativo al Caisiri Reefer 2 (Panamá c. Yemen), Pronta liberación del buque.	2001
10. Relativo a la Fábrica MOX (Irlanda c. Reino Unido), Medidas provisionales.	2001
11. Relativo al Volga (Federación Rusa c. Australia) Pronta liberación del buque.	2001
12. Relativo a la reclamación de tierras de Singapur en el interior y en las proximidades del estrecho de Johor (Malasia c. Singapur) Medidas Provisionales.	2003
13. Relativo al Juno Trader (San Vicente y las Granadinas c. Guinea-Bissau) Pronta liberación del buque.	2004
14. Relativo al Hoshinmaru (Japón c. Federación Rusa), Pronta liberación del buque.	2007
15. Relativo al Tomimaru (Japón c. Federación Rusa) Pronta liberación del buque.	2007
16. Relativo a la disputa sobre la delimitación marítima entre Bangladés y Myanmar en la bahía de Bengala (Bangladés c. Birmania)	2009
17. Relativo al Louisa (San Vicente y las Granadinas c. España), medidas provisionales y fondo del asunto.	2010
18. Relativo al "Virginia G" (Panamá c. Guinea-Bissau)	2011
19. Relativo al ARA Libertad (Q-2) (Argentina c. Ghana), medidas provisionales.	2012
20. Relativo al Arctic Sunrise (Países Bajos, Holanda c. Federación Rusa), medidas provisionales.	2013

Fuente: elaboración propia. Tabla casos hasta el año 2018.

por algún periodo de tiempo a bordo. La OMI considera al Convenio SOLAS como el más importante de la totalidad de los tratados internacionales concernientes a la seguridad de los buques mercantes para los efectos de normar aspectos técnicos que debían ser adoptados en las naves destinadas a la navegación, siempre con el propósito de salvaguardar la vida humana en el mar. El convenio SOLAS se encuentra en el Artículo 98 de la CONVEMAR bajo el título “Deber de prestar auxilio” (OMI, 1974).

Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR)

El convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, acordado en el seno de la OMI, y comúnmente conocido como Convenio SAR es un acuerdo internacional, adoptado el año 1979 y entrado en vigor desde 1985. Tiene como objeto el establecer un plan internacional de búsqueda y salvamento, a fin de que, independiente del sitio geográfico donde acontezca un accidente, el auxilio a las personas sea debidamente coordinado por una organización de búsqueda y salvamento y, de ser necesario, a través de la cooperación entre los países zonalmente vecinos y sus respectivas organizaciones. (OMI, 1979)

Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL)

El Convenio MARPOL fue adoptado el 2 de noviembre de 1973 en la sede de la OMI. El Protocolo de 1978 se adoptó en respuesta al gran número de accidentes de buques tanquistas ocurridos entre 1976 y 1977. Sabiéndose que el Convenio MARPOL 1973 aún no había entrado en vigor, el Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL absorbió el Convenio original. El nuevo instrumento entró en vigor el 2 de octubre de 1983 (Subsecretaría de Pesca, s.f.). En 1997, se adoptó un Protocolo para introducir enmiendas en el Convenio y se añadió un nuevo Anexo VI, que entró en vigor el 19 de mayo de 2005. A lo largo de los años, el Convenio MARPOL ha sido objeto de diversas actualizaciones mediante la incorporación de enmiendas (Organización Marítima Internacional, 1973).

En el Convenio figuran reglas encaminadas a prevenir y reducir al mínimo la contaminación ocasionada por los buques, tanto accidental como procedente de las operaciones normales, y actual-

mente incluye seis anexos técnicos. En la mayoría de tales anexos figuran zonas especiales en las que se realizan controles estrictos respecto de las descargas operacionales.

La organización marítima internacional y los tres convenios presentados anteriormente forman parte esencial de lo que se conoce como seguridad marítima, que, si bien con los años ha ido incrementando sus tareas, su función es esencialmente en el ámbito de normativa, supervisión y coordinación en materia de transporte marítimo. Es decir, todo lo relativo a naves en la alta mar, sus tareas de seguridad de remiten a dicha área, ya sea de ilícitos, trata de personas, contaminación, etc.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. PNUMA

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente es la autoridad ambiental líder en el mundo con respecto al cuidado del planeta. Establece la agenda ambiental a nivel global, promueve la implementación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúa como firme defensor del medio ambiente (PNUMA, 2023).

Tiene como misión proporcionar liderazgo y alentar el trabajo conjunto en el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y capacitando a las naciones y a los pueblos a mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones.

La organización posee siete amplias áreas temáticas: cambio climático, desastres y conflictos, manejo de ecosistemas, gobernanza ambiental, productos químicos y desechos, eficiencia de recursos y medio ambiente. Acoge además las secretarías de una gama de acuerdos ambientales multilaterales de importancia crucial, así como organismos de investigación. Pretende unir a las naciones y a la comunidad ambiental para hacer frente a los mayores desafíos de nuestro tiempo. De sus convenios adherentes, los que tienen relación fundamental con el océano son: Convenio sobre la Biodiversidad Biológica (Naciones Unidas, 1992), Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS, 1983), y los convenios marítimos regionales.

En esta materia cada país, dependiendo de sus intereses, se vincula a diferentes acuerdos en materia de conservación y protección del medio ambiente y se compromete a cumplirlos. Si bien una gran cantidad de países se suman a dichos acuerdos, lo importante radica en el cumplimiento y capacidad de cada Estado en aplicar la normativa.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

Es la agencia de las Naciones Unidas que lidera el esfuerzo internacional para poner fin al hambre. Su objetivo es lograr la seguridad alimentaria para todos, y al mismo tiempo garantizar el acceso regular a alimentos suficientes y de buena calidad para llevar una vida activa y sana. Con 195 miembros—194 países y la Unión Europea, la FAO trabaja en más de 130 países en todo el mundo. (FAO, 2022) . Se encarga de la materia alimenticia en el ámbito marítimo, principalmente de la pesca y su desarrollo sostenible, entrega recursos, recomendaciones y promueve el cumplimiento de normas y estándares, asesorando a los estados. Su misión relacionada con los océanos es mejorar la gestión pesquera y salvaguardar la biodiversidad en las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional. (FAO, 2022)

En este ámbito es importante señalar que, si bien la FAO no es parte de la normativa marítima señalada desde la CONVEMAR, sí tiene gran injerencia en el ámbito pesquero mediante convenios y acuerdos.

Corte Internacional de Justicia.

La Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de la Organización de las Naciones Unidas. La Corte desempeña una doble misión: el arreglo conforme al derecho internacional de controversias que le sean sometidas por los Estados, y la emisión de dictámenes sobre cuestiones jurídicas que le sometan los órganos u organismos del sistema de Naciones Unidas que tengan autorización para hacerlo.

Para Soler es “indudablemente, el foro número uno de los Estados que tratan de resolver judicialmente sus controversias sobre el derecho del mar” y “no se limita al derecho de las cuestiones marinas, sino que decide también sobre cuestiones que son marítimas y de soberanía” (Soler, 2018). En su estudio realizado sobre la Corte Inter-

nacional de Justicia, refleja que dos tercios de los casos pendientes en la misma tenían que ver con el derecho del mar.

Algunas sentencias de la Corte Internacional de Justicia en el ámbito del derecho del mar son:

- 1998 Jurisdicción pesquera (España v. Canadá)
- 2001 Delimitación marítima y cuestiones territoriales (Qatar v. Bahrein)
- 2002 Frontera terrestre y marítima (v Camerún. Nigeria: Intervención de Guinea Ecuatorial)
- 2007 Controversia territorial y marítima en el Mar Caribe (Nicaragua v. Honduras)
- 2012 Controversia territorial y marítima (Nicaragua v. Colombia)
- 2009 Delimitación marítima en el Mar Negro (Rumania v. Ucrania)
- 2014 Delimitación fronteriza marítima (Perú v. Chile)
- 2014 La caza de ballenas en la Antártida (Australia v. Japón: Nueva Zelanda intervenir)

En su gran mayoría las sentencias observadas en el estudio son relativas a delimitación marítima. Revisando el informe anual 2020-2021 (Naciones Unidas, 2021) de los asuntos contenciosos pendientes en el período que se examina, de los 16 en estudio, cuatro tienen relación con delimitación marítima y de las cuatro, tres corresponden a casos latinoamericanos:

1. Cuestión de la delimitación de la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia más allá de las 200 millas marinas contadas desde la costa de Nicaragua (Nicaragua c. Colombia).
2. Presuntas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el mar Caribe (Nicaragua c. Colombia).
3. Delimitación marítima en el océano Índico (Somalia c. Kenya) Reclamación territorial, insular y marítima de Guatemala (Guatemala/Belice).
4. Delimitación terrestre y marítima y soberanía sobre unas islas (Gabón/Guinea Ecuatorial).

Considerando la revisión de la gobernanza de los océanos desde una mirada multilateral, se puede observar que existe la Convención de las Naciones Unidas del Mar y diversas instancias intergubernamentales de carácter internacional que inter-

vienen en materia oceánica, ya sea mediante recomendaciones, acuerdos o tratados vinculantes. Es importante destacar que cada una considera áreas diferentes y que en muchas ocasiones se encuentran interrelacionadas, pero que no existe una normativa general que coordine a todas las entidades.

En segundo aspecto, se observa en los últimos años un aumento por parte de los Estados de tener mayor soberanía sobre los espacios oceánicos mediante las presentaciones de plataformas continentales y los diferendos de límites presentados en la Corte Internacional de Justicia. Lo anterior puede traducirse en un foco de conflicto por superposiciones de plataformas y reinterpretaciones de límites junto con un incumplimiento de fallos de la corte al no estar de acuerdo con el resultado. Así mismo, se evidencia un mayor interés por la explotación minera, dada la cantidad de contratos solicitados a la autoridad internacional de fondos marinos, que se puede traducir en una futura competencia por sus recursos. Esto da como resultado escenarios propicios para el establecimiento de estrategias de zonas grises que permitan obtener ventajas sin entrar en una confrontación directa.

La creciente importancia y valor que han tomado los océanos en los últimos años debe ser una reflexión fundamental para los países marítimos como Chile. A continuación se presentarán algunas reflexiones a partir de lo expuesto para nuestro país.

CHILE Y LAS ZONAS GRISES: ALGUNAS REFLEXIONES.

Chile dada su realidad tricontinental, presenta un espacio marítimo entre 4 y 5 veces su región terrestre, en el que ejerce soberanía y jurisdicción según sea el régimen de zona marítima, teniendo la obligación y responsabilidad de vigilancia, control y protección. (Athenalab, 2019). Por esto, el espacio marítimo y el nivel de responsabilidad es de grandes proporciones e implica disponer de una serie de capacidades para cubrir tal magnitud.

Las áreas de responsabilidad asumidas en materia internacional mediante protocolos, convenios y tratados en partes de estos espacios corresponden a diferentes tipos, desde medio ambientales, pesqueros, protección de vida humana, y buen or-

den en el mar, sin dejar de lado las áreas propias donde se ejerce soberanía.

Se evidencian claramente dos espacios: el nacional donde Chile tiene plena soberanía y debe hacer efectivo el Estado de Derecho y la vigencia de las leyes en su territorio; y el segundo espacio, que dicta que, a medida que se aleja de sus costas, debe aplicar parte de sus leyes y normativas aduaneras, sanitarias y de exclusividad económica hasta la llegada a la alta mar.

Por lo tanto, en un primer punto se puede señalar que, considerando las dimensiones del espacio marítimo donde se ejerce soberanía y jurisdicción, es un área susceptible a la generación de zonas grises, ya sea por actores estatales o no estatales dada la condición legal de los espacios marítimos y su fluidez.

Como se ha señalado, en la zona gris pueden producirse choques y prevalecer las acciones sin atribución aprovechando lagunas e indefiniciones en el ordenamiento jurídico internacional para alcanzar unos fines de carácter estratégico que consiste en el uso del derecho como medio para obtener un objetivo militar, poniendo a prueba el principio de buena fe que debe regir en las relaciones internacionales. Este concepto es de plena aplicación cuando se habla de zona gris en la mar (Pérez Guerrero, 2022), haciendo uso de actores asociados y desinformación, evitando la atribución de acciones y modulando su intensidad para que no se crucen líneas rojas que desemboquen en un conflicto militar abierto, con costes elevados y evolución imprevisible, pudiendo con ello prolongar el enfrentamiento de voluntades de forma indefinida, utilizando la táctica de pequeños avances o victorias a menor escala, lo que puede causar un desgaste importante.

En este punto, en nuestra realidad nacional podemos evidenciar estrategias de zonas grises utilizadas por nuestros vecinos como lo fue la demanda por el límite marítimo en la CIJ por parte de Perú y la presentación de la plataforma continental extendida por parte de Argentina. Ambas situaciones presentan características diferentes, sin embargo, actúan bajo la lógica de la zona gris, estableciendo reinterpretación del derecho internacional, y construcción de narrativas, no sólo escritas sino también espaciales como son los mapas argentinos y peruanos. Esto termina establecien-

do, en el caso del diferendo marítimo con Perú, una nueva espacialidad, y considerando que Perú no es firmante de la CONVEMAR, pero como Chile sí lo es, queda en una situación de acatar ciertas normativas. En la situación particular con Argentina, se evidencia una construcción narrativa espacial de su territorio, el punto F y otros elementos que, si bien no son materia de este escrito, sí son elementos en torno a los que nuestro país debe reflexionar sobre estrategias de zonas grises en los espacios marítimos.

Recordemos que en el ámbito de la zona gris, un actor estatal busca siempre controlar al otro Estado. Esto es particularmente relevante en el ámbito marítimo, donde la explotación de recursos en las masas oceánicas o el ejercicio del control, primeramente con respecto a la soberanía y después sobre determinados territorios y sus espacios marítimos adyacentes, son buenos objetivos para aplicar estrategias de zona gris.

Considerando la relevancia de los recursos pesqueros, hemos visto en los últimos años como nuestro país ha debido destinar recursos adicionales para monitorear el paso de flotas pesqueras de otros países cerca de nuestra Zona Económica Exclusiva (ZEE), de espacios marítimos antárticos y del Estrecho de Magallanes. Uno de los casos más conocidos es el de la flota pesquera China, donde es de conocimiento público que los buques superan los límites de capturas, matan especies protegidas y pescan donde no deben (Economist, 2022), además es conocido que esta sobre pesca o pesca ilegal traspasa límites legales especialmente en países con mala gobernanza y normas desdentadas. Es ahí donde evidenciamos que la normativa internacional en esta materia si bien es clara depende mucho de la capacidad del Estado de hacerla cumplir, es relevante para nuestro caso nacional dilucidar estar problemáticas y poder acceder a las mejores capacidades que permitan resguardar nuestros intereses pesqueros económicos.

Lo mismo sucede en ámbitos como el crimen organizado donde el fin en la zona gris de un actor no estatal independiente es buscar el menoscabo del poder del Estado para crear una zona de no ley de la que beneficiarse. Si bien, en nuestro país no tenemos gran evidencia de ello, lo anterior no implica que no pueda generarse. Dado que en la zona gris los competidores rivalizan por debajo

del conflicto armado haciendo uso de actores asociados y desinformación, evitando la atribución de acciones y modulando su intensidad para que no sea descubierto, se hace necesario tener una mirada atenta y desarrollar estrategias en la materia para llevar a cabo las consignas.

Otro punto interesante, en esta misma línea de actores no estatales, corresponde a la vulnerabilidad del transporte marítimo. Si bien durante la última década, el uso de tecnología para la navegación y la digitalización de las cadenas de suministro en el transporte marítimo ha traído consigo beneficios y estas herramientas han automatizado el seguimiento y control de las operaciones, también ha aumentado la vulnerabilidad del orden marítimo internacional, la seguridad y la economía global. Un ejemplo notable ocurrió en 2017, cuando una importante empresa de transporte de contenedores sufrió pérdidas avaluadas en 300 millones de dólares debido a un ciberataque masivo conocido como *NotPetya*. Este *ransomware* infectó el sistema de reservas de la compañía, provocando congestión en 80 puertos alrededor del mundo (Pérez Guerrero, 2022)

En el ámbito marítimo, se pueden combinar y coordinar fuerzas convencionales, milicias irregulares, organizaciones criminales y otros actores para desarrollar estrategias en un área gris. Estos actores pueden aplicar presión continua sobre competidores estratégicos y, si surge la oportunidad, llevar a cabo acciones concretas para alcanzar sus propios intereses nacionales. En resumen, tanto Estados como actores no estatales utilizan este ámbito para imponer su voluntad mediante estrategias de zona gris que no son atribuibles y por lo tanto, no escalan a un conflicto convencional.

Es complicado mencionar una zona de mar donde podamos decir que no existe un choque de voluntades y no se estén llevando a cabo maniobras que permiten la zona gris. Sirvan los casos más actuales en el Indo-Pacífico (mar de China y estrechos de Oriente Medio-Ormuz y Bab el-Mandeb) y, en algunos aspectos, en Eurasia (mar Negro) (Pérez Guerrero, 2022).

Y cuanto más frágil sea económica e institucionalmente un país y más débiles y dependientes sus medios de comunicación, más propenso será a recibir ataques en la zona gris, con independencia

de que sea miembro de una organización internacional de defensa o esté asociado a alguna comunidad concreta de países, ya que los mecanismos de defensa colectiva son de difícil activación pues, pensados para actuar en la zona negra, tienen dificultades para ser eficaces en estos escenarios. (Pérez Guerrero, 2022)

Por lo tanto, dado el gran espacio marítimo de nuestro país y la dependencia de nuestro desarrollo de dicho mar debe ser un tema al menos a reflexionar y a anticipar.

CONCLUSIONES

El mar, con su ausencia de fronteras físicas, es un entorno ideal para el desarrollo de amenazas de zona gris, especialmente relevantes en el entorno litoral y en los pasos angostos y estrechos. Estas amenazas se materializan mediante acciones no convencionales, con estrategias multidimensionales, de implementación gradual y con objetivos a largo plazo.

El mar está sometido a una soberanía gradual, el control del espacio es fluido y limitado, y los regímenes jurídicos son susceptibles de interpretaciones. Y, aunque los espacios marítimos son de alta inestabilidad ya que permiten el encuentro cercano de unidades de actores en conflicto, la probabilidad de escalada es considerada menor, al tratarse de espacios fluidos sin fronteras físicas y alejados de la mirada pública. Estos factores facilitan la existencia de zonas grises y el despliegue de estrategias por parte de actores estatales y no estatales que generan inestabilidad e inseguridad para los Estados marítimos.

De lo anterior se desprende que el derecho internacional en el mar (CONVEMAR) tiene demasiadas limitaciones para ser aplicado con eficacia, ya que demuestra que en ciertas áreas está sujeto a diversas interpretaciones. Por lo tanto, el exceso de expectativas depositadas en instrumentos que no funcionan genera malos diagnósticos, y abre espacios propicios para la aplicación de estrategias de zona gris.

Y si bien existe una amplia gama de instancias multilaterales dedicadas a diferentes áreas que dan cuenta de un robusto trabajo a nivel internacional en materia normativa, dicha materia normativa por robusta que parezca, da cuenta que su cum-

plimiento depende de dos factores relevantes, la capacidad de los Estados de poder cumplirla y de la voluntad de querer cumplirla.

En lo que respecta a la seguridad de los océanos podemos evidenciar que existe un consenso importante a través de la organización marítima mundial y sus convenios, pues probablemente es una de las áreas más sólidas en lo relativo al mar. Han dado muestra clara de la regulación y del compromiso de los Estados en dicha materia, sin embargo, es importante recordar que respecto a seguridad este organismo se refiere principalmente al transporte.

Los océanos en los últimos años han sido el foco de atención de los Estados, organizaciones no gubernamentales y gubernamentales. Se avizora un siglo XXI oceánico donde las materias a abordar no serán sólo el transporte y líneas de comunicaciones, sino también la explotación de fondos marinos, uso de la alta mar con fines económicos, la alimentación en base a los productos de mar. Esto debería llevar a los estados marítimos a hacer frente a dichas situaciones.

Sumado a lo anterior, se puede evidenciar, por las presentaciones de plataforma continental extendida de los Estados y los casos presentados en el último tiempo en la Corte Internacional de Justicia que los Estados tienen un profundo interés en ampliar su jurisdicción marítima, lo que se contrapone con la base de resguardar el Alta Mar como un bien global.

La tensión que se produce por la ampliación de los espacios de soberanía y jurisdicción bajo autoridad del Estado, o la disputa sobre áreas no atribuidas con claridad a alguno de ellos, o por la protección de la alta mar, considera por algunos como bien público global, da cuenta de riesgos de una mayor conflictividad potencial entre Estados y por qué no, organizaciones ya sean de carácter gubernamental o no gubernamental, la multiplicación de los actores de todo tipo (Estados emergentes, grandes potencias y actores no estatales), con intereses contrapuestos que hacen del mar un escenario privilegiado de la competencia en el siglo actual, y que hoy en día se manifiestan bajo las estrategias de zonas grises.

El conflicto entre la explotación humana y la conservación del medio marino por las actividades

económicas realizadas; conflictos entre los diferentes usos del mar, enfrentando las labores de superficie como la pesca con aquellas otras extractivas que operan en los fondos marinos; conflictos de competencia entre jurisdicciones nacionales e internacionales; y conflictos convencionales entre Estados y frente a actores no estatales se presentan como los desafíos a considerar en materia de seguridad de los océanos para los países marítimos.

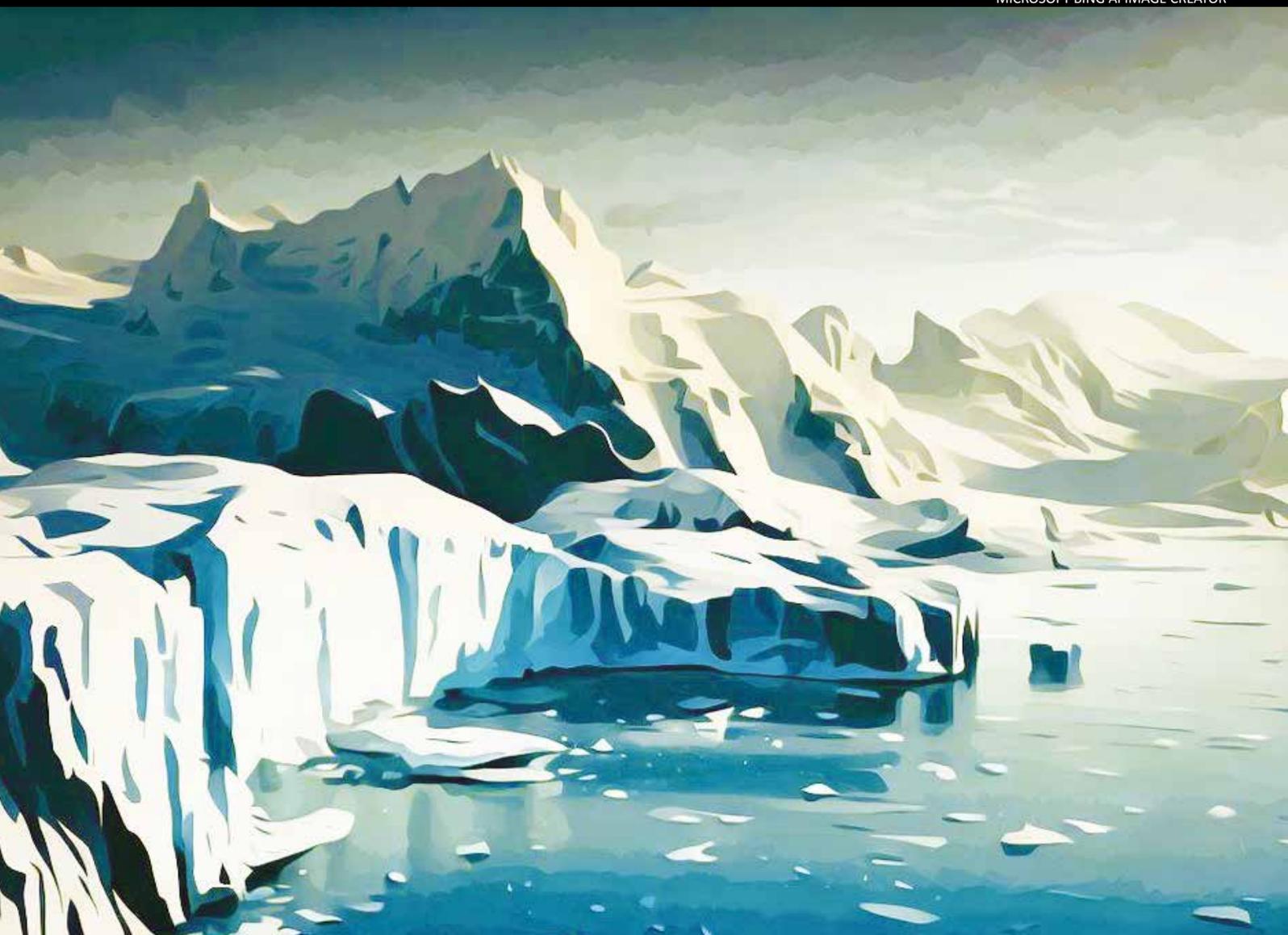
Nuestro país debe abrir un debate académico de cómo afrontar los futuros desafíos, que le permita contar con estrategias y las capacidades necesarias para resguardar su soberanía marítima, y dar un buen cumplimiento a las áreas de jurisdicción.

REFERENCIAS

- Arredondo, R (2021), "Multilateralismo: origen, crisis y desafíos", En M. Colotta, *Manual de relaciones internacionales*, Buenos Aires: Teseo.
- Athenalab (2019), "Soberanía y seguridad Marítima. Referencias e ideas para Chile", Documento de trabajo N°1. Santiago de Chile.
- Baldúz, Á. (2015), "El mar y la seguridad de los océanos. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas", Ministerio de Defensa de España.
- Banco Mundial (8 de febrero de 2022), "Lo que debe saber sobre los océanos y el cambio climático". <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2022/02/08/what-you-need-to-know-about-oceans-and-climate-change>
- Baqués, J. (27 de abril de 2022), "China ya opera en 'zona gris', sobre todo, en los mares de China", ABC Cultura. <https://www.abc.es/cultura/libros/abci-josep-baques-quesada-china-opera-zona-gris-sobre-todo-mares-china-2022>
- Bowers, I. (2018), "Escalation at Sea: Stability and Instability in Maritime East Asia", *Naval War College Review*, Vol. 71 N° 4. <https://digitalcommons.usnwc.edu/nwc-review/vol71/iss4/5> .
- Commission on the Limits of the Continental Shelf (2019), Naciones Unidas.: https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm
- CONVEMAR. (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- de la Balze, F. (2019), "La lucha por la hegemonía mundial (Estados Unidos, China y Argentina)", *Estudios Internacionales*, 51 (194) 195-209. doi:10.5354/0719-3769.2019.55738.
- Declaración de Santiago. (1952), Colecciones documentales. http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15772%2526SID%253D563%2526PRT%253D15770%2526JNID%253D12,00.html
- Economist, T. (11 de diciembre de 2022), "La flota pesquera china es la más depredadora del mundo", Infobae: <https://www.infobae.com/america/economist/2022/12/11/la-flota-pesquera-china-es-la-mas-depredadora-del-mundo/>
- Elizondo, S. (2019), "Estrategia de zona gris y libertad de navegación: el caso del mar del sur de China", Boletín del Centro Naval, 852 (CXXXVII). <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN852/852-ELIZONDO.pdf> .
- Elizondo, S. (2021), "La escalada en la zona gris y el escenario marítimo: el caso de los Mares de China", En M. C. Castoldi, Anuario 2021: Observatorio Estratégico de los mares de China. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas. Buenos Aires.
- FAO. (04 de abril de 2022). Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura. <https://www.fao.org/about/es/>
- García Pérez, R. (2019), "Retos para la seguridad marítima horizonte 2050", Instituto español de estudios estratégicos (IEEE). <http://orcid.org/0000-0002-4289-3711>.
- González Martín, A. (2021), "La guerra política de la República Popular China: efectos en la seguridad marítima en Iberoamérica", Documento de Análisis IEEE 41. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEA41_2021_ANDGON.
- ISA (2023), International Seabed Authority. <https://www.isa.org/jm/>
- ITLOS. (5 de abril de 2022), Tribunal Internacional del derecho del mar. <https://www.itlos.org/en/>
- ITLOS (2019), Reporte Anual, Tribunal Internacional del Derecho del Mar. https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/annual_reports/Annual_Report_2019.pdf
- ITLOS (2020), Reporte anual, Tribunal Internacional del Derecho del Mar: https://www.itlos.org/fileadmin/user_upload/Annual_Report_2020.pdf
- Jordán, J. (15 de abril de 2022), "Clase sobre el conflicto en la zona gris y las estrategias híbridas", Global Strategy. <https://global-strategy.org/conflicto-zona-gris-estrategias-hibridas/>
- Kelly, L. (2017). "La seguridad marítima: un desafío parcialmente asumido", Centro de investigaciones y estudios estratégicos ANEPE.
- Klein, N. (2011), "Two Fundamental Concepts. Maritime Security and the Law of the sea", Oxford. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199566532.003.0001.
- Lee, W. c. (2010), "Review of Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy", *China Review International*, 17(2), 281-284. <http://www.jstor.org/stable/23733513>.

- Masullo, J. (2011), "La conceptualización del poder de Joseph Nye: el poder blando" en *Sobre el poder blando y el biopoder.: Evaluando el potencial impacto y limitaciones de M. Foucault en las RI*. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). <http://www.jstor.org/stable/resrep14223.5>
- Nye, J. (24 de enero de 2018), "How Sharp Power Threatens Soft Power The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence", *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>
- Naciones Unidas (2022). La autoridad internacional de los fondos marinos y la explotación minera de los fondos marinos. <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos-y-la-explotacion-minera-de-los-fondos-marinos>.
- Naciones Unidas (2021), "Informe de la Corte Internacional de Justicia". <https://www.icj-cij.org/public/files/annual-reports/2020-2021-es.pdf>
- Naciones Unidas (1992). Convenio sobre biodiversidad biológica. Obtenido de Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/observances/biodiversity-day/convention#:~:text=El%20Convenio%20sobre%20la%20Diversidad,ha%20sido%20ratificado%20por%20196>
- Ocean Review. (2012), *World Ocean Review*. <https://worldoceanreview.com/en/>
- OMI (2023), Organización Marítima Internacional. <https://www.imo.org/es/About/Pages/Default.aspx>
- OMI (1979), Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos. [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx)
- OMI (1974), Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar. [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\)%2C-1974.aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS)%2C-1974.aspx)
- OMI (1973). Convenio Internacional para prevenir la contaminación por buques. [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx#:~:text=El%20Convenio%2](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx#:~:text=El%20Convenio%2)
- Oro, L. (2019), "La noción de conflicto". *Revista de ciencia política*. Universidad de Chile. Volumen 39, pp. 161-186. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/55194> .
- Pérez Guerrero, J. (2022), Zona gris en el ámbito marítimo: la amenaza híbrida y el empleo de las capacidades marítimas. *Revista general de marina* 282/5, 911- 926. <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2022/06/rgmjun2022cap06.pdf>.
- Pérez, J. (2021), "Conflictos en la zona gris: Origen y desarrollo del concepto", *The political room*. <https://thepolitical-room.com/conflictos-en-la-zona-gris-origen-y-desarrollo-del-concepto/>
- PNUMA (2023), ¿Por qué son importantes los océanos y los mares?: <https://www.unep.org/es/explore-topics/oceans-seas/por-que-son-importantes-los-oceanos-y-los-mares#:~:text=Los%20oc%C3%A9anos%20nos%20alimentan%2C%20regulan,y%20el%20transporte%20mar%C3%ADtimo%20internacional>.
- Soler, R. (2018), "La solución de controversias en el derecho internacional del mar", Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM09-2018_Dcho_Inter_Mar_RoselSoler.pdf.
- Schoolmeester, T. & Baker (2011), (Editores), *Continental Shelf: The Last Maritime Zone*, UNEP/GRID -Arendal. https://gridarendal-website-live.s3.amazonaws.com/production/documents/:s_document/102/original/Shelf_Last-Zone_sept2010_march2011.pdf?1483646561.
- Stavridis, J. (2017), *Sea Power. The History and Geopolitics of the World's Oceans*, New York City, : Penguin Press.

- Subsecretaría de Pesca (s.f.), Convenio de especies migratorias .<https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-59968.html#:~:text=La%20finalidad%20de%20la%20Convenci%C3%B3n,de%20su%20C3%A1rea%20de%20distribuci%C3%B3n>.
- The Elders. (2022) “Las razones por las que el multilateralismo debe transformar el mundo después de la COVID-19”. https://theelders.org/sites/default/files/Promoting%20Multilateralism%20in%20the%202020s_FINAL-5b1%5d_ES-FINAL.pdf.
- Unión Europea (30 de septiembre de 2021), “Mares y océanos seguro y protegidos”, European Union External Action. The Diplomatic Service of the European Union. https://www.eeas.europa.eu/eeas/mares-y-oc%C3%A9anos-seguros-y-protegidos_es.
- Villanueva, C. (30 de diciembre de 2019), “Mas allá de la zona gris. Los Estados Unidos y el control de la escalada en el mar de China”. <https://www.revistaejercitos.com/2019/12/30/mas-alla-de-la-zona-gris/>
- Zamora Roselló, M. (2010). “Desafíos actuales de la seguridad marítima”, *Actualidad Jurídica Ambiental*. ISSN-e 1989-5666.



Benjamín Riquelme Oyarzún es Capitán de Fragata en retiro de la Armada de Chile e Ingeniero en Abastecimiento Naval, con amplia experiencia en logística civil y militar. Destaca por su trabajo en la Dirección de Programas, Investigación y Desarrollo de la Armada, en proyectos de construcción de submarinos y en la incorporación de fragatas inglesas y holandesas a la Escuadra Nacional. Ha sido Director de la Oficina Nacional de Catalogación OTAN de Chile, representando al país en reuniones y seminarios del Comité Aliado 135 de la OTAN. Actualmente es Subgerente de Compras en el Hotel Mandarin Oriental Santiago. Tiene múltiples magísteres en Gestión, Historia e Ingeniería de Sistemas Logísticos, todos de la PUCV.

Chile en la Antártica, pensando para el 2048

CHILE IN ANTARCTICA, THINKING FOR 2048

Benjamín Riquelme Oyarzún

RESUMEN

El Tratado Antártico ha servido para resguardar la naturaleza de ese territorio y apaciguar las pretensiones de diversos países para ocupar soberanamente el continente. Sin embargo, desde la firma del mencionado tratado en 1959, el panorama internacional ha cambiado y el Protocolo de Madrid de 1991 abrió la posibilidad para que el año 2048, el Tratado Antártico y todo su sistema normativo pueda ser objeto de revisión a solicitud de cualquiera de sus Partes Consultivas. Este escenario representa una amenaza a la estabilidad que rige en la Antártica, más aún si tanto Chile como Argentina y el Reino Unido tienen reclamos de territorio que se superpone entre ellos. Mientras tanto, el acomodo de fuerzas por la consolidación de China como potencia y el Foro Asiático de Ciencias Polares, dan una alerta sobre la internacionalización de este continente, lo que genera una multiplicación de intereses por ese territorio. La Antártica mantiene gran parte de sus riquezas minerales y energéticas sin explotar, pero corre el riesgo que a medida que la demanda mundial de recursos naturales aumente, algunas potencias impongan su postura para extraerlos, contando con el apoyo de corporaciones transnacionales y sin el consentimiento de los demás países involucrados. La historia le ha enseñado a Chile lo complejo de lograr acuerdos limítrofes y que la certeza jurídica es un supuesto que no garantiza la defensa de la soberanía. Entonces, ¿Estamos preparados para el 2048?

Palabras clave: Antártica – Tratado Antártico – 2048 – Chile.

ABSTRACT

The Antarctic Treaty has served to protect the nature of that territory and appease the claims of various countries to sovereignly occupy the continent. However, since the aforementioned treaty was signed in 1959, the international scene has changed and the Madrid Protocol of 1991 opened the possibility for the year 2048, the Antarctic Treaty and its entire regulatory system to be subject to revision at the request of any of its Consultative Parties. This scenario represents a threat to the stability that governs Antarctica, even more so if Chile, Argentina and the United Kingdom have territorial claims that overlap between them. Meanwhile, the accommodation of forces due to the consolidation of China as a power and the Asian Forum of Polar Sciences, gives an alert about the internationalization of this continent, which generates a multiplication of interests for that territory. Antarctica maintains a large part of its mineral and energy wealth unexploited, but runs the risk that, as the global demand for natural resources increases, some powers will impose their position to extract them with the support of transnational corporations and without the consent of the other countries. History has taught Chile how complex it is to reach border agreements and that legal certainty is an assumption that does not guarantee the defense of sovereignty. With that said, are we ready for 2048?

Keywords: Antarctica – Antarctic Treaty – 2048 – Chile.

INTRODUCCIÓN

La Antártica es un continente de aproximadamente 14.000.000 km², su territorio se encuentra poco explorado y explotado y es considerada una importante reserva de agua y de minerales. Además, el Tratado Antártico rige su administración y la cataloga como una zona reservada para la investigación científica, así sucesivamente se puede seguir nombrando características con que diversos sectores económicos, políticos y corporativos van construyendo su ideario para este continente. Bajo este contexto, es importante valorar lo que representa la Antártica para los países adherentes al Tratado y para aquellos que no forman parte de él. Para Chile, la soberanía que proyecta sobre el territorio antártico constituye poco más de 1.250.000 km² -superficie que casi duplica al Chile continental- con todo lo que ello engloba en términos de recursos pesqueros, riquezas minerales, reservas de agua, negocio turístico, ciencia e intereses geopolíticos, entre otros. Considerando esto, es claro que el valor de estas tierras para el resto de las naciones puede comprender una importancia similar o mayor.

El sentido que le asignan otros países y transnacionales al Continente Blanco, junto con el posicionamiento de Chile ante este panorama, debe ser considerado en el desarrollo de una política exterior con miras al año 2048, fecha en que termina la vigencia del Protocolo de Madrid para que cualquiera de las partes consultivas del Tratado Antártico solicite una conferencia para revisar la aplicación del señalado Protocolo -se explica más adelante-, instancia en la que se podrán autorizar las actividades relacionadas con la explotación de los recursos minerales de la región que hasta el momento se encuentran prohibidas.

Si bien el Tratado Antártico dirige la gobernanza del continente y lo ha convertido en una zona de cooperación internacional, investigación y cuidado del medioambiente, hay que asumir que los tratados no son eternos. Basta recordar que con el fallo de la Corte Internacional de La Haya en la controversia marítima Chile-Perú, se aprendió que no siempre los jueces están de acuerdo con la intangibilidad de los tratados, y que más bien se requiere hacer una difusión inteligente de la postura que se defiende y generar redes de contac-

to de alto nivel. Incluso, a mayor abundamiento está la experiencia de lo que ocurre en el conflicto entre la Federación Rusa y Ucrania -con apoyo de la Organización Tratado Atlántico Norte (OTAN)-, otra oportunidad que demuestra la ineficacia de organizaciones internacionales cuando hay intereses de potencias en juego.

Al respecto, de forma tangible se ha demostrado que ni los precedentes históricos, el principio *Uti Possidetis Iuris*¹ y los argumentos jurídicos que dan sustento a la soberanía del territorio antártico chileno, han impedido que Argentina y Reino Unido superpongan sobre esa área geográfica sus reclamaciones territoriales. Esta situación es motivo justificado para trabajar en generar una batería de estrategias con mentalidad de siglo XXI, con el objeto de que Chile tenga posibilidades de resguardar su proyección de soberanía en la Antártica.

PERSPECTIVAS SOBRE LA ANTÁRTICA

La Antártica es un continente sin un gobierno soberano, con una administración comunitaria y colaborativa gracias al Tratado Antártico firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959 y que entró en vigor el 23 de junio de 1961. Los países firmantes fueron doce: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Rusia y Sudáfrica, quienes adquirieron automáticamente la condición de miembros consultivos, es decir, Estados adherentes al Tratado que tienen presencia permanente en la Antártica para el desarrollo de actividades científicas, y que son admitidos por la Reunión Consultiva, con plenos derechos en el Tratado. Actualmente, son 52 Estados participantes, de los cuales 29 tienen carácter consultivo y 23 no consultivos. Estos últimos son Estados adherentes al Tratado, pero que no desarrollan actividades en la Antártica (Instituto Antártico Chileno [INACH], s.f.). El mencionado Tratado, a través de los países que lo conforman, asegura el uso del continente para fines pacíficos, la investigación científica y la cooperación internacional. No obstante, el noble escenario descrito goza de reparos.

1 Herencia territorial histórica

El Tratado Antártico no garantiza la administración universal perpetua, ya que su artículo IV desarrolla los temas de soberanía y temporalidad que, a su vez, se transforman en dos variables de eventuales fuentes de conflicto. El texto expone que las disposiciones del acuerdo no se interpretarán como renuncia a derechos de soberanía territorial, menoscabo a cualquier fundamento de reclamación territorial o perjudicial a la posición de las partes contratantes, asimismo, ningún acto realizado mientras el presente Tratado se encuentre en vigencia será fundamento para apoyar o negar una reclamación de soberanía (Tratado Antártico, 1959). En el mismo documento, se encuentra el artículo XII, numeral 1, letra (a) que señala: “El presente Tratado podrá ser modificado o enmendado, en cualquier momento, con el consentimiento unánime de las Partes Contratantes”, condición que se hizo tangible con el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente de 1991 -conocido como Protocolo de Madrid-, pero que entró en curso en enero de 1998 cuando fue ratificado por todas las partes. En este Protocolo, el artículo 25 establece que después de cincuenta años de su entrada en vigencia, se podrá celebrar una conferencia para revisar la aplicación de lo acordado (Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, 1991), convirtiéndose el año 2048 en un punto de inflexión para los Estados, cuyo “accionar estará de acuerdo no sólo a sus intereses -económicos y políticos- respecto a los recursos y a la geopolítica antártica, sino que también dispuesto a generar una ruptura del statu quo en la Antártica” (Sgueglia et al, 2018: 32), postura que tiene su anclaje en un pronóstico para el planeta con superpoblación, carencia de agua, agotamiento de minerales de alta ley y creciente demanda de recursos naturales, agregando los probables descubrimientos que se realicen antes del año en comento y la tentación por las tierras habitables y/o explotables que vayan quedando descubiertas por el retroceso de los hielos producto del aumento de las temperaturas.

Es evidente que en el presente, el costo-beneficio de explotar los recursos naturales antárticos no representa una rentabilidad aparente, puesto que por ejemplo, en la actualidad hay mejores opciones para producir agua dulce -plantas desalini-

zadoras-, que obtenerla y transportarla desde la Antártica hasta su destino final, o realizar prospecciones en búsqueda de petróleo y minerales para luego perforar kilómetros de hielo para extraerlo, trabajando en un terreno seco, ventoso y con una temperatura media anual que oscila entre los -10 °C en la costa antártica y -60 °C en las partes más altas del interior del continente. No obstante, con una visión a largo plazo se puede especular que los avances tecnológicos y la necesidad de materias primas -aumento de la demanda y baja oferta-, darán un vuelco en el análisis costo-beneficio. Esto no significa necesariamente que para el 2048 la alternativa óptima sea disponer de las riquezas antárticas, sino conocer su ubicación, tomar posición para extraerlas y preparar el camino para que se vayan dando las condiciones propicias para este fin.

En base a lo señalado, es probable que en la conferencia del año 2048 algunos países aboguen por iniciar la repartición de la Antártica y, probablemente, con soberanía. Aquí surgen las interrogantes: ¿qué mecanismo se utilizará para asignar los territorios? y ¿cuáles serán las consideraciones que se tomarán en cuenta para lo anterior?²

Otro factor clave e indispensable a considerar es que, a diferencia de la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas de 1972 y la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos de 1980, que fueron aprobadas, la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos -CRAMRA- de 1988, no se ratificó y derivó en el Protocolo de Madrid de 1991, por ende, será revisado en 2048 (Salazar, 2018: 13) y existe la posibilidad que se flexibilicen las actuales prohibiciones para las actividades mineras. Con estos antecedentes, es dable asumir que a medida que pasan los años y se busca acuerdo en temas que revisten mayor beneficio -conservación de las focas en 1972, conservación de recursos vivos en 1980 y actividades mineras en 1988-, no hay unanimidad de los países en lo que se quiere de la Antártica, pasando probablemente desde un imaginario virginal de este continente hacia una especie de despensa de emergencia, a medida

2 Esto se refiere a qué se tomará en cuenta: antecedentes históricos, reclamaciones ante organismos internacionales (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o la Comisión de Límites de la Plataforma Continental), registros de investigaciones científicas, permanencia en la zona, aporte a la ciencia, etc.

que crecen las necesidades para hacer uso de sus recursos.

Algunos países ya han hecho uso de su potestad para explotar los recursos oceánicos de la Antártica, como el caso del fracaso en las negociaciones para crear santuarios marinos en la reunión de la CCAMLR³ celebrada en la ciudad de Hobart en 2013, ocasión en que Rusia y China rechazaron el proyecto de zonas protegidas de la pesca. Cabe señalar que las decisiones de la Convención se adoptan por unanimidad y no por mayoría.

La visión que difunde el Instituto Español de Estudios Estratégicos (Sgueglia et al, 2018), se alinea con la de estudiosos del tema antártico que han apuntado: “La Antártica hoy en día tiene una valoración estratégica reflejada tanto en la paulatina centralidad que está adquiriendo en la agenda de potencias centrales como en las aspiraciones territoriales de algunos. Entre los más recientes y activos interesados, están la India y la República Popular China” (Witker, 2014: 1), y “en relación al plano político-económico, hacemos alusión a la imposibilidad de pensar el Ártico y la Antártida por fuera de una disputa de intereses que incluye tanto a estados como a empresas, cuyas acciones también pueden encontrarse coordinadas” (Mailier, 2016: 30).

El continente blanco constituye un apreciable patrimonio, pero no exclusivamente por sus valores naturales, sino que también entra en juego su posición geográfica.

INTERÉS GEOESTRATÉGICO

El Atlántico Sur es el comunicador natural de Europa, África y Sudamérica, que se conecta con el Océano Pacífico a través del Estrecho de Magallanes, el Paso Drake y el Canal Beagle, generando una zona de navegación fundamental para el comercio internacional, que cobra mayor relevancia al tomar en cuenta que es la única vía navegable en caso que se restrinja el paso por el Canal de Panamá, tal como está pasando este año 2023 debido a los bajos niveles del agua que mantiene en su sistema de lagos a causa de sequías. La escasez hídrica ha forzado a la administración del canal a limitar el nivel de calado -reducción de volumen de carga de los buques para no acercarse al lecho

del canal- para los buques *Neopanamax* que por allí transitan. El impacto de esta situación climática, junto con la medida que restringe la cantidad de carga, no pasa desapercibido para el comercio internacional, puesto que al cierre del año 2022 transitaron por el canal panameño 14.239 embarcaciones, de los cuales 13.009 fueron de alto calado -*Panamax* y *Neopanamax*- (Zea, 2023). Si continúa la sequía, y ante una imposibilidad de proveer un calado competitivo, la ruta será por el sur.

La línea de comunicación marítima austral que une al Atlántico con el Pacífico Sur no pierde vigencia. Por el contrario, va ganando importancia como alternativa al Canal de Panamá, motivo por el que resulta imperioso resguardar y mantener el libre tránsito por esa zona. En este entorno geoestratégico la Antártica adquiere un valor predominante, específicamente la Península Antártica, que es la porción de tierra más septentrional de ese continente. La distancia entre la ciudad de Punta Arenas con la isla Rey Jorge, lugar en que Chile tiene la Base Científica “Profesor Julio Escudero” y la Base Aérea “Presidente Eduardo Frei Montalva”, es de 1.240 kilómetros, la que a su vez se encuentra a una centena de kilómetros de las costas de la Península Antártica. Esta cercanía transforma a la isla Rey Jorge en una antesala para acceder al Polo Sur, ya que la Península Antártica, al ser la zona menos afectada por las condiciones climáticas que se dan al interior durante gran parte del año, “es la única zona del Continente que no está permanentemente cubierta de hielo y nieve” (Sepúlveda, 2008: 525), siendo estas características climatológicas y geográficas las que la transforman en la Puerta de Entrada hacia el corazón de la Antártica.

La integración geográfica entre las ciudades meridionales de Chile y Argentina con la isla Rey Jorge y la Península Antártica, sumada a un clima benigno, ha dado pie para el turismo, con un itinerario que consiste en vuelos hasta la mencionada isla, posteriormente embarcarse en un crucero y recorrer la península, para finalmente retornar vía aérea. También se encuentra el itinerario de navegar desde las ciudades de Punta Arenas o Ushuaia hasta las aguas antárticas. La presencia de turistas manifiesta riesgos ambientales y una amenaza para la flora y fauna antártica. Esta actividad

3 Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources

trastoca la idea de mantener la Antártica como un territorio reservado para la investigación, el resguardo de la naturaleza y de países conviviendo sin reivindicaciones de soberanía, porque, más allá de que esta actividad conlleva riesgos de contaminación y perturbación del hábitat de la fauna, el turismo puede ser visto como la resignación de los Estados ante el poder del mercado y las inversiones de privados. Algo que se asemeja al veto, en diferentes ocasiones, a la creación de áreas marinas protegidas -donde no se permite la pesca- que hicieron China, Ucrania y Rusia al priorizar sus intereses nacionales sobre los comunitarios.

ROMPIENDO PARADIGMAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Esta época impone pensar sin limitaciones, y buscar soluciones con mentalidad de siglo XXI, donde todo está interconectado. La tendencia es la personalización de bienes y servicios, quedando obsoleta la “talla única”, en este caso, el dar soluciones estándar y previsibles. Se requiere un trabajo multidisciplinario y aceptar que las estructuras monolíticas sin innovación auguran un fracaso, porque la vida no es en blanco y negro, sino también en grises y con lunares.

Es casi seguro que algunos, consciente o inconscientemente, tienen como concepción del mundo la cultura cristiano occidental, opinión respetable en el ámbito personal, pero perjudicial para las relaciones internacionales y la diplomacia. La costumbre de ser autorreferentes como occidentales y asumir una superioridad ante otras culturas trascendió en la pérdida de puntos en común con naciones asiáticas y africanas. Esto alejó a muchas naciones de la posibilidad de comprender la idiosincrasia de otras latitudes. A ello se suma la percepción de sorpresa y también desconfianza con respecto al ascenso de países como China, India, Rusia, Japón y Corea del Sur, quienes han ido adquiriendo el peso de potencia junto con el ejercicio de funciones en organismos internacionales—Organización Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, etc.-. Por este motivo, es prioritario entender el pensamiento, costumbres y cultura de estos y otros países.

Una de las metodologías de innovación más usadas en los últimos años es el *Design Thinking*, que tiene como mandamiento enamorarse del problema y no de la solución. Esto quiere decir

que en base al problema identificado se diseña la solución, puesto que si antepone la solución al problema existe el riesgo de que no sea lo que realmente se necesita. En este caso, Chile tiene el interés nacional de resguardar el territorio antártico y mantener el *statu quo* que ha impuesto el Tratado Antártico, para lo cual, es indispensable anticiparse a las jugadas de otros interesados, estar preparado siempre para argumentar su soberanía y definir políticas con el año 2048 en el horizonte. Esto conlleva a ser eclécticos e ir extrayendo lo mejor del realismo político, del liberalismo, de las experiencias propias y las ajenas, junto con analizar permanentemente los vaivenes sociales, económicos y políticos del contexto global.

Resulta improductivo centrarse en estereotipos que impidan pensar “fuera de la caja”. Un error de dimensiones bíblicas sería, por ejemplo, conceptualizar el realismo político únicamente con el Diálogo de Melos -escrito en el siglo V a.C. por el historiador griego Tucídides-, obra ambientada en la guerra del Peloponeso que representa la justificación de un Estado poderoso e imperial -Atenas- para anexar a otro débil -isla de Melos-, ofreciéndole el primero dos alternativas, someterse y pagar tributos o entrar en guerra y ser arrasados. Este estrecho enfoque hace eco solo del “poder duro” y deja fuera el “poder blando”, las negociaciones, el lobby y reconocer las astucias como mecanismo para mantener una posición, cuyo ícono o uno de ellos es el libro “Breviario de los políticos” escrito por el Cardenal Mazarino, sucesor del Cardenal Richelieu.

De acuerdo con el criterio anterior, los países suscritos al Tratado Antártico lo han apoyado porque están dispuestos a asumir costos con la expectativa de lograr mayores beneficios, o porque perciben que hay una distribución equitativa de participación para todos los miembros del sistema antártico. Sin embargo, el cumplimiento del Tratado Antártico se va tornando frágil, puesto que en términos de beneficios hay que tomar en cuenta la relación de proporcionalidad, esto quiere decir que, cuanto mayor sea la cantidad de participantes en la Antártica, menores serán los beneficios, debido a que los recursos del continente son limitados. Por otra parte, la mencionada distribución equitativa de participación se da porque se aceptó una homogeneidad entre los países, una igualdad ficticia al comparar potencias con otras naciones en vías de desarrollo y que se puede resquebrajar

en cuanto alguien considere que le corresponde una mayor participación o beneficios.

En las relaciones internacionales, el paradigma realista está respaldado por la historia, porque aún en el siglo XXI, donde se supone que prima la defensa de los derechos humanos, del libre comercio y la democracia, queda al descubierto la supremacía de los intereses por sobre las buenas intenciones. Incluso los motivos para hacer uso de poder -sanciones económicas o intervención bélica-, son envueltos con nombres loables como la lucha por la libertad, la autonomía de los Estados, el combate al terrorismo y la eliminación de armas de destrucción masiva, entre otros. En este sentido, las enseñanzas de Nicolás Maquiavelo, que provienen en gran medida de su estudio de la historia, principalmente de Roma y de sus vicisitudes como agente diplomático de Florencia, se mantienen vigentes. Entre las lecciones que dejó y nunca están de más tener presente, se encuentran: a) en los momentos de crisis se conocen las verdaderas intenciones y la “fibra” -la capacidad de resiliencia- de las autoridades políticas y militares, motivo por el cual la conducta de las personas en tiempos de paz, serán diferentes cuando enfrenten tiempos de tribulación, y b) ante una necesidad del Estado, las oportunidades favorables se esperan o se construyen, y cuando se actúa el resultado dependerá de la ‘virtud’ del líder -el empuje, el brío, la persistencia y la fortaleza-.

No es recomendable resguardar el territorio antártico únicamente con los precedentes históricos, con sustentos geográficos y con antecedentes jurídicos, confiando además en que algún tribunal internacional fallará a favor de las reclamaciones nacionales. El mundo no es unívoco, es complejo y los juristas internacionales ponderan diferentes argumentos. Además de lo jurídico, es importante posicionar una narrativa políticamente correcta, con conceptos como la equidad, el camino de la paz y encapsulamiento del conflicto para no contaminar las relaciones bilaterales y multilaterales.

De la misma forma en que se pueden buscar soluciones escudriñando varios escenarios, se tiene que considerar que otros países interesados harán lo mismo. No hay motivo que impida pensar que alguna potencia haga uso de su poder o influencia para lograr objetivos en la Antártica, más aún si las grandes corporaciones -farmacéuticas, energéticas, tecnológicas, militares, etc.- deciden presionar a autoridades para que el Estado actúe

como vocero y brazo ejecutor de los intereses empresariales.

Si países como Estados Unidos, Rusia o China no han establecido reclamaciones territoriales en los mapas del continente antártico, no se puede suponer que este criterio se mantendrá a futuro. Cuesta creer que estas potencias den por perdido todo lo que han invertido en ciencia, logística, instalaciones y exploración. Recordemos que el Tratado Antártico data de 1959, en plena guerra fría, por lo que fue configurado bajo la premisa del equilibrio de poder, el que ha sufrido modificaciones y con el paso de los años se han incorporado nuevos países que inciden en la estabilidad del orden mundial. Un ejemplo de ello son las naciones asiáticas que conformaron en el año 2003 el Foro Asiático de Ciencias Polares: China, Malasia, Corea del Sur y Japón (Witker, 2014: 210), o la reciente preponderancia que van alcanzando los BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica- que, al abrirse a aceptar nuevos integrantes, hacer transacciones en yuanes, van estructurando un bloque que podría convertirse en el contrapeso a la Unión Europea, a la OTAN y debilitar a Estados Unidos a través de su divisa. Asimismo, en cualquier momento puede irrumpir una potencia como Estados Unidos, cuya política antártica se basa en cuatro principios, donde se destaca el segundo: “Estados Unidos se reserva el derecho a participar en cualquier uso futuro de la región” (National Science Foundation, s.f.).

Es innegable que la conceptualización geopolítica de la Antártica se está complejizando a medida que más países quieren participar del Sistema del Tratado Antártico -Tratado de 1959 y los acuerdos conexos-, por el surgimiento de China como nueva potencia y también por el declive de Estados Unidos y Europa, con una situación futura imprevisible por las consecuencias que traerá la Guerra Ruso-Ucraniana. El proceso de ajuste de poder implica acciones como amenazas, sanciones comerciales, búsqueda de aliados y conflictos donde no los había, convirtiéndose en situaciones que distraen la atención y atomizan los puntos de interés de los países. Ante este panorama, los Estados postergan las reales intenciones que tienen sobre la Antártica y prefieren mantener el statu quo. No obstante, todo tiene un límite y “la táctica de eludir la situación real no logrará evitar las consecuencias de lo que ya está sembrando los últimos Estados en llegar: los países asiáticos y, muy especialmente China” (Herring, 2020: 8).

El ascenso de China como potencia global no tiene que ser considerado como una amenaza, ya que existe la posibilidad de que sea quien tenga la autoridad para mantener alejado los intentos de colonización de la Antártica. Asimismo, es probable que no se encuentre sola en consolidar sus deseos para el continente blanco, ya que puede atraer a más países a su órbita, utilizando concesiones económicas como la inversión en puertos, infraestructura logística, acuerdos de mantenimiento de embarcaciones y otros, que representan oportunidades de inversión para las regiones australes de Chile y Argentina. Al respecto, se sabe de un memorándum de entendimiento entre la provincia argentina de Tierra del Fuego y la empresa china Shaanxi Chemical Industry Group Co., para la construcción de un puerto, un polo petroquímico y una central eléctrica, con una inversión estimada del proyecto de 1.250 millones de dólares (Espina, 2023). El desembarco de empresas chinas y sus inversiones en países alrededor del globo para crear la Nueva Ruta de la Seda, la muestran como una potencia con una preferencia por ingresar en otros países a través del comercio en vez de la fuerza, a diferencia de las potencias occidentales. En el caso de China, aunque no se ha visto por su parte una explícita actitud beligerante en la defensa de intereses comerciales, no se necesita ser un experto economista para deducir que una potencia no invierte a pérdida.

Otra característica de la realidad actual es la mayor preponderancia que adquieren los actores no estatales, como empresas, centros de investigación, corporaciones, ONGs, la sociedad civil y otros. La Antártica no es una excepción, porque estos actores participan activamente como miembros observadores en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico -como la ONG *Antarctic Southern Ocean Coalition* y la *International Association of Antarctica Tour Operators*-, apoyando a Estados o asesorando a organizaciones interestatales en áreas de ciencias, medioambiente, transporte y telecomunicaciones, turismo y pesca. Estas organizaciones, que las hay con y sin fines de lucro, pueden llegar a tener una gran injerencia en lo económico, político y social, y con influencia a nivel nacional e internacional (Salazar, 2018). De este contexto se desprende que la diplomacia ya no es privativa de los Estados y hay una conjunción de intereses entre algunas ONGs y el estamento político de los países de donde proviene el capital o la nacionalidad de los dueños, volviendo a surgir la recurrente interrogante de si los incentivos

de estos actores están entrelazados con grandes corporaciones transnacionales. No es baladí recordar que, del mundo conocido, la Antártica es el único continente sin conquistar y con sus riquezas sin explotar. Por lo anterior, es necesario repasar qué parte del rol que cumplen los Estados es resguardar los intereses económicos nacionales en el extranjero y rememorar la histórica forma en que las potencias lo han llevado a cabo. Basta recordar cómo la expansión de fronteras después del descubrimiento de América llegó a fusionar el comercio con el “Interés del Estado”. Claros ejemplos se encuentran en la creación de compañías con capital de privados, pero con apoyo del gobierno o de la corona, como la Compañía Neerlandesa de las Indias Occidentales, o las Guerras del Opio entre Gran Bretaña y China debido a que este último prohibió el comercio de esta droga en su territorio, perjudicando económicamente a la Compañía de las Indias Orientales.

PROPUESTAS HACIA EL 2048

Una primera propuesta a realizar es otorgar al territorio antártico chileno la importancia que se merece. Esto comprende el estudio de los escenarios posibles para el 2048, es decir, la probabilidad de éxito de los reclamos territoriales, la voluntad de mantener el régimen del Tratado y las Convenciones, la autorización para explotar recursos minerales y las consecuencias colaterales producto de la alteración medioambiental y fricciones diplomáticas -por ejemplo, instalación de infraestructura y la explotación minera que realice un país, pero que se encuentre dentro del territorio que es reclamado por otra nación-, analizar los mecanismos que pueden ser usados para autorizar la explotación del terreno -con o sin soberanía, perpetua o temporal- y la posibilidad que una potencia ejecute su postura sin respetar lo acordado por el resto de los países, entre otras posibles alternativas. Para lo anterior, se necesita la asignación de personal experto en las instituciones públicas y asegurar su continuidad para el resguardo de los intereses nacionales, dando respuesta a los posibles escenarios para el 2048, a las superposiciones territoriales de Argentina y Reino Unido con el Territorio Antártico Chileno, hacer respetar los límites de Chile en la Antártica y ser voceros eficientes de la postura nacional.

Será un pésimo negocio confundir o mezclar diplomacia con “buenismo”, puesto que la ingenuidad

se paga caro. La posición de Chile por el momento debería ser mantener lo establecido en el Sistema del Tratado Antártico -todo cambio al estatus de la Antártica se producirá en las reuniones del Tratado-, y apoyar una postura que sea contraria a la idea de fomentar una mayor internacionalización, como lo señala Rodrigo Waghorn (2007). Además, apoyar la cooperación internacional dentro del Sistema Antártico y “potenciar tanto su rol dentro del Sistema, como su posición estratégica, asegurando un papel relevante en un potencial escenario de disputa” (Jorquera, 2016: 10). Por este motivo, se recomienda contar con expertos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Estado Mayor Conjunto, y darles continuidad respecto a la misión de generar confianzas, formar redes de contacto y conocer lo que acontece al interior de las convenciones generadas por el Tratado Antártico y otros acuerdos relacionados, que les permita ver y analizar los cambios donde se originan y de primera fuente, no los comentarios de pasillo.

La situación de Chile se encuentra disminuida si se compara con países desarrollados o con potencias como Estados Unidos, China y la Federación Rusa. Por lo tanto, se debe encontrar aliados para sobrellevar las reclamaciones territoriales u otras propuestas que atenten contra los intereses nacionales en la Antártica. En la búsqueda de pares -países y organizaciones- para apoyar las conveniencias nacionales, se recomienda considerar que las negociaciones no son para imponer posturas, sino se celebran para identificar los puntos en común y de allí partir construyendo, ya que la cooperación solamente puede sustentarse en la complementación de intereses. También, merece recordar que hay gobiernos que abiertamente han expresado y demostrado que no tienen amigos ni enemigos permanentes, sino intereses permanentes, de los cuales no hay que fiarse. Por cierto, por pares se entienden Estados y corporaciones, porque las redes de contacto para lograr objetivos nacionales cada vez están más entrelazadas y la influencia de ONGs, transnacionales -*Black Rock, Vanguard, Alphabet, Amazon*, etc.-, Foro Económico Mundial y otros, adquieren mayor influencia, cercanía social y más poder que algunos Estados.

También es fundamental elaborar una estrategia comunicacional, con un relato interno y otro ex-

terno que contenga mensajes claros. La narración interna debe ser dirigida a los chilenos y tiene que instalar con fuerza la certeza y convencimiento de que Chile es un país antártico. El relato externo, por su parte, tendría un fin persuasivo que asiente las referencias históricas y jurídicas que ligan al país con la Antártica, junto con el permanente cumplimiento a lo dispuesto en el Tratado Antártico. Es pertinente recordar el legendario comentario de Diego Portales, de que no creía en Dios pero sí en los curas, refiriéndose al poder de la palabra.

Además, se debe difundir y explotar la ventaja comparativa de la cercanía de Chile con la Antártica, fortaleciendo el concepto de “país puente” o “puerta de entrada”, e invertir en infraestructura para brindar servicios hacia-desde la Antártica y otorgar soporte logístico, a la par de establecer incentivos para crear un *hub* de investigación, porque el desarrollo científico se entiende como una nueva forma de ejercicio soberano. En concreto, se tiene que avanzar con la construcción del Centro Antártico Internacional en Punta Arenas, equipándolo con alta tecnología para investigación y telecomunicaciones, con el objeto de hacerlo atractivo y conveniente para desarrollar actividades de científicos nacionales y extranjeros, sirviendo de plataforma para difundir descubrimientos. De esta forma, se puede transformar en la piedra angular para la creación de un ecosistema de investigación avanzada junto a instituciones de educación superior, el Instituto Antártico Chileno, las Fuerzas Armadas, los Centros de Estudios, las ONGs y otros países firmantes del Tratado Antártico. De esta forma, aumentará la participación del país en foros internacionales para presentar las investigaciones antárticas.

Todas las iniciativas mencionadas deben generar una sinergia cuyo resultado final signifique entregar mayores beneficios que los ofrecidos por los otros países que se perfilan como “puerta de entrada” a la Antártica, como lo son Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Argentina y Reino Unido a través de las islas Falkland o Malvinas.

Finalmente, debe considerarse como prioritario contar con un Jefe de Comunicaciones tipo *Community Manager*⁴ y su equipo de apoyo, porque no deja de ser preocupante que al buscar en in-

4 Es el profesional responsable de construir y administrar la comunidad online y gestionar la identidad y la imagen de marca, creando y manteniendo relaciones estables y duraderas con sus clientes, stakeholders y sus fans en internet.

ternet -Google- la palabra Antártica o Antártida no figuren entre los primeros resultados páginas relacionadas con la conexión del continente y Chile. Por consiguiente, este equipo digital debe estar enfocado en diseminar y posicionar en las redes sociales la noción de que Chile y la Antártica son parte de un mismo sistema, destacar el valor de la cooperación científica nacional con la internacional, divulgar las investigaciones realizadas y expandir las ventajas de la ciudad de Punta Arenas como eje articulador con la Antártica. Esto debe ir acompañado por el desarrollo de una estrategia comunicacional para apoyar la labor de documentalistas y medios de comunicación interesados en exhibir distintas aristas del quehacer relacionado con la Antártica, incluso atraer e interactuar con *influencers*, actores o ambientalistas, dada la valoración que tienen sus comentarios a nivel planetario. Aunque esto último para *millennials* y *centennials* es obvio, tal vez para los tomadores de decisiones no lo sea. No hay que despreciar el poder de las redes sociales, ya que es una forma de conocer aliados, tener influencia y ganar prestigio internacional. Siguiendo este hilo conductor, está el caso del actor Leonardo DiCaprio⁵, quien en la reunión de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR) en Australia el año 2012, solicitó la creación de un santuario marino mediante un email enviado a la ONG Avaaz, recibiendo más de 2 millones de firmas. El masivo apoyo mundial dio pie a que en 2016, tras complejas negociaciones, se estableciera una zona de prohibición de pesca (Salazar, 2018: 40).

CONCLUSIONES

Ante lo imprevisible del futuro antártico, Chile requiere implementar simultáneamente distintas estrategias con mentalidad innovadora, participativa, sin exclusión de ideas y aprovechando la tecnología. Ciertamente se requiere inversión de recursos y de capital humano, pero en mayor medida voluntad y liderazgo.

Es probable que a futuro la Antártica pase a pertenecer a los países con reales capacidades de exploración, explotación y permanencia en el territorio, por lo tanto, se requiere que Chile diseñe y ejecute planes para que el país pertenezca a ese grupo.

Los hechos demuestran que el futuro en esta materia trae grandes desafíos, por tanto, Chile deberá estar a la altura y tomar las precauciones necesarias.

5 Este actor también fue protagonista ambientalista por el incendio en la Amazonía en agosto de 2019, entrelazándose en acusaciones por redes sociales con el Presidente de Brasil Jair Bolsonaro.

REFERENCIAS

- Espina, M. (2023), "Puerto chino en Tierra del Fuego: qué se sabe del proyecto y qué dijo el gobernador", Bloomberg Lines. <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/argentina/puerto-chino-en-tierra-del-fuego-que-se-sabe-del-proyecto-y-que-dijo-el-gobernador/>
- Herring, A. (2020), "¿Está siendo desafiado el 'statu quo' de la Antártida con el nuevo contexto geopolítico con el surgimiento de China como potencia global?", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 42/2020. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO42_2020ALEHER_Antartida.pdf
- Instituto Antártico Chileno (s.f.) *Sistema del Tratado Antártico*. https://www.inach.cl/inach/?page_id=21
- Jorquera, C. (2016), *Chile y su posicionamiento estratégico en el Sistema Antártico*. Facultad de Ciencias Sociales e Historia UDP. <https://socialesehistoria.udp.cl/chile-y-su-posicionamiento-estrategico-en-el-sistema-antartico/>
- Maillier, F. (2016), *Geopolítica Polar. Análisis de los Territorios Polares en Perspectiva Geopolítica*, [Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales], Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe.
- National Science Foundation (s.f.). *U.S. Policy for Antarctica*. <https://www.nsf.gov/geo/opp/antarct/uspolicy.jsp>
- Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente (1991). https://www.inach.cl/inach/wp-content/uploads/2010/01/protocolo_medio_ambiente.pdf
- Salazar, M.A. (mayo 2018), *Actores no estatales en la Antártica. Una aproximación a las relaciones transnacionales y sus implicancias en Chile como país antártico* [Tesis de magister]. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-3500/UCC3779_01.pdf
- Sepúlveda, J (2008), "Importancia geopolítica del continente antártico", *Revista de Marina* N°6/2008, 524-535. <https://revistamarina.cl/revistas/2008/6/sepulveda.pdf>
- Sgueglia, R., Auza, F., Ferrari, A., Pardo de Santaya, J.M. y García, I. (2018). *El día después del Tratado Antártico. Escenarios y proyecciones*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Tratado Antártico (1959). https://www.inach.cl/inach/wp-content/uploads/2009/10/treaty_original.pdf
- Waghorn, R. (2007), *Análisis y Proyecciones de la política antártica nacional*. [Tesis para magister en Política Exterior] Universidad de Santiago. <https://www.hemisfericosypolares.cl/tesis-premio-morla/Tesis%20Rodrigo%20Waghorn.pdf>
- Witker, I. (2014), "¿Poder duro o poder blando? Algunas características de los programas antárticos de India y China", *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, Volumen 14, 199–219. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/34/45>
- Zea, M. (19 de abril de 2023), "Falta de lluvias obliga a ajuste de calado en el Canal de Panamá". <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/panama/falta-de-lluvias-obliga-a-ajuste-de-calado-en-el-canal-de-panama/>



Cristián Gálvez Vergara es oficial en la Armada de Chile con el grado de Capitán de Navío, especialidad Litoral. Es Profesor titular de Conducción Marítima en la cátedra de Intereses Marítimos de la Academia de Guerra Naval. Actualmente se desempeña en la Dirección de Operaciones Marítimas.

Oportunidades, amenazas y desafíos para el control de las áreas marinas protegidas

OPPORTUNITIES, THREATS AND CHALLENGES FOR THE CONTROL OF MARINE PROTECTED AREAS

Cristián Gálvez Vergara

RESUMEN

Las áreas marinas protegidas creadas por el Estado, comprenden una vasta extensión marítima y plantean, al mismo tiempo, una gran responsabilidad para el ejercicio de su control y de las actividades de fiscalización. En su condición de Estado ribereño, nuestro país ejerce su potestad mediante el cumplimiento de una gran diversidad de normativas nacionales e internacionales, en la cual ha comprometido obligaciones graduales que van desde acciones voluntarias, responsabilidades y obligaciones. Estas actuaciones del Estado, en su conjunto, abordan la problemática de apuntar al establecimiento de las mejores condiciones que generen un estado de buen orden en el mar.

En un país como Chile, con un área de responsabilidad marítima de más de 26 millones de kilómetros cuadrados, donde se combinan obligaciones humanitarias, de control y fiscalización de recursos y de protección del medio ambiente acuático, junto con la existencia de varias instituciones del Estado que poseen potestad fiscalizadora, comprende un imperativo el funcionamiento multidisciplinario que permita el aunar esfuerzos, compartir obligaciones y producir información procesada y útil. En complemento de esto, la utilización de equipamiento, personal y procedimientos avanzados, se convierte en un medio viable de producir efectos que apunten a un masivo empleo de la tecnología disponible.

Palabras clave: áreas marinas protegidas – buen orden en el mar – zona económica exclusiva – pesca ilegal – interagencial.

ABSTRACT:

The control and supervision of marine protected areas corresponds to a great challenge that the State must carry out. Its due exercise includes joint and interagency action that concentrates the supervisory power. For a country like Chile, with a large maritime extension, with the obligation to protect its maritime interests and with the obligations assumed by virtue of international agreements, control and law enforcement represent a great challenge, in order to obtain the result of good order at sea. Marine protected areas and the exclusive rights of the State in the maritime area established in International Maritime Law, pose a great challenge that can be achieved through the use of high-end means, procedures and technology.

Keywords: marine protected areas – good order at sea – exclusive economic zone – illegal fishing – interagency.

INTRODUCCIÓN

En virtud de la normativa nacional e internacional, así como de los acuerdos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Chile, nuestro país tiene asignada un área de responsabilidad cercana a los 26,5 millones de kilómetros cuadrados, que

abarcan desde las aguas interiores continentales, hasta la Alta Mar, más allá de su Zona Económica Exclusiva. El área descrita es referida como área de responsabilidad de búsqueda y salvamento marítimo o, genéricamente, área SAR.

Las actividades de búsqueda y salvamento marítimo, vale decir, el brindar asistencia a personas y naves que lo requieran, constituye la actividad más relevante efectuada en este espacio. Adicionalmente, la explotación de recursos naturales, el monitoreo y protección del comercio marítimo, el cuidado del medio ambiente y actividades recreativas son sólo algunos ejemplos de otras actuaciones del Estado que se desarrollan en esta área, donde confluyen actores nacionales, internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Desde una perspectiva nacional, corresponde a la Armada de Chile, en su concepción estratégica de ser la expresión del Estado en el mar, la principal, aunque no la única Institución encargada de su monitoreo, control y fiscalización. Esta acción, es materializada por la Armada a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, DIRECTEMAR, que corresponde a una entidad que cumple tareas en tres dimensiones: Dentro de la estructura organizacional de la Armada es una Dirección General de alto nivel; conforme al ordenamiento legal, es la Autoridad Marítima Superior del Estado y, conforme a la estrategia de la Administración Marítima, es su ente principal y sede de su gobernanza.

Tomando como fuente la profusa bibliografía existente, así como la experiencia obtenida en el tiempo, las amenazas emergentes, los actos deliberados y/o conscientes y aquellos de naturaleza accidental o fortuita, se pueden agrupar en cuatro áreas genéricas, correspondientes a donde dichas amenazas pueden afectar: a los intereses de Estado, a las operaciones del comercio marítimo, al medio ambiente y a la seguridad de la vida humana en el mar.

Respecto de los riesgos y/o amenazas de naturaleza fortuita, estos incluyen aquellos sucesos que se explican por el comportamiento y las condiciones naturales del medio y que; por lo tanto, resultan consustanciales a la mera interacción del hombre con el mar. Por su parte, las amenazas emergentes y los actos deliberados y/o conscientes, corresponden a acciones que se explican como un medio de atentar contra los intereses del Estado, donde personas o grupos organizados desean obtener un beneficio social o económico, mediante operaciones de naturaleza principalmente ilícita o contraria a la Ley.

Por ello, y con la finalidad de resguardar los intereses del Estado y proporcionar las condiciones de seguridad y protección que permitan el normal desarrollo de las actividades humanas que causan algún efecto directo o indirecto en dichos intereses, es necesario que el Estado, a través de su Armada, efectúe el monitoreo y fiscalización del cumplimiento de la legislación nacional e internacional, así como de la protección de los intereses nacionales, regionales y globales en su ámbito de acción. El estado final deseado de la tarea antes descrita es la obtención, procesamiento, difusión y mantención de datos e información con la finalidad de obtener un conocimiento situacional marítimo (MSA por sus iniciales en Idioma Inglés, *Maritime Situational Awareness*), que contribuya y facilite la toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos antes descritos, articulado mediante los procesos de vigilancia, control, alerta y respuesta. Las anteriores actividades apuntan a producir información útil para la toma de decisiones y administración de los intereses del Estado en el mar para dar cumplimiento a la labor fiscalizadora, a brindar asistencia en el mar y resguardar los intereses nacionales para, con ello, contribuir al buen orden en el mar.

FUNCIONAMIENTO INTERAGENCIAL

El funcionamiento interagencial puede definirse como un ambiente en el cual la comunidad marítima global de interés, representada por agencias y representantes de servicios con potestad fiscalizadora, preventiva y de restablecimiento del orden, abarque y alcance el objetivo común de obtener y compartir información como un mecanismo para incrementar la seguridad, protección, y la prospe-

ridad económica en el ámbito marítimo, así como también la vinculación con los medios y organizaciones dedicadas a la protección de las líneas de comunicaciones marítimas. El funcionamiento mediante esta estructura organizacional siempre ha demostrado que causa efectos tangibles. La mejora en la planificación y ejecución en todos los niveles mediante el establecimiento de una eventual perspectiva global para los esfuerzos de asociatividad y coordinación con las múltiples fuentes de informaciones; la provisión de un marco de trabajo global; la identificación y disminución de las brechas actuales identificadas, incluyendo la medición de sus avances y la provisión de alto nivel de detalles, constituyen ejemplos donde el trabajo colaborativo puede cobrar su mayor valor.

SITUACIÓN ACTUAL Y BRECHAS EN LA GOBERNANZA

La gobernanza para el conocimiento situacional marítimo en nuestro país, está condicionada por la extensa área de responsabilidad marítima, fluvial y lacustre que posee Chile, que facilita el tránsito subrepticio de naves que pueden infringir la normativa nacional y acuerdos internacionales. En este contexto, las complejidades del comercio marítimo, la industria pesquera extractiva y de cultivo, las actividades de turismo, de la industria oceánica, la conectividad marítima en zonas aisladas y otras actividades relacionadas o derivadas de sus efectos multiplicadores de la economía, corresponden a factores geográficos y económicos relevantes.

En un contexto organizacional, existen oportunidades de mejoras en el adecuado conocimiento cruzado de las capacidades relacionadas a nivel de organizaciones y servicios ministeriales y de administración del Estado. Así, los esfuerzos mancomunados, aunque independientes por parte de diversos órganos que poseen potestad fiscalizadora, se orientan a mantener el conocimiento efectivo y oportuno de las actividades que se desarrollan en el área de responsabilidad nacional, con el propósito de alertar, prevenir, proteger y dar la oportuna respuesta que demanda el interés nacional y cumplir la legislación nacional y los convenios internacionales suscritos por el país.

Con la promulgación de la Política Oceánica Nacional en marzo de 2018 y con el recientemente promulgado Programa Oceánico Nacional, en junio del presente año, se plantean lineamientos, obje-

tivos y acciones concretas y que deben ser considerados en el análisis multisectorial del quehacer en cuanto al conocimiento situacional marítimo.

ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

Las áreas marítimas protegidas de responsabilidad nacional abarcan un total de 2,5 millones de kilómetros cuadrados. Este espacio, a su vez, se divide en diferentes sub áreas, cada una con sus propias características, riegos y amenazas. El volumen de datos generado a partir de la detección de la actividad marítima, es muy relevante y requiere un especial esfuerzo para su análisis atendido su crecimiento continuo. Por ello, es necesario desarrollar una plataforma donde se puedan visualizar los distintos sectores geográficos de interés y se representen las naves, cuya interacción con el mar, pueda causar algún tipo de efecto.

DIRECTEMAR, mediante el desempeño de los diferentes entes que constituyen su estructura organizacional, es la entidad responsable de la construcción, mantención, difusión e interpretación del panorama marítimo de superficie, derivado de las actividades de control de tráfico marítimo. Esta responsabilidad obedece principalmente a la obligación que nace de ser la entidad responsable de la búsqueda y salvamento marítimo, obligación humanitaria establecida en los diferentes instrumentos legales internacional y nacional y, adicionalmente, de su atributo de ser la Autoridad Marítima del Estado y ejecutor de la Policía Marítima.

De esta manera, el control de tráfico marítimo, definido como el ejercicio de la potestad del Estado ribereño, que se desprende de las actividades de monitoreo permanente del movimiento de naves en aguas sometidas a su jurisdicción o responsabilidad, constituye un mecanismo para proveer una respuesta ante un hecho fortuito o amenaza. Así, el panorama marítimo de superficie se construye a partir de diversas fuentes colaborativas y sensores con el fin de controlar el tráfico y la actividad marítima.

En este contexto, las actividades ejecutadas están orientadas a proveer acciones y respuestas enmarcadas en las actividades de vigilancia, control, alerta y respuesta, dado que en un escenario de las dimensiones en las que nuestro país tiene responsabilidad, es esperable la ocurrencia, en algunas oportunidades, de actividades ilícitas que no son detectadas; generando resultados adver-

sos, con efectos colaterales en la salvaguarda de la vida humana, la seguridad a la navegación y el medio ambiente.

Todo lo anterior produce el efecto común para cualquier país del mundo, de ejercer una capacidad degradada en sus deberes y derechos en las áreas marítimas de responsabilidad nacional, considerando que los atributos característicos de las actividades de control del mar es que este control es local, parcial, incompleto e imperfecto.

EL DESAFÍO DEL CONTROL

El gran desafío del Estado de Chile, a través de su Armada, es materializar una adecuada y continua vigilancia en las áreas marítimas de responsabilidad nacional, empleando herramientas de análisis automatizado y semi-automatizado que permitan la integración de diferentes fuentes de información y sensores, que permitan llevar a cabo el proceso del conocimiento. De esta manera, es posible construir un panorama marítimo de superficie para tener el control de las actividades que se desarrollen, permitiendo contar con información oportuna, con herramientas de análisis predictivo que permitan alertar la concreción de actividades ilícitas, inseguras u otras, siendo capaces de diseminar esta información a nivel intra y extra institucional, objeto se produzcan las respuestas y acciones necesarias para su combate o mitigación, con un empleo eficiente de los medios debido a una evaluación y proceso de toma de decisiones informado y realimentado. Así, en la implementación futura de capacidades, se podrá contar con una conciencia situacional marítima mejorada en toda el área de responsabilidad, de mayor calidad y sometida al proceso del conocimiento, lo que le permitirá dar cumplimiento a las labores de fiscalización, supervisión y control amparadas bajo la ley nacional y los acuerdos internacionales vigentes.

Para lograr lo anterior, resulta del todo necesario que la Armada pueda operar un sistema de vigilancia marítima con la mayor sofisticación posible, que posea sensores destinados a brindar cobertura en las diferentes áreas de interés y un centro de fusión de datos que permita la integración de todos ellos y realice el procesamiento, almacenamiento, mantención y diseminación, que permita crear a partir de esta información, conocimiento y sabiduría del dominio y enlaces para la correcta comunicación entre las partes de este “sistema de

sistemas”, y el intercambio con otras instituciones del Estado. Para lograr lo anterior, es evidente que deban emplearse las herramientas más adecuadas para el manejo de *big data*, y las herramientas de *machine learning* que, empleando inteligencia artificial, permitan optimizar el análisis para focalizar el esfuerzo de fiscalización en aquellos lugares donde existe una alta probabilidad de ocurrencia de un ilícito o donde sea necesario brindar una respuesta.

La experiencia de otros países marítimos que operan este tipo de sistemas apunta a las denominaciones de Centro de Información Geográfica, Centro de Información Marítima (*Maritime Information Center*), Centro de Conocimiento Marítimo (*Maritime Knowledge Center*), Centro de Información y Coordinación Marítima, Centro de Operaciones Marítimas y otros que, igualmente, apuntan al desarrollo de capacidades análogas. Pese a los diferentes nombres que poseen, en su núcleo todos llevan a cabo las mismas funciones consistentes en: adquirir mediante sus sensores información y datos del medio; fusionar los datos provenientes tanto de los sensores ya indicados, como de otras fuentes de información, generando información agregada y enriquecida, la que por medio de realimentación y análisis se va valorizando, convirtiéndose en conocimiento; construir el panorama de superficie conocido por medio de la información enriquecida; mantener el panorama de superficie conocido en el tiempo; diseminar la información enriquecida y/o panorama de superficie conocido a los diferentes interesados y tomadores de decisiones, pudiendo estos ser intra o extra institucionales.

LA SITUACIÓN ACTUAL EN LA ARMADA DE CHILE Y EN LOS ÓRGANOS CON POTESTAD FISCALIZADORA

En la organización actual de la Armada, DIRECTEMAR, ha centralizado en la Dirección de Seguridad y Operaciones Marítimas, DIRSOMAR la tarea de ejercer la autoridad técnica en materia de control de las actividades señaladas precedentemente. Para ello, se emplean las capacidades remanentes del puesto de control del Centro Coordinador Nacional de Búsqueda y Salvamento Marítimo, MRCC Chile y otras dependencias y servicios complementarios y que cumplen tareas en el ámbito de la Inteligencia Marítima, de la Policía Marítima, de los servicios meteorológicos, de la Pesca y Acui-

cultura y del Control Naval del Tráfico Marítimo. Si bien es cierto que con la organización, disponibilidad de medios, instalaciones y personal, al día de hoy, es factible monitorear gran parte de la actividad marítima nacional, con las nuevas exigencias que ha impuesto nuestra Política Oceánica Marítima y su Programa Oceánico, como es el caso de la vigilancia y fiscalización de las áreas marítimas protegidas, la necesidad de fiscalización continua de las condiciones medioambientales o el aumento de actividades ilícitas que ocurren en el mar, hacen que la capacidad de vigilancia, control, alerta y respuesta continúe siendo un gran desafío.

En este orden de ideas, es necesario considerar que la Armada de Chile no es el único organismo gubernamental o privado que requiere de un conocimiento situacional marítimo. Instituciones del Estado como el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, SERNAPESCA, la Policía de Investigaciones de Chile, PDI, Carabineros de Chile, la Dirección de Fronteras y Límites del Estado, DIFROL y Aduanas, actúan de manera conjunta con la institución, cada uno en su ámbito de competencias y en cumplimiento de la Ley. Para producir una correcta sinergia entre estos actores es necesario un intercambio de información y análisis fluido, para incrementar el volumen de información y mejorar los resultados para los procesos de toma de decisiones.

Tal como se mencionó con anterioridad, la organización y medios actuales nació desde una orgánica preocupada del control de tráfico marítimo y la coordinación de búsqueda y salvamento marítimo; sin embargo, sobre la base de nuevos requerimientos impuestos por el dinamismo de las operaciones marítimas, se debieron asumir nuevas responsabilidades con una continua adecuación de las herramientas disponibles. Es así, que la herramienta principal para obtener y mantener un panorama marítimo de superficie, se basa en la recepción de señales electrónicas automáticas provenientes de naves cooperativas; esto es, aquellas que en forma voluntaria y de acuerdo a la normativa internacional informan su posición. En un escenario con una jurisdicción de casi 26,5 millones de kilómetros cuadrados, esto representa un gran flujo de datos, que al visualizarlos en conjunto plantean un gran desafío para operadores, analistas y supervisores de manera que puedan distinguir situaciones de interés o detectar aquellos ilícitos, que no reportan su posición o presentan datos falsos. De esta manera, al efectuarse la

detección de estos indicios, la organización debe emplear sus medios aéreos y marítimos para detectar aquellas situaciones, basándose para ello en análisis de inteligencia y otros, pero la amenaza de su parcialidad y cobertura local, igualmente constituye un desafío permanente para las actividades de fiscalización del Estado.

Atendida la extensión de área marítima de responsabilidad nacional, las actividades de vigilancia, control, alerta y respuesta siempre son susceptibles de mejora para lograr un conocimiento marítimo completo. Lo anterior, se puede materializar con sensores de alta gama, herramientas de análisis y fusión de datos para la generación de información y conocimiento, herramientas para la correcta disseminación de la información y conocimiento generado y la mantención de éstos que permita en el futuro su uso en análisis históricos y/o predictivos.

¿CÓMO SOLUCIONAR EL PROBLEMA?

La situación base puede mejorarse con la implementación de mejores capacidades para el empleo de sistemas de información geográfica para permitir el análisis de las actuales fuentes de información de manera sistematizada. Esto significa que las fuentes de datos existentes, que son utilizadas por el sistema, permiten la generación de un panorama de superficie completo que junto a las herramientas de análisis automatizadas y semi-automatizadas, permitirían tener información de mejor calidad, con mayor grado de enriquecimiento y, por tanto, facilitar la detección de un mayor número de naves que evidencien comportamientos anómalos. De esta forma, la organización contaría con mejor información, lo que permitiría el desarrollo de una labor de control y fiscalización con mayor valor agregado.

En el contexto de las soluciones, el fortalecimiento del sistema de vigilancia marítimo, compuesto de varios sistemas y subsistemas, para permitir la correcta detección, localización, identificación y seguimiento de aquellas naves colaborativas y no colaborativas navegando en el área de responsabilidad nacional, emerge como una solución viable y racional. Bajo esta conceptualización, cualquier sistema destinado a brindar esta capacidad debería ser capaz de permitir una predicción temprana del posible desarrollo de situaciones de riesgo y anómalas tales como encuentros cercanos entre naves; navegación diferente a la ruta informada

previamente; movimientos sospechosos o navegación en zonas restringidas; disponibilización de informaciones y alertas a los medios institucionales y de otros organismos empleados para llevar a cabo la labor fiscalizadora o involucrados en el proceso de generación de panorama; capacidad de obtención, evaluación y almacenamiento de registros para propósitos documentales del movimiento del tráfico marítimo e información que permita ser usada en análisis e investigaciones de causalidad, análisis estadístico o análisis predictivo; capacidad de adquirir datos e información desde diferentes sensores y fuentes, realizando la fusión de la información, objeto pueda ser presentada, analizada y entendida; capacidad de generar un panorama de superficie común, con herramientas que permitan tener una conciencia situacional completa de las actividades que se está realizando en nuestra área de responsabilidad y capacidad de análisis, mediante diferentes herramientas, respecto de la información y datos obtenidos, permitiendo el enriquecimiento de ésta mediante la agregación de nuevos datos, resultados de análisis o información de inteligencia.

OBLIGACIONES DEL ESTADO, EN SU CONDICIÓN DE ESTADO RIBEREÑO

Al referirnos a las obligaciones del Estado en su área de responsabilidad marítima, entre otros cuerpos legales propios del ordenamiento jurídico y que generan efectos sobre dichas obligaciones y responsabilidades, debemos considerar:

- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Instrumento internacional considerado y definido como la “Constitución de los Océanos”, el cual regula los espacios marítimos y las facultades que los Estados ribereños ejercen sobre ellos. Constituye en sí un marco jurídico para todas las actividades marítimas y, en este contexto, sus disposiciones apuntan a promover la cooperación y el buen orden en el mar.
- La Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, la cual señala que las partes adoptarán medidas que sean necesarias para permitir a sus autoridades competentes la identificación, detección y embargo preventivo o la incautación de productos, bienes, instrumentos o cualquier otro elemento nocivo, y disponer su decomiso.
- El Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, que dispone se establezca una infraestructura apropiada de comunicaciones en tierra, una tramitación oportuna de las alertas de socorro y una coordinación adecuada de las operaciones de búsqueda y salvamento, para brindar un eficaz apoyo a este tipo de operaciones. Por ello, las partes interesadas, de manera individual o en colaboración con otros Estados, deberán disponer lo necesario para establecer suficientes arreglos para proveer estos servicios. También se establece que quienes hayan aceptado la responsabilidad de prestar este tipo de servicios, utilizarán unidades de búsqueda y salvamento y otros medios, tanto civiles como militares para prestar el debido auxilio a las personas que estén o parezcan estar en peligro en el mar. Por ello, los centros coordinadores de salvamento deberán disponer lo necesario para recibir las alertas de socorro procedentes de la región de búsqueda y salvamento, donde han comprometido su participación y coordinación. Tales centros deberán disponer lo necesario para comunicarse con las personas en peligro, con los medios de búsqueda y salvamento y con otros centros coordinadores.
- El Acuerdo de Nueva York, el cual establece disposiciones relativas a la conservación y ordenamiento de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. En este contexto, nuestro país se ha comprometido a velar por la conservación a largo plazo y el aprovechamiento sostenible de las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de la zona económica exclusiva (poblaciones de peces transzonales), así como las poblaciones migratorias; además, incrementar la cooperación entre los Estados instando a que los Estados de abanderamiento de las naves, los Estados que ejercen el control del puerto y los Estados ribereños hagan cumplir de la manera más efectiva las medidas de conservación y de ordenación adoptadas. Es por este motivo que el Estado de Chile asume la responsabilidad de contar con las capacidades para cumplir con las obligaciones adquiridas.
- Convenios Internacionales de la Organización Marítima Internacional (OMI) ratificados e implementados por Chile. Estos convenios se aprueban en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI), que es el organismo

especializado de las Naciones Unidas para establecer normas para la seguridad, la protección y el comportamiento ambiental que ha de observarse en el transporte marítimo internacional. Para el Estado de Chile, el cumplimiento y respeto a los compromisos adquiridos a nivel internacional, constituye un principio fundamental de nuestra sociedad. Es por ello que el Estado de Chile, como miembro de la OMI y adicionalmente parte de su consejo directivo, le otorga un valor fundamental a los convenios, acuerdos, enmiendas y resoluciones adoptadas por dicha Organización y que, posteriormente, son aprobadas, ratificadas e implementadas por el Estado. Igualmente, en este ámbito, la OMI como parte del sistema de las Naciones Unidas, tiene una tradición sólida de asistencia para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, en este aspecto, el transporte marítimo es fundamental al abordar los ODS ya que a través de este medio se hace posible el desplazamiento de alimentos, materias primas, energía y bienes de consumo, entre los distintos mercados del mundo. Es por esta razón que es un deber para el Estado Chileno asumir los compromisos internacionales acordados para brindar seguridad, protección y un medio ambiente acuático libre de contaminación.

- La Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante establece que le corresponde velar por la seguridad de la navegación y por la protección de la vida humana en el mar, controlando el cumplimiento de las disposiciones sobre estas materias; atender la señalización marítima de las costas y rutas marítimas y atender las telecomunicaciones marítimas de la Marina Mercante; igualmente el ejercer el control y fiscalización del material de las naves y artefactos navales; velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad de las naves en los puertos de la República y de las faenas marítimas, fluviales y lacustres y ejercer la potestad policial marítima, fluvial y lacustre. Bajo este contexto organizacional, se desprende que el órgano público a nivel nacional facultado para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales adquiridas en materia de seguridad de la vida humana en el mar, preservación del medio ambiente acuáticos, control de la navegación y quien ejerce jurisdicción en los distintos espacios marítimos en materia de

Policía Marítima es la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. Consecuencia de lo anterior, y con el objeto de que la Autoridad Marítima Nacional y sus delegados puedan desarrollar un efectivo control de seguridad a la navegación y protección de la vida humana en el mar, deben contar con capacidades de mando y control marítimo que permitan identificar, detectar y responder a los riesgos y amenazas que involucren la seguridad de las personas y naves en forma eficiente y eficaz.

- Por su parte, la Ley de Navegación establece que la Autoridad Marítima corresponderá a la Dirección General y, como tal, aplicará y fiscalizará su cumplimiento, de los convenios internacionales y de las normas legales o reglamentarias relacionadas con sus funciones, con la preservación de la ecología en el mar y con la navegación en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional. Por ello, DIRECTEMAR tiene la representación oficial del Estado en asuntos o reuniones internacionales relativos a las materias profesionales y técnicas de que trata la ley. El mismo cuerpo legal establece que la navegación nacional es controlada por DIRECTEMAR. Para dar cumplimiento a lo anterior, a la Autoridad Marítima Nacional y a sus delegados le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las leyes nacionales en su área jurisdiccional, como también los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile. Para lo cual se requiere contar con un escenario marítimo reconocido, actualizado e interpretado respecto del cual pueda tener un control efectivo de la navegación y situaciones que se puedan suscitar en el área jurisdiccional de responsabilidad de la Autoridad Marítima.
- Por su parte, la ley general de pesca establece que la fiscalización de la normativa y sus reglamentos y medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, serán ejercidas por personal de la Armada, Carabineros y del Servicio según corresponda. Para dar cumplimiento a la ley y poder brindar una eficiente y completa labor fiscalizadora, la Autoridad Marítima requiere contar con el control de todas las actividades de pesca que se estén realizando, cómo también tener la capacidad de prever la comisión de infracciones e ilícitos asociados a esta ley y poseer la capacidad de resguardar su cumplimiento en todo el territorio nacional, en cualquier época del año.

- En otro contexto, la ley 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, establece como delito el transporte, importación y exportación de drogas y elementos, materiales o equipos usados comúnmente en su elaboración. La ley establece el transporte de estas sustancias ilícitas como un delito. La estrategia adoptada por el Estado en el tiempo, establece como fin u objetivo principal que, para reducir la oferta de droga, se requiere impedir el ingreso y evitar la utilización de nuestro territorio como ruta de tránsito, y para esto, resulta esencial la labor de los diferentes órganos involucrados en su control, como es el caso de DIRECTEMAR. El compromiso de Chile es prevenir y controlar la circulación de sustancias ilícitas, por esta razón es necesario desplegar todas las acciones necesarias para impedir su ingreso y distribución en la población. Para el logro de este objetivo es indispensable reforzar el control y la vigilancia en los pasos fronterizos y puertos del país, generando la necesidad de intensificar el análisis y vigilancia del tráfico por la vía marítima y de promover la dotación de nuevas tecnologías en las unidades especializadas de los órganos de control para la detección de drogas y sus nuevas formas de ocultamiento. Adicionalmente, es posible señalar que, el tráfico de drogas por vía marítima en Chile se ejecuta principalmente a través de naves y las cifras sólo se conocen por la detección de éstos cargamentos en terceros países. La constante detección de drogas proveniente de Chile en otras regiones, afectada negativamente la imagen de nuestro país. Lo anterior, refuerza aún más la necesidad de mejorar las capacidades para la detección de ilícitos; procesar la información obtenida, siendo capaces de generar análisis de escenarios, con la finalidad de realizar acciones preventivas de mayor eficacia y utilizar la información obtenida en labores de inteligencia policial o como medios de prueba para la persecución penal de los involucrados en hechos ilícitos.
- En el contexto de las disposiciones respecto de la búsqueda y salvamento marítimo, el decreto supremo N° 1.190 organizó dicho servicio disponiendo organizar, inspeccionar, difundir, planificar, controlar, coordinar y dirigir las actividades del Servicio a nivel nacional, ya sea

con los medios navales, marítimos, aeronaves, terrestres y de comunicaciones asignados destinados a prestar asistencia a personas, o sus ocupantes que se encuentren en peligro. De la anterior obligación, se desprende la necesidad de contar con un sistema de vigilancia marítima eficiente, como organismo ejecutor, con capacidades para controlar y dirigir las operaciones SAR en las aguas de responsabilidad marítima.

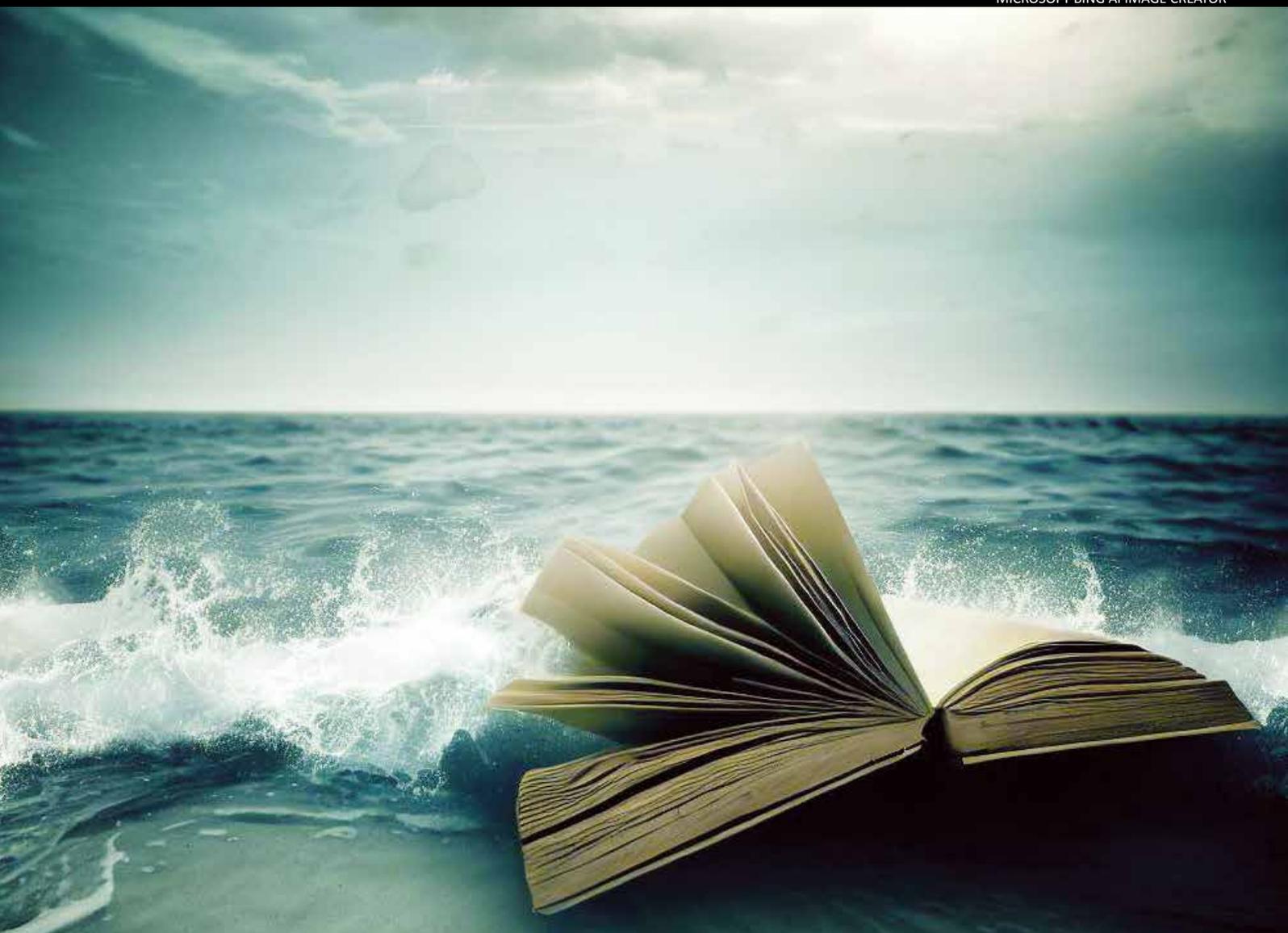
CONCLUSIONES

La Política Oceánica Nacional de Chile, establece que el Estado, a través de la Armada de Chile, ejerce relevantes funciones de seguridad en los océanos al servicio del país y en cumplimiento de los compromisos internacionales. Asimismo, establece que la seguridad de las actividades en el océano es un concepto amplio que implica mantener una vigilancia, control, alerta y respuesta efectiva y oportuna en todos los espacios marítimos jurisdiccionales y de responsabilidad nacional, donde se requiere, a partir de una visión sistémica integral, desarrollar las capacidades necesarias que permitan un conocimiento acabado de todas las actividades y situaciones que se desarrollen en dichos espacios. De acuerdo a lo anterior, es necesario contar con las herramientas que permitan obtener una conciencia situacional de nuestra área de responsabilidad marítima, mediante una visión sistémica. Lo anterior significa poder ser capaces de interactuar con otras agencias y organismos del Estado, utilizando las capacidades existentes y futuras de forma que permitan una visión unificada del medio y permitan reaccionar o anteponerse a la ocurrencia de hechos que puedan afectar los intereses marítimos y /o el interés nacional. Por su parte, el Programa Oceánico, a través de sus iniciativas relativas a la seguridad y el océano, dispone crear condiciones de seguridad, necesarias para el adecuado empleo de los espacios oceánicos, brindando las condiciones para que la sociedad en su conjunto realice actividades beneficiosas, en un marco de facilidades, normas y a través de instituciones suficientes y capaces.

En la medida que el Estado pueda cumplir con el desarrollo de sus capacidades, redundará en un mejor control y preservación de las áreas donde voluntariamente ha declarado su responsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Ministerio de Defensa Nacional (1977), "Decreto con Fuerza de Ley N° 1.190. Organiza el Servicio de Búsqueda y Salvamento Marítimo dependiente de la Armada de Chile", Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional (1978), "Decreto Ley N° 2.222, que sustituye ley de navegación", Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (1991), "Decreto Supremo N° 430, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.892 de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura", Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio de Hacienda (1953), "Decreto Fuerza de Ley N° 292, que aprueba la ley orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante", Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio del Interior (2005), "Ley N° 20.000, que sustituye la Ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Naciones Unidas (1995), "Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces". Acuerdo de Nueva York, Estados Unidos.
- ___ (1988), "Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas".
- ___ (1982), Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- Organización Marítima Internacional. (2023), "Sistema Mundial Integrado de Información Marítima", GISIS.
- ___ (1979), "Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos y su anexo". Hamburgo, Alemania.
- Política Oceánica Nacional (2018), "Política Oceánica Nacional. Aprueba Política Oceánica Nacional de Chile", Santiago, Chile
- Vidal Cabezas, C. (2017) "La autoridad marítima y el cumplimiento de la función policial". Revista de Marina, 6-14.
- UNCTAD (2022a), "Review of Maritime Transport 2022", UNCTAD/RMT/2021.



Patricio Reynolds Aguirre es Administrador de Empresas, con un postgrado en la misma materia y otro en Marketing. En el año 2005 obtuvo un Magíster en Ciencias Políticas. Es Oficial de la Reserva Naval Yates y, actualmente, Vicepresidente de la Liga Marítima de Chile. Se ha desempeñado en diversas ocasiones como dirigente gremial y ha escrito varios artículos analizando temas de la actualidad política y económica en diarios y revistas del país. Ha publicado dos libros.

El mar en la Constitución Política de la República de Chile

THE SEA IN THE POLITICAL CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF CHILE

Patricio Reynolds Aguirre

RESUMEN

La Liga Marítima de Chile ha emprendido la significativa tarea de motivar e inspirar a la comunidad chilena para darle rango constitucional a nuestra realidad geográfica más notable:
EL MAR

Palabras clave: Liga Marítima de Chile – Constitución – Mar.

ABSTRACT

The Maritime League of Chile has undertaken the significant task of motivating and inspiring the Chilean community to grant constitutional status to our most notable geographical reality:
THE SEA

Keywords: Maritime League of Chile – Constitution – Sea.

ANTECEDENTES

Durante más de 108 años la Liga Marítima de Chile ha contribuido al fortalecimiento de la conciencia marítima nacional. Ahora nos proponemos abordar la necesidad imperiosa de generar un cambio constitucional que haga explícita nuestra principal realidad geográfica al más alto nivel jurídico. Esto busca consagrar los cimientos de nuestra identidad marítima y habilitarnos así para enfrentar de mejor manera los desafíos y oportunidades que esta realidad nos brinda.

La idea surgió en la Liga Marítima de Chile a principios de 2017 y comenzó a desarrollarse el mes de mayo del mismo año a través de una mesa de trabajo, cuyo objetivo era explorar la elaboración de disposiciones relevantes de rango constitucional que explicitaran nuestra condición de país marítimo, sirviendo como guía para orientar las correspondientes políticas de Estado y lograr un cambio cultural de gran alcance. En esta instancia participaron destacados profesionales de diversas áreas, tales como políticos, economistas, abogados, sociólogos, empresarios y marinos.

Si bien no hubo unanimidad en cuanto a si el tema del mar debería incluirse explícitamente en la Constitución Política, quedó claramente establecida la necesidad de continuar el proceso de reflexión. Frente a esta situación se acordó llevar a cabo un encuentro sobre el tema en el año 2018.

A mediados del 2018 organizamos el seminario “El Mar en la Constitución”, un espacio que contó con destacados conferencistas y representantes de diversos sectores políticos. El moderador fue el cientista político Genaro Arriagada y los conferencistas, el senador Kenneth Pugh, el abogado constitucionalista Jorge Sandrock, el ex Canciller Herald Muñoz y el presidente de la Cámara Marítima de Chile Daniel Fernández. Más de 120 personas participaron en este encuentro y podemos dar testimonio de la existencia de un real entusiasmo de los expositores como de los asistentes en cuanto a la incorporación del Mar en la nueva Constitución.

Los hechos ocurridos el 18 de octubre de 2019 llevaron a la reactivación del tema constitucional. Lo que inicialmente era una simple reforma de adición (modificación) a la Constitución de 1980 se

transformó en la elaboración de una nueva Constitución para Chile.

En ese momento ya teníamos mucho camino avanzado, inclusive una redacción afinada de un texto constitucional, que se había preparado en las reuniones posteriores al seminario.

Considerando esta nueva realidad surge la pregunta de qué cambios sería conveniente introducir en la propuesta constitucional elaborada y cómo poder renovarla en armonía con el nuevo contexto que enfrentábamos. Este planteamiento nos llevó a intensificar la socialización de nuestra proposición, intercambiando opiniones al respecto con diversas personas, sindicatos e instituciones.

FUNDAMENTACIÓN

La propuesta de la Liga Marítima de Chile de una norma constitucional que incorpore el “Mar chileno” en el proyecto de nueva Constitución Política de la República, radica en los siguientes 3 fundamentos:

1. **Estratégico:** considerando que el mar ha tenido un papel preponderante en la historia y en la vida política-económica de Chile y a partir del actual desarrollo del comercio, las comunicaciones y los desafíos medioambientales su influjo será determinante en el destino del país.
2. **Geográfico:** por su locación geográfica Chile es un país eminentemente marítimo, con una costa de 6.435 km de longitud y que ejerce derechos de diversa índole de acuerdo con el derecho internacional sobre cuatro zonas: el mar territorial, (120.827 km²), la zona contigua (131.669 km²), la zona económica exclusiva (3.681.989 km²) y la correspondiente a la plataforma continental (161.338 km²).
3. **Derecho comparado:** el análisis del derecho comparado permite constatar que las constituciones políticas de los países latinoamericanos (cuenca pacífica, atlántica y Caribe), con la sola excepción de Argentina y Uruguay (y por cierto Paraguay y Bolivia), han dado rango constitucional a las normas que consagran su soberanía sobre el espacio marítimo.

En base a lo señalado, proponemos que el Consejo Constitucional tenga a bien considerar una norma que contemple dos aspectos:

1. Consagrar a nivel constitucional, en línea con el derecho nacional, el derecho internacional y el derecho comparado, la soberanía marítima de nuestro país.
2. Consagrar deberes del Estado en el ámbito marítimo.

En relación a este segundo aspecto, a nuestro entender la norma debe considerar los siguientes 4 ejes relativos a deberes del Estado: Seguridad, identidad, investigación y desarrollo, ambiental.

- a) Seguridad: se debe consagrar el deber del Estado de proteger los espacios marítimos.
- b) Identidad: dice relación con incorporar el deber del Estado de fomentar la identidad marítima de la nación.
- c) Investigación y desarrollo: el Estado debe promover la investigación científica y procurar un desarrollo tecnológico, social y económico que sea sustentable.
- d) Ambiental: implica el deber del Estado de tutelar la preservación del patrimonio ambiental y de la biodiversidad en nuestros espacios marítimos.

En resumen, los ejes expuestos consagran principios que deben inspirar una visión estratégica que sirva de sustento a una política oceánica permanente.

PROPUESTA DE NORMA CONSTITUCIONAL

Por ello nos permitimos proponer se incluya el siguiente artículo relativo al “Mar Chileno” en la nueva Constitución Política de la República:

“Sobre los espacios marítimos constituidos por las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y la plataforma continental extendida, así como la zona y la alta mar, el Estado ejerce soberanía, jurisdicción, derechos y competencias en los términos, extensión y condiciones que determina el derecho internacional y la ley.

Es deber del Estado proteger los espacios marítimos, fomentar la identidad marítima de la Nación, estimular la investigación científica y el desarrollo tecnológico, social y económico sostenible, así como tutelar la preservación del patrimonio ambiental y de la biodiversidad en dichos espacios.”

Nuestra proposición fue expuesta el 23 de diciembre de 2021 ante los miembros de la Comisión de Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales y Modelo Económico de la anterior Convención Constitucional.

Posteriormente, de acuerdo con los artículos 81 y 83 del Reglamento General de esa Convención Constitucional, un grupo de diez convencionales constituyentes presentaron nuestra Iniciativa para que, una vez declarada admisible por la Mesa Directiva, fuera distribuida a la Comisión Temática correspondiente, según el Reglamento General.

Después del rechazo de la propuesta de Nueva Constitución el domingo 4 de septiembre de 2022 y la posterior decisión de iniciar un nuevo proceso, decidimos persistir en nuestro objetivo.

Es así como el jueves 29 de junio de 2023 presentamos la proposición de “El Mar en la nueva Constitución” ante la Comisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado del Consejo Constitucional. Fue una exposición de más de 40 minutos durante la cual se respondieron múltiples preguntas.

Confiamos en que este Consejo Constituyente corrija este grave error histórico y logre la incorporación de nuestro Mar en la Constitución Política de la República.

Segunda Parte

**OTRAS
CONTRIBUCIONES
EN ESTUDIOS
INTERNACIONALES,
DEFENSA Y SEGURIDAD**



Gianni Rivera Foo es Ingeniero Comercial de la Universidad de Valparaíso, Diplomado de Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Tiene un Master en Administración de Negocios (MBA) de la Universidad Diego Portales y un Magister en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Actualmente es Director de Relaciones Institucionales y Director del Diplomado en Relaciones Internacionales para Oficiales Navales y Policiales que imparte esta casa de estudios.

APEC: una oportunidad para Valparaíso, sus universidades y la PUCV

APEC: AN OPPORTUNITY TO VALPARAÍSO, ITS UNIVERSITIES AND THE PUCV

Gianni Rivera Foo

RESUMEN

En este artículo se evaluará la relevancia de APEC para la economía mundial y para Chile. Posteriormente se analizará la importancia que tendría celebrar una Reunión de APEC en Chile para la Región de Valparaíso, incluyendo a sus universidades y, en particular, a la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Palabras Claves: APEC – Valparaíso – Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

ABSTRACT

This article will assess the relevance of APEC for the world economy and for Chile. Subsequently, the importance of holding an APEC Meeting in Chile for the Valparaíso Region, including its universities and, in particular, the Pontificia Universidad Católica de Valparaíso will be analyzed.

Keywords: APEC – Valparaíso – Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

APEC: RELEVANCIA E IMPACTO

Cuando las cosas se hacen voluntariamente, suelen resultar mejor: todo fluye, por decirlo de algún modo. Es lo que pasa con el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, conocido como APEC (sigla en inglés).

Esta organización no establece acuerdos vinculantes ni considera mecanismos de solución de controversias. Como afirmó recientemente Alan Bollard, director ejecutivo de la Secretaría APEC, aquello se traduce en que los 21 miembros cooperan sin presión y, así, hay menos obstáculos para nuevas iniciativas (Bollard, 29 de agosto de 2018).

Tal característica hace único a este Foro en el mundo. El diálogo es abierto y no tiene las “amarras” que presentan los organismos internacionales.

Pero, ¿qué es APEC? Es el principal foro para facilitar el crecimiento económico, la cooperación técnica y económica, y el comercio y las inversiones en la región Asia-Pacífico. Fue creado en 1989, a instancias de Australia y Japón. Sus objetivos fueron establecidos en Seúl, Corea del Sur, en 1991: a) mantener el crecimiento económico regional y el desarrollo para el bien común de sus pueblos y contribuir al crecimiento y desarrollo de la economía mundial; b) acentuar las ganancias positivas (regionales e internacionales) derivadas de la creciente interdependencia económica a través del flujo de bienes, servicios, capital y tecnología; c) desarrollar y fortalecer el sistema de comercio multilateral en el interés de todas las economías del Asia Pacífico y d) reducir las barreras comerciales en bienes, servicios e inversiones entre los participantes.

Su hito más relevante son las Cumbres anuales de los Jefes de Estado y de Gobierno de las 21 economías que conforman el Foro, y que se celebran, desde 1993, en el territorio del país que ha asumido la presidencia del año. Chile fue el anfitrión en 2004 y volvería a serlo en 2019, aún cuando la cumbre de líderes debió ser suspendida a causa de las protestas de octubre de ese año.

APEC representa cerca del 60% del PIB mundial y alrededor del 50% del comercio internacional. Sus economías miembros implican una población de casi 3 mil millones de personas. Entre 1989 y 2015, el comercio total de APEC, incluyendo bie-

nes y servicios, aumentó más de 6,7 veces hasta sumar 20 billones de dólares.

Como explica la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, APEC

“es básicamente un foro consultivo intergubernamental, no vinculante, que no puede ser calificado de organismo internacional, pues no ha sido constituido mediante una Carta o Tratado Internacional. Es, por lo tanto, un modelo de cooperación internacional que se sale de los cánones tradicionales que definen a las organizaciones internacionales. La flexibilidad y la informalidad son las características fundamentales de APEC” (DIRECON, s.f.).

Las decisiones que toma, adoptadas por consenso, van generando un gran nivel de compromiso y ayudan a establecer normas que son, generalmente, respetadas.

Es decir, APEC es una plataforma intergubernamental de diálogo, de intercambio de ideas, donde participan grandes potencias como Estados Unidos, China, Rusia y las mencionadas Australia y Japón, que buscan, junto a otras 16 economías, acercar necesidades y visiones, y tomar decisiones económicas, comerciales y técnicas que contribuyan a su intercambio, desarrollo y bienestar.

El Foro también ha servido para avanzar en temas multilaterales que no solo revisten importancia para sus economías miembros, sino para la comunidad mundial, como la crisis económica internacional, el cambio climático, la lucha contra el terrorismo, las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, entre otros.

Para Chile, APEC constituye el principal esquema de integración económica de la región y, dado su objetivo, implica liberalizar los intercambios en forma gradual. Esto es particularmente importante para un país como el nuestro, que ha hecho de la apertura comercial uno de los pilares de su visión económica y que requiere, desde luego, certidumbre para sus exportaciones.

Es, entonces, una oportunidad para generar un acercamiento bilateral, en forma periódica, con las economías miembros de una de las regiones más dinámicas del mundo. Muchos se quedan con las fotografías que los presidentes se toman para

el recuerdo, pero que los ministros, secretarios y otras autoridades de primer orden en temas sobre todo económicos, puedan reunirse a conversar y definir nuevos caminos para iniciar o fortalecer la cooperación, es una ocasión ideal que se ha traducido en beneficios para cada una de las naciones que integran el Foro.

En el caso de Chile, la cercanía de sus máximas autoridades con sus pares les ha permitido abordar temas que trascienden la agenda de APEC, lo que se ha traducido, por ejemplo, en la suscripción de tratados de libre comercio con economías como Estados Unidos, Canadá, México, Corea del Sur, China y Japón, entre otras que componen el Foro.

APEC representa, de hecho, la principal área geográfica de destino de las exportaciones chilenas. Por ejemplo, en 2017, implicó cerca de dos tercios del total exportado por las empresas de este país.

En el año 2004, cuando fue sede de la Reunión anual, Chile hizo exportaciones a los países de la APEC por 17.754 millones de dólares, mientras que en 2017 ellas alcanzaron 45.082 millones de dólares, con un incremento de 154%. La Región de Valparaíso, en particular, exportó a las economías de la APEC, durante 2004, 1.731 millones de dólares y, en 2017, registró 3.807 millones de dólares, con un aumento de 120%.

Pero no nos equivoquemos: si bien en 2017, las exportaciones totales chilenas crecieron un 13% respecto de 2016, llegando a 68 mil millones de pesos, menos de un 5% de las empresas chilenas hizo envíos al exterior, según la Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas, que consideró a 325.334 empresas y que correspondió al último Informe de resultados: Empresas en Chile, del Ministerio de Economía, de agosto de 2017 (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2017). Por tamaño, un 23,2% de las grandes empresas exporta directamente y apenas el 2,9% de las pymes lo hace. Incluso más: dos tercios de las empresas que no exportan, plantean que no les interesa exportar.

Según la encuesta, la principal dificultad para exportar corresponde a “tipo de cambio poco favorable”, seguida por “altas exigencias del país o zona de destino”.

Estos últimos datos dan cuenta, entre otros aspectos, de cuán importante es que Chile avance en

materia de integración comercial, generando más acuerdos que permitan a sus empresas acceder a mercados del exterior. De modo que la participación del país en una comunidad como la de APEC es crucial para fortalecer la economía chilena, en particular el sector exportador y los que pretenden sumarse a él.

VALPARAÍSO Y APEC

La cita de 2019 de la APEC celebrada en Chile estuvo marcada por tres prioridades: 1) servicio y economía digital, con énfasis en el desarrollo de buenas prácticas regulatorias, el fomento de la capacidad para una economía digital inclusiva, la mejora de las mediciones estadísticas en servicios y los niveles de confianza de los consumidores en el uso de herramientas digitales, teletrabajo, y el alcance de nuevos mercados a través del uso de nuevas tecnologías; 2) la conectividad regional, con el objetivo de generar un comercio más fluido, dinámico e inclusivo, potenciando el desarrollo de una conectividad amplia en todas sus dimensiones, que permita responder a las nuevas necesidades de los mercados y promover una mejor inserción de las pymes en las cadenas globales de valor; y 3) mujeres y crecimiento económico, que por primera vez será uno de los ejes temáticos en la APEC y donde se busca aumentar la participación de las mujeres en la economía y el comercio internacional como una fuente de crecimiento económico y de disminución de brechas de género.

La Cumbre de Líderes tendría lugar en Santiago y otras reuniones se efectuaron en distintas ciudades del país. Entre estas, Valparaíso.

No deja de ser simbólico, desde el punto de vista de la historia de la economía y la integración comercial chilena, que la Región de Valparaíso, sede de nuestra capital legislativa, albergara la reunión de ministros de Comercio, la que constituye el más importante encuentro de la reunión anual de APEC tras la Cumbre de Líderes (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 31 de mayo de 2021).

Valparaíso encabezó la apertura comercial del país tras la obtención de la independencia en el siglo XIX. La inserción de Chile en la economía capitalista internacional

“benefició particularmente a Valparaíso que, a partir de 1830, se convirtió en el emporio comercial del Pacífico, debido a que los barcos mercantes que debían atravesar el Estrecho de Magallanes, encontraban en este puerto el lugar más seguro para almacenar y redistribuir sus mercancías. Asimismo, la estabilidad política del país presentaba condiciones favorables que facilitaron la instalación y actividad comercial de los extranjeros”(Memoria Chilena, s.f.).

Si bien el proceso migratorio hacia Chile en el siglo XX no fue relevante cuantitativamente, los extranjeros que llegaron de Alemania, Italia, Francia e Inglaterra, entre otros países, desempeñaron un rol central en el desarrollo del país, incluyendo el comercio. Esto perdura hasta hoy.

En el caso de Valparaíso, como lo expone el historiador Baldomero Estrada, aunque los inmigrantes no han sido muchos, su aporte a la vida social y económica de la urbe ha sido fundamental: “Durante mucho tiempo, las actividades económicas más importantes en esta ciudad han sido sostenidas por ellos” (Abarca, 7 de abril de 2018).

Y es así desde el siglo XIX. Alemanes, italianos, franceses y sobre todo ingleses

“se dedicaron al comercio de importación y exportación, ya sea de forma independiente o como representantes de casas mercantiles extranjeras, desplazando rápidamente a los mercaderes nacionales. En breve tiempo, el mundo mercantil porteño se convirtió en el centro de un importante comercio que abasteció al Perú, Bolivia y el noreste argentino; a mediados de siglo, a California y Australia y, a partir de 1880, también al mercado salitrero del Norte Grande.

De esta manera, Valparaíso se convirtió en el puerto estratégico de las comunicaciones ultramarinas entre Gran Bretaña, el Pacífico Oriental y el continente asiático” (Memoria Chilena, s.f.).

El siglo XX, sin embargo, representó para la ciudad la pérdida de su lugar de privilegio en el comercio internacional. La consolidación de Santiago como centro de actividades políticas, comerciales e industriales, los problemas generados por el terremoto de 1906, el surgimiento del puerto de San Antonio en 1912 y la apertura del canal de Panamá en 1914, hecho este último que modificó radicalmente la red comercial internacional, significó para Valparaíso el comienzo de su decadencia.

Lamentablemente, ni la Declaración de la UNESCO de 2003 que dio a la zona histórica de la ciudad la condición de Sitio de Patrimonio Mundial, ni la

decisión del Gobierno de hacer de Valparaíso la sede de la institucionalidad cultural, también en la década pasada, han levantado a esta urbe, para muchos aún sumida en un estado de deterioro.

Ello contrasta con el potencial que tienen la ciudad de Valparaíso y las zonas cercana, comprendidas por ciudades como Viña del Mar, Casablanca y Concón, las que también albergarán actividades de la APEC en 2019.

En particular, el potencial de Valparaíso se fundamenta en sus atributos culturales, así como en la calidad y diversidad de su sector universitario, en las opciones turísticas de la región (ejemplos: Portillo, cerro La Campana, litoral sur, viñas de Casablanca, circuito gastronómico porteño y viñamarino, centros recreativos y de hospedaje en Olmué, entre otros) e incluso en su centralidad como sede del Poder Legislativo.

Valparaíso y sus ciudades vecinas conforman una zona que bien podría alcanzar un estadio de desarrollo mucho mayor, por ejemplo, en base a una industria turística y cultural de alto estándar, que aproveche la gran densidad simbólica de la urbe, las fortalezas naturales y culturales de la región y, desde luego, su cercanía con Santiago. Cualquiera persona que recorra los puntos más visitados de la ciudad, como los cerros Alegre y Concepción, la casa museo La Sebastiana, el muelle Prat, entre otros, notará que Valparaíso es un lugar atractivo para turistas de muy diversas procedencias, incluyendo países de Europa.

Se esperaba que cerca de 20 mil personas participaran en las más de 200 actividades de la Reunión 2019. De ellas, un grupo significativo se congregó en Valparaíso y alrededores, debiendo moverse en la ciudad y su entorno, pernoctando en la zona, alimentarse, compartir experiencias y visiones, entre otras actividades.

Muchas de las autoridades y profesionales que visitaron esta zona para analizar temas propios de la Reunión de APEC recorrieron también algunos de los sitios más atractivos de Valparaíso y alrededores.

Ello constituyó una oportunidad no solo para organizar una adecuada recepción, sino también para ocuparnos, tanto los actores públicos como privados, de materias de seguridad, conexión, hospedaje, recreación, entre otras. No es dar una

buena imagen porque sí, sino ofrecer una estancia grata que propicie un diálogo provechoso y que responda a las expectativas de los diversos miembros de la organización.

Instancias tan importantes como una Reunión de APEC, son un acicate para pensar nuestras ciudades y nuestras capacidades de generación de conocimiento, nuestras estructuras institucionales, nuestras políticas turísticas y de seguridad, entre otros elementos que den cuenta del nivel de desarrollo en que nos encontramos.

Por ejemplo, podemos preguntarnos cosas como éstas: ¿Tienen nuestras ciudades una adecuada red de servicios para atender a miles o cientos de personas de alto rango?, ¿contamos con una infraestructura vial de buen nivel, con conexiones expeditas y seguras, para que en Chile y en Valparaíso se desarrollen actividades de alta convocatoria y nivel?, ¿hay una calidad alta, de estándar internacional, en los servicios hoteleros, gastronómicos y de entretención de la zona? (por ejemplo, ¿hay un dominio del idioma inglés en agentes del sector turismo o personas que brindan servicios vinculados como el transporte de pasajeros?), ¿ofrecemos seguridad a quienes nos visitan en Valparaíso, Viña del Mar y el entorno?, ¿están nuestros alumnos de universidades y de educación superior en general preparados para asistir en tareas propias de una Cumbre APEC, y al mismo tiempo motivados para sacar provecho de una instancia como ésta?

La realización de un evento tan grande como la APEC en Chile no puede ser entendida como un mero honor. Todo honor conlleva una responsabilidad y esta consiste, en este caso, en organizarse para ofrecer las mejores condiciones para una experiencia de primer nivel a quienes acuden a exponer ideas y realidades, discutir opciones y tomar nuevas hojas de ruta. Ésta no es una tarea fácil: si bien sabemos que Chile ha ido aumentando el flujo turístico hacia sus destinos (5 millones en 2016, por ejemplo) y que Valparaíso es un lugar atractivo para muchos turistas, aún la industria turística nacional no está a la altura de las muchas bondades naturales que hay en el país y la ciudad patrimonial no ofrece una experiencia plena y satisfactoria a quienes la visitan (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 13 de abril de 2017).

Asimismo, que hayan realizado varias reuniones de APEC en la Región de Valparaíso sirvió para re-

flexionar sobre cuestiones que trascendieron a la cita misma: la vocación internacional de nuestras instituciones y de nuestras políticas -no solo comerciales-; la institucionalidad para enfrentar la corrupción, la excesiva burocracia, el terrorismo; el desarrollo del turismo, etcétera.

APEC, LAS UNIVERSIDADES Y LA PUCV

En la Región de Valparaíso, el sector de la educación superior es uno de los más activos y prestigiosos. Valparaíso, la ciudad, vio nacer a cuatro universidades, todas parte del sistema de universidades tradicionales: Católica de Valparaíso, Santa María, De Valparaíso y De Playa Ancha. Además, están la Universidad Viña del Mar, la Universidad de Aconcagua y sedes de otras instituciones: De las Américas, Andrés Bello y De Los Lagos.

A ellas se suman institutos profesionales con presencia nacional y que tienen grandes sedes en la zona (DUOC e INACAP), otros institutos y también los llamados centros de formación técnica.

Los centros de educación superior de la zona (universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica) congregan a decenas de miles de estudiantes, cuya permanencia en la zona ha generado el desarrollo de actividades complementarias: hospedaje, la más significativa.

Tales instituciones ofrecen formación en una vasta gama de disciplinas, incluyendo la física, la química, la biotecnología, la biología, la psicología, la sociología, la educación, la comunicación, la historia, la literatura, el lenguaje, el derecho, la economía, el comercio, la informática, la electrónica, las obras civiles, la ingeniería mecánica, la geografía, la agronomía, la medicina, la arquitectura, el diseño, las artes audiovisuales, la música, el teatro, las artes visuales, entre muchas otras.

La más antigua de la región es la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), fundada en 1928 y que hoy desarrolla actividades académicas en cerca de quince campus, distribuidos en Valparaíso, donde se halla su casa central, además de Viña del Mar, Quilpué y Quillota. También mantiene un centro de extensión y estudios avanzados en Santiago.

La PUCV, a la luz del magisterio de la Iglesia Católica, cultiva el conocimiento en diversos campos, incluyendo las ciencias, las humanidades y las ar-

tes, y forma profesionales y especialistas con un marcado sello de servicio a la comunidad.

En los últimos años, la PUCV ha demostrado tener una fuerte vocación internacional, que se plasma, por ejemplo, en su participación en vastas redes de investigación, en la suscripción y la ejecución de alianzas con universidades y centros de investigación de América y Europa, y en el intercambio de alumnos con centros formativos de Europa, Norteamérica, América Latina, Asia, entre otras regiones del mundo.

Es conocido que la institución de la Región de Valparaíso más activa en la captación de alumnos extranjeros que vienen a estudiar un semestre o más a sus aulas y laboratorios, es la Católica de Valparaíso, que cada año recibe a cientos de estudiantes del exterior, incluyendo no solo a jóvenes de países próximos geográficamente (Argentina, Perú, Colombia, entre otros) o de aquellos con los que hay una cercanía por razones idiomáticas, culturales o económicas, como España, sino también a jóvenes de naciones lejanas como Noruega, China u otras.

A que la PUCV sea un destino atractivo para estudiantes extranjeros, ha contribuido significativamente su participación en Learn Chile, grupo de 21 instituciones de educación superior chilenas que trabajan en conjunto, con el apoyo del Gobierno de Chile, para mejorar la promoción del país como destino para los alumnos de otras naciones que eligen a ésta para vivir la experiencia de estudiar en el exterior.

Si se suma a los alumnos extranjeros que vienen a la PUCV a aquellos alumnos de la PUCV que van a otros países a estudiar, se llega a cerca de mil jóvenes que cada año participan de la movilidad estudiantil en esta institución.

Otro ejemplo reciente de la vocación internacional de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso es que sea parte de la red internacional de universidades de APEC. Por esto, la realización de la Reunión 2019 de APEC en Chile sirvió de aliado para buscar una integración aun mayor con instituciones educativas de la región Asia Pacífico, con miras a un beneficio mutuo, y contribuir a la reflexión y la discusión de los temas que se desarrollan en APEC 2019.

La PUCV y otras universidades que integran dicha red, asumieron el desafío de aprovechar la Reunión Anual de APEC para el beneficio de sus comunidades y, sobre todo, de sus estudiantes. El mundo contemporáneo es un mundo de redes internacionales, de conexión digital, de altos flujos de personas, y en este sentido los hombres y las mujeres que se forman hoy para servir a las economías, las culturas y las sociedades, deben ser aun más conscientes que las generaciones anteriores de la importancia de formar parte de una comunidad internacional.

Tanto la PUCV como otras instituciones aprovecharon las actividades en el marco de APEC 2019 como una oportunidad inmejorable para acercarse y empaparse de los grandes temas que preocupan y ocupan en la actualidad a las comunidades y los líderes del Asia Pacífico. Los futuros profesionales, en particular, están llamados a pensar soluciones, caminos y acuerdos que beneficien a nuestra región y a nuestro país, en colaboración con las otras economías que conforman el Foro. Es más, las universidades reunidas en el Consejo de Rectores de las Universidades de Valparaíso (CRUV), en conjunto con el Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, desarrollaron el seminario “Desafíos de APEC”, el 17 de abril de 2019, en lo que fue la primera actividad del Foro APEC 2019 en la región de Valparaíso (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 17 de abril de 2019).

APEC fue una ocasión propicia no solamente para estudiantes de economía y comercio, como los estudiantes de Ingeniería Comercial de la PUCV, por ejemplo, sino también para estudiantes de Periodismo, Biología, Arquitectura y otras disciplinas, porque los problemas del mundo contemporáneo son problemas que trascienden, en su origen, en su devenir y en sus posibles soluciones, a un territorio y una población local. Los del presente son tiempos que exigen colaboración, mirar en conjunto lo que se puede hacer para abrir más el mundo, para integrar más aún las economías, para enfrentar más efectivamente la corrupción y el terrorismo, y los estudiantes universitarios no pueden sentirse ajenos a estas cuestiones.

REGIÓN DE VALPARAÍSO Y APEC

¿Puede una región lograr beneficios particulares de una actividad como la Cumbre APEC? Si bien cada economía miembro concurre para beneficiarse económica y socialmente de la apertura y el

intercambio comercial en el que se vaya avanzando en el marco del Foro, los réditos alcanzan a sus regiones y ciudades.

Valparaíso es, en tal sentido, una región con vocación internacional, con una importante actividad portuaria (San Antonio, Valparaíso, Quintero), un flujo relevante de personas desde y hacia el exterior, un lugar significativo en el imaginario turístico chileno y un fuerte polo de educación superior, el más importante del país luego de Santiago

La Cumbre APEC fue, por lo tanto, una buena oportunidad para que la región y sus actores buscaran nuevos caminos de integración y profundizaran el intercambio comercial y en otros ámbitos.

Pensar la economía y los servicios digitales, la conectividad regional y la participación de la mujer en la economía de Asia Pacífico -los grandes temas de la Reunión 2019-, fue una ocasión ideal para sacar provecho a la privilegiada ubicación de la zona, vecina de la gran metrópolis y capital del país, que es Santiago; a su red portuaria; a su infraestructura vial, que la une en forma fluida con el norte y el sur del país; y a su industria del conocimiento, sostenida por universidades de larga tradición, de probada calidad formativa e investigativa, y de cada vez mayores vínculos internacionales.

Si pensamos en un futuro próximo, y vuelve a recaer en Chile la organización de una Reunión APEC, la institucionalidad y las autoridades regionales deben pensarse esta responsabilidad no como un Foro que los excede ni como una Reunión protocolar, sin propósito específico para la zona y sus habitantes, sino como una reafirmación de la vocación de inserción internacional que, desde el siglo XIX, han mostrado la región y en particular la ciudad de Valparaíso y, desde luego, sus habitantes.

REFERENCIAS

- Abarca, C. (7 de abril de 2018), "Historiador Baldomero Estrada: 'Los ingleses son la colonia que más influyó en la vida de Valparaíso'", Emporio de Ideas. <http://www.emporiodeideas.cl/historiador-baldomero-estrada-los-ingleses-son-la-colonia-que-mas-influyo-en-la-vida-de-valparaiso/>.
- Bollard, A. (29 de agosto de 2018), "APEC y la nueva cara de la globalización", La Tercera. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/apec-la-nueva-cara-la-globalizacion/299522/>
- DIRECON (s.f.), "Preguntas frecuentes APEC". <https://www.direcon.gob.cl/preguntas-frecuentes-apec/>.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2017), "Informe de resultados: Empresas en Chile. Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas". <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/03/Bolet%C3%ADn-empresas-en-Chile-ELE4.pdf>
- Memoria Chilena (s.f.), "Comercio y Finanzas en Valparaíso". <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-7669.html>
- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (13 de abril de 2017), "Valparaíso: un destino excepcional, pero sumamente frágil". <http://pucv.cl/pucv/noticias/destacadas/valparaiso-un-destino-excepcional-pero-sumamente-fragil/2017-04-13/131829.html>
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (31 de mayo de 2021), "Revive el año APEC Chile 2019 y Declaración de Viña del Mar de Ministros de Comercio del Foro". <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2021/05/31/revive-el-a%C3%B1o-apec-chile-2019-y-declaraci%C3%B3n-de-vi%C3%B1a-del-mar-de-ministros-de-comercio-del-foro>



Esteban Vergara Poblete es becario ANID del programa de Doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago. También es Magister en Historia y en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Actualmente es Secretario Ejecutivo del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, Coordinador y Académico del Diplomado en Relaciones Internacionales para Oficiales Navales y Policiales que imparte la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

El hombre, el Estado y la Guerra de Ucrania

MAN, THE STATE AND UKRAINIAN WAR¹

Esteban Vergara Poblete

RESUMEN

La Guerra de Ucrania se une a conflictos expansionistas pasados llevados a cabo por Rusia, como Chechenia, Georgia y Crimea. Rusia acusa a Occidente, especialmente a Estados Unidos, de expandir la OTAN hacia el Este. Las justificaciones rusas varían, desde frenar la OTAN hasta luchar contra un gobierno fascista, evocando la Gran Guerra Patriótica. Este ensayo explora por qué Putin eligió la guerra para tratar con Ucrania, utilizando el enfoque de Kenneth Waltz en tres niveles: la naturaleza humana, el papel de los Estados y el sistema internacional.

Palabras clave: Guerra de Ucrania – Putin – naturaleza humana – sistema internacional.

ABSTRACT

The Ukraine War joins past expansionist conflicts undertaken by Russia, such as Chechnya, Georgia, and Crimea. Russia accuses the West, especially the United States, of expanding NATO eastward. Russian justifications vary, ranging from curbing NATO to fighting against a fascist government, invoking the Great Patriotic War. This essay explores why Putin chose war as a means to deal with Ukraine, employing Kenneth Waltz's three-level approach: human nature, the role of states, and the international system.

Keywords: Ukrainian war – Putin – human nature – international system.

¹ Este artículo es resultado de la investigación desarrollada por el Autor durante su primer año de estudio en el Programa de Doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago, financiado por ANID.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la guerra de Rusia en contra de Ucrania representa un eslabón más en una serie de conflictos expansionistas que ha llevado a cabo Rusia durante las dos últimas décadas. Así, la lucha por el Donbás se suma a la guerra de Chechenia, la guerra de Georgia y la invasión y anexión de Crimea. En paralelo, Rusia acusa a occidente y, específicamente, a Estados Unidos, de expandir a la OTAN hacia el Este, amenazando su seguridad.

La manera en que se ha justificado la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha ido desde frenar la expansión de la OTAN hasta derrotar a un gobierno fascista, reviviendo viejas amenazas y apelando a la emotividad en lo que representa una continuación de la Gran Guerra Patriótica (1941-1945). Pero ¿Por qué Vladimir Putin escogió el camino de la guerra para resolver sus controversias con Ucrania? Al respecto, este ensayo busca responder esta interrogante a partir de la reflexión de Kenneth Waltz desarrollada en *“El Hombre, el Estado y la Guerra”*. En dicha obra, Waltz plantea el análisis de la guerra en tres niveles a los que denomina imágenes. La primera imagen, el hombre, se refiere a la naturaleza humana, y cómo ella influye en las decisiones que toman los líderes políticos, a nivel de política internacional. En la segunda imagen, el Estado, Waltz aborda el papel fundamental que los Estados juegan en el escenario internacional. Su enfoque se centra en cómo las características específicas de los Estados, como su estructura política, sus intereses nacionales y sus capacidades militares, afectan las relaciones entre países. La tercera imagen corresponde al sistema internacional. Al respecto, Waltz sostiene que las características del sistema internacional -como la distribución del poder entre los Estados-, son cruciales para comprender los patrones y las tendencias generales en las relaciones internacionales.

A continuación, se presenta una explicación de la guerra de Ucrania basada en cada una de las imágenes desarrolladas por Waltz.

PRIMERA IMAGEN: EL HOMBRE

De acuerdo con la primera imagen expuesta por Kenneth Waltz, la guerra es el resultado de la naturaleza humana. Por lo tanto, el énfasis para comprenderla debe situarse en el comportamiento de

los líderes políticos y las elites dirigentes. Considerando esto, existiría evidencia de una propensión de Vladimir Putin al empleo de la violencia para conseguir objetivos políticos en el sistema internacional. Al respecto, cabe destacar la forma en que resolvió tensiones políticas con anterioridad: la guerra de Chechenia entre 1999-2009, la guerra ruso-georgiana de 2008, y la invasión de Crimea de 2014. Particularmente las dos primeras estuvieron marcadas por la extrema violencia ejercida por Rusia en contra de chechenos y georgianos, mediante el bombardeo indiscriminado de población civil y arrasar ciudades (Felgenhauer, 2008; Mullins, 2011), algo muy similar a lo observado en los dos primeros meses de guerra en Ucrania.

Todas estas guerras se han librado en territorios que tanto para Putin y la elite gobernante rusa están dentro de la esfera de la llamada “civilización rusa”, y que remita al espacio geográfico de lo que anteriormente fue el Imperio Ruso y la Unión Soviética. Fuera de su esfera de influencia, Putin también ha llevado a cabo esfuerzos bélicos en Siria, con la finalidad de reforzar la posición del presidente Bashar Al Assad como una forma de asegurar que la base naval de Tartús, en el Mar Mediterráneo, continúe bajo control ruso. Esto es importante para comprender la mente de Putin, ya que podemos asociarlo a una suerte de “claustrofobia” referida a la constante preocupación presente en la historia rusa y soviética de contar con bases en aguas cálidas. Debe recordarse la preocupación rusa durante el siglo XIX e inicios del XX por controlar los estrechos, que lo llevó a enfrentarse militarmente con el Imperio Turco en dos oportunidades (Guerra de Crimea y Primera Guerra Mundial).

Agreguemos a lo anterior el constante interés de Putin por la historia. Desde su perspectiva, Rusia es una gran civilización cuyo origen se remonta al Rus de Kiev y que espiritualmente se conecta con Bizancio, en la idea de continuidad entre Roma, Constantinopla y Moscú. De allí entonces que otorgue un papel relevante a la Iglesia Ortodoxa en el devenir nacional, ya que la entiende como factor de unidad que incluso trasciende las fronteras de Rusia, amalgamando espiritualmente a los pueblos eslavos. Pero, lo más importante, es la percepción de amenaza que Putin achaca a las potencias rivales de Rusia en el sistema internacional. Como buen conocedor de la historia, no ol-

vida el peso de las invasiones desde el occidente, partiendo por Napoleón, la Primera Guerra Mundial, y finalmente la invasión de la Alemania Nazi durante la Segunda Guerra Mundial. Este último conflicto, además, presenta las características de una guerra de aniquilación que costó a la Unión Soviética más de 20 millones de muertos. Por lo tanto, siempre ha estado presente en su mente la idea de una posible invasión de occidente.

Sumemos a lo anterior que, para Putin, la mayor tragedia del siglo XX había sido la desintegración de la Unión Soviética, percibida como un hecho humillante para Rusia: crisis económica, pérdida de su hegemonía en Europa Central y Oriental, restricciones presupuestarias para sus fuerzas armadas, entre otras. La llegada de Putin al poder, por el contrario, puede verse como un factor de estabilización interna ya que su liderazgo ha perseguido reubicar a Rusia en el plano internacional. Sin embargo, si se miden los atributos de Rusia como Estado es posible afirmar que se trata de una potencia de carácter regional, cuya posición estratégica reposa sobre la posesión de armas nucleares. Económicamente se trata de un país, en general, productor de materias primas. Su desarrollo tecnológico está por debajo de potencias como Estados Unidos y China. Pero estos puntos dentro de la articulación que hace Putin no tienen el peso que posee su idea de reconstruir esta gran civilización rusa cuyo pivote es Moscú. De allí entonces que siga con mucho interés el desarrollo geopolítico de Alexander Dugin, quien plantea que la principal tarea de Rusia es desarticular la comunidad transatlántica y las instituciones de cooperación europea con la finalidad de que Rusia pueda extender su zona de influencia hacia Europa Central y Oriental (Iglesias, 2022).

Ahora, Putin ha recurrido al eufemismo de “operación militar especial” para justificar su invasión militar a Ucrania, y se ha preocupado de mantener dicha etiqueta. Así, se evita de hablar de guerra y más bien se preocupó de mostrarlo en las primeras semanas como un ataque en contra del régimen “nazi” ucraniano. Nuevamente recurrió a esta idea en su discurso del día de la victoria, justificando su invasión de Ucrania bajo un ataque preventivo en contra de los “nazis” amparados por la OTAN (Presidencia de Rusia, 2022). El ataque, por lo tanto, era una manera de impedir una expansión hacia el Este de los enemigos de Rusia. Si confiamos en que las informaciones de los servicios de inteligencia occidentales son verdaderas,

Rusia estaría sufriendo una gran cantidad de bajas militares y destrucción de equipamiento. La ambición de poder de Putin sería tal que no le importarían las pérdidas humanas durante la guerra. Lo único que interesaría sería conseguir los objetivos militares que se habrían trazado sin importar su costo.

Putin estaría usando la guerra bajo la excusa de un ataque preventivo sólo para agredir a un Estado que estaba intentando salir de su esfera de influencia para acercarse a Occidente. Él se ha opuesto en los últimos años al crecimiento de la OTAN hacia el Este, acusando principalmente a Estados Unidos de no haber respetado el acuerdo tácito de que la OTAN no se expandiría hacia los países que anteriormente habían pertenecido a la órbita soviética. Esta interpretación no reconoce; sin embargo, el derecho soberano de dichos Estados para unirse libremente a una organización defensiva. Además, debe agregarse que, para dichos Estados, la amenaza de invasión no provendría de la OTAN sino del Este, considerando el peso del dominio soviético desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída de la Unión Soviética. Si se recuerda los postulados de Dugin, a quien Putin sigue con interés, la amenaza de una expansión rusa hacia las exrepúblicas soviéticas y exEstados satélites se presenta como una amenaza real (Iglesias, 2022).

Por su parte, los Estados agrupados en la Unión Europea demostraron en los últimos 10 años una incompreensión de la naturaleza del liderazgo ruso, que los llevó a creer que podían mantener relaciones de cooperación económica con una potencia que no estaba actuando de manera amistosa en el escenario internacional. Al estallar el conflicto, quedaron de manifiesto las tensiones entre, por una parte apoyar el esfuerzo de guerra de Ucrania en contra de Rusia, y por otra parte, seguir dependiendo de los recursos energéticos de Rusia para mantener las economías europeas en marcha. Desde la primera imagen, queda en evidencia que la Unión Europea no sopesó realmente la posibilidad de un posible conflicto con Rusia. Cabe recordar la importancia que se atribuye desde la primera imagen a la idea de que los Estados deben estar preparados para la guerra como una forma de defender su interés nacional. Ahora, dicha debilidad ha sido contrarrestada en la medida en que los países de la Unión Europea están renunciando paulatinamente al suministro energético ruso y por lo tanto están recurriendo a otros proveedo-

res. Este ejercicio no debe entenderse meramente como un acto de solidaridad hacia Ucrania: Detrás de esta maniobra está el interés nacional, que se traduce en buscar una independencia energética con respecto a aquella potencia que está alterando el statu quo en la región.

Si se sitúa la discusión en el plano de la cooperación militar, el actuar de los Estados que componen la OTAN también se encuadra dentro del interés nacional. La entrega de ingentes suministros de armas, municiones y recursos económicos implica utilizar a Ucrania como “Estado tapón” del expansionismo ruso en Europa. Esta misma visión está presente en el liderazgo ucraniano representado en Zelensky, y su idea de que los europeos coloquen las armas y los ucranianos la sangre. Está presente la idea de que la cooperación militar es una forma de asegurar la independencia de los estados miembros de la OTAN, especialmente los que se pueden ver más amenazados por la expansión rusa, esto es, los Estados Bálticos, Polonia y Rumania.

El comportamiento irracional de Putin es el que explicaría el conflicto con Ucrania. Corregir esta anomalía, por lo tanto, permitiría poner fin a la guerra y alcanzar una paz. Por esta razón el presidente Biden afirmó que Putin debía salir del gobierno, aunque luego matizó su afirmación (Peirón, 2022).

Existe una preocupación especial por parte de los servicios de inteligencia occidentales, y especialmente el estadounidense, para mostrar a Vladimir Putin como un hombre enfermo, tanto en lo físico como en el plano psíquico (Velasco, 2022). Su comportamiento explicaría por sí mismo no solo la invasión militar, sino la serie de reveses que las fuerzas armadas rusas han enfrentado en lo que va de la guerra. También se ha manejado la tesis de una creciente oposición interna a Putin, especialmente en su entorno militar y el Servicio Federal de Seguridad. Desde esa posición, se ha argumentado incluso que un golpe de Estado o asesinato bastaría para que Rusia pusiera fin a la guerra. Pero la realidad es más compleja y esta interpretación desde la primera imagen no permite explicar de manera completa por qué Rusia tomó la decisión de ir a la guerra. Podríamos seguir ahondando en la naturaleza perversa de Putin, los “oligarcas” y la cúpula militar rusa, pero dichos elementos no permiten entender la situación de una manera completa.

SEGUNDA IMAGEN: EL ESTADO

Analicemos la decisión rusa de ir a la guerra desde la segunda imagen, esto es desde el Estado. Lo primero que podemos decir es que Rusia no es un estado democrático. Debe recordarse que, para los liberales, la democracia es la forma más pacífica de gobierno. Por el contrario, los regímenes autoritarios se inclinan más por la guerra. Por lo tanto, el interés de Rusia por solucionar su disputa territorial con Ucrania de manera violenta se debe a su naturaleza como Estado.

La organización interna de Rusia sería la clave para comprender el paso que dio Rusia hacia el conflicto con Ucrania. Rusia posee un gobierno con características autocráticas. Su líder, Vladimir Putin, ha gobernado casi ininterrumpidamente el país desde hace 20 años. La oposición al régimen ha sido constantemente hostigada, incluso recurriendo a tácticas como el envenenamiento de opositores, como fue el caso de Felix Navalny. La guerra con Ucrania, de acuerdo con la segunda imagen, podría interpretarse como una forma de promover la unidad interna del Estado. La búsqueda de la guerra en el fondo tendría por objeto también la búsqueda de la paz interna. Un ejemplo de ello sería el aumento de la popularidad del presidente Putin desde el inicio de la guerra hasta mediados de abril de un 63% a un 83% (Euronews, 2022).

Al respecto, vale destacar las actividades que ha llevado a cabo el gobierno ruso para amalgamar a la nación en torno a la amenaza que supone el expansionismo de la OTAN hacia el Este. En el discurso del Día de la Victoria, Putin enfatizó en la idea de unidad de la nación, al igual como habría ocurrido en el contexto de la Gran Guerra Patriótica que libró la Unión Soviética en contra de la Alemania Nazi (Presidencia de Rusia, 2022). Al evocar esa lucha por la supervivencia del pueblo ruso y las naciones eslavas, Putin estableció un directo paralelismo con el conflicto actual: en el fondo, el ataque preventivo contra Ucrania tenía por objeto asegurar la supervivencia de la nación rusa. Lo mismo puede decirse de los constantes discursos de Putin antes del estallido de la guerra, en los que culpaba a Ucrania de estar cometiendo toda clase de abusos e incluso crímenes de guerra contra la población ruso parlante de las provincias de Donetsk y Lugansk.

Las palabras de Dostoievsky, citado por Waltz, también permiten explicar la guerra desde la pers-

pectiva liberal. Para Dostoievsky, la misión de Rusia era “redimir a los europeos del materialismo insensato y una ética egoísta” (2007: 120). Al respecto, debe considerarse las diferencias valóricas que existen entre ambas “civilizaciones”. Occidente, y particularmente Europa, es percibida por Rusia como decadente, permisiva, tolerante de los colectivos LGBTIQ, individualista (DW, 2013), lo que choca con los valores tradicionales del pueblo ruso referidos al peso de lo colectivo frente a lo individual, el orden político y la importancia de la tradición ortodoxa en la vida cotidiana. Entonces, podría considerarse que la guerra aparece como una misión “civilizadora” frente a Occidente, particularmente con respecto a Ucrania. No debe olvidarse que, desde la visión del Estado ruso, Ucrania es parte integrante de su “civilización” (Putin, 2021). Por ello, para los rusos no se entiende que Ucrania se vinculara con Occidente, específicamente con la Unión Europea. Sería una suerte de traición, en la medida en que lo que busca Ucrania es integrarse a nivel económico en la Unión Europea y militarmente en la OTAN, aún cuando esta última haya rechazado la solicitud. Desde la visión rusa, Ucrania es por lo tanto el mal Estado. Su comportamiento, hostil hacia Rusia, sería el detonante del conflicto con Rusia. Este último Estado, por lo tanto, no estaría llevando a cabo una guerra de conquista, sino lo más parecido a una “cruzada” al estilo del liberalismo intervencionista. Así, cobra especial sentido el interés anunciado por Putin sobre “desnazificar Ucrania” (Presidencia de Rusia, 2022). Ucrania sería un Estado forajido que amenaza la paz rusa, por lo tanto sería una obligación Rusia intervenir militarmente, defenestrar al liderazgo ucraniano y liberar los territorios con minorías étnicas rusas que estarían siendo masacrados por los “nazis” ucranianos. Debe recordarse que Putin justificó su “operación militar especial” también refiriéndose al genocidio de minorías ruso parlantes en Donetsk y Lugansk. La misión, por lo tanto, obedecería a intervenir militarmente en el mal Estado, corregir su comportamiento y así garantizar la paz.

Similar sentido puede atribuirse desde la segunda imagen al comportamiento de Estados Unidos frente al conflicto. Consciente de que una participación directa podría traer consigo la escalada del conflicto e incluso un potencial desenlace nuclear, Estados Unidos ha suministrado cada vez mayores cantidades de armas y municiones, en primer lugar defensivas y luego ofensivas, para que Ucrania pueda resistir y eventualmente, desde una

perspectiva más optimista, expulsar a las fuerzas rusas. De hecho, el 11 de mayo la Cámara de Representantes aprobó un paquete de ayuda económica para Ucrania por 40 mil millones de dólares (Foran, Grayer&Kaufman, 2022).

Para Estados Unidos, Rusia sería el Estado expansionista y agresor que estaría poniendo en riesgo la paz internacional. De allí entonces que se recurra a un discurso de carácter liberal intervencionista para justificar su participación en el conflicto, mediante armas, recursos económicos y entregando inteligencia militar a las fuerzas ucranianas. Estados Unidos ha planteado en repetidas oportunidades la anomalía que supone Rusia en el escenario internacional: se trataría de un Estado no democrático -Putin ha sido etiquetado como “dictador” por Biden (Pettypiece, 2022)-, que buscaría extender su poder e influencia sobre los Estados más débiles de Europa, amenazando principalmente a aquellos que no se encuentran protegidos por el paraguas de la OTAN. El discurso amenazante de Rusia contra Estados neutrales, como Finlandia y Suecia, reforzaría esta última idea.

Lo mismo ha ocurrido, en mayor o menor medida, con respecto a la posición de la Unión Europea. Para dichos Estados, Rusia amenaza la seguridad de occidente al decidir llevar a cabo una guerra de agresión en contra de Ucrania. La explicación europea al conflicto podría interpretarse como una renuncia Rusia a la posibilidad de solucionar sus controversias de manera amistosa con Ucrania. La posición de la Unión Europea ha sido de mayor cautela en el conflicto, pero igualmente puede identificarse algo del liberalismo intervencionista en su actuar. Pese a las mayores o menores reticencias de algunos Estados, en su gran mayoría se han involucrado de manera indirecta en el conflicto suministrando armas defensivas y ofensivas y otorgando recursos económicos a Ucrania, e imponiendo de manera conjunta con Estados Unidos sanciones económicas a Rusia. Dentro de ellas, la más controversial ha sido la renuncia a la importación de recursos energéticos rusos, lo que se logró pese a la oposición o, al menos la renuencia, de aquellos Estados que dependen más del petróleo y gas ruso.

Ahora, si regresamos a la segunda imagen de Waltz, y se considera que la guerra y la paz son los productos de los buenos y malos Estados, podría afirmarse que Rusia es un Estado “malo”, pero

que la existencia de numerosos Estados definidos como “buenos” frente a sus fronteras, debería entonces traer la paz. Al respecto, se estaría poniendo mucho énfasis en que el comportamiento de Rusia sería anómalo en la medida en que utiliza la guerra para conseguir sus objetivos en vez de recurrir a la solución de controversias de manera amistosa y racional. Si se piensa en los puntos fundamentales de acuerdo entre los liberales, esto es que exista un mínimo de organización, que la fuerza militar sólo debe usarse para repeler a un ejército invasor, que la opinión pública debiese ser la mayor sanción y que el equilibrio de intereses sería la garantía subyacente, estos principios por sí mismos no son capaces de explicar de manera compleja el caso ruso. Hasta el momento, la exhortación a la opinión pública no ha sido efectiva para evitar la guerra ni su dimensión más violenta. Poco han importado las denuncias públicas de los crímenes de guerra cometidos por Rusia, así como la acusación de Occidente en contra de una guerra de agresión. La ONU, por su parte, también ha demostrado su incapacidad para detener el conflicto, ya que no cuenta con herramientas que permitan someter a una potencia a los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, específicamente en lo que corresponde al rechazo de las guerras de agresión y a la resolución no violenta de los conflictos. Además, por las características del Consejo de Seguridad, es imposible sancionar a Rusia por librar una guerra de agresión debido a que cuenta con derecho a veto al interior de dicho órgano. No hay forma de hacer que una potencia mantenga el orden y la justicia. Esto, como señala Waltz, “requiere una excelencia muy alta entre las unidades del sistema -sean éstas hombres o Estados” (Waltz, 2007: 128).

LA TERCERA IMAGEN: EL SISTEMA INTERNACIONAL

Con respecto a la tercera imagen, enfocada en el nivel sistémico, el elemento clave es la anarquía. Al respecto, como afirma Waltz, el Estado usará la fuerza para alcanzar sus objetivos luego de evaluar si el éxito de emprender una acción militar generará una ganancia en comparación con la mantención de la paz. Para el caso ruso debe considerarse la guerra como un acto racional y no meramente como fruto de la pasión de su líder. Si Vladimir Putin decidió ir a la guerra es porque consideró que llevar a cabo la acción militar le iba a otorgar más

beneficioso a Rusia en comparación de los réditos que podía entregar la vía diplomática.

Rusia en los últimos años ha intentado recuperar terreno en el escenario internacional particularmente en Europa y en oposición a los intereses estadounidenses. De una u otra forma Rusia ha mostrado su apoyo a los liderazgos políticos iliberales en Europa, los que se han caracterizado por su euroescepticismo y por representar tipos de liderazgo autocrático, que en muchos casos son admiradores de Putin. Nuevamente aparece el pensamiento de Dugin, ya que podríamos inferir que Rusia considera que minando la unidad de Europa podría tener una posición de poder en el continente, contrarrestando la influencia de Estados Unidos (Iglesias, 2022). Rusia también ha intentado asegurar su influencia en Europa haciendo que ésta dependa en términos energéticos del suministro de petróleo y gas natural. Por ejemplo, el 90% del consumo de gas en la Unión Europea proviene del exterior, y de este total, el 45% procede de Rusia: 155.000 millones de metros cúbicos de una demanda total de unos 390.000 millones de metros cúbicos (Abril&Gómez, 2022). Rusia también se ha preocupado de aumentar sus reservas de oro y tratar de depender lo menos posible del dólar.

A nivel sistémico, las circunstancias fueron las que provocaron que Rusia decidiese la invasión a Ucrania. Ya en 2014 había ocupado la península de Crimea para luego anexarla mediante un plebiscito, pese a las protestas internacionales. Esto demuestra el error en el que incurren los idealistas cuando atribuyen un excesivo peso a la opinión pública como un medio de evitar que los malos Estados lleven a cabo acciones que tengan por objeto alterar el orden internacional. Si bien Occidente impuso sanciones económicas a Rusia, estas no fueron nunca de una envergadura tal que pudieran alterar el funcionamiento económico del país. Por lo tanto, no fueron eficaces para presionar a Rusia a abandonar la península de Crimea. Por otra parte, el conflicto en las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk pareció quedar relegado ya que, pese a las a la mantención de las sanciones económicas contra Rusia, siguió su curso y las milicias prorrusas y ucranianas siguieron enfrentándose en el territorio.

Así, la invasión de Rusia a Ucrania iniciada en febrero de 2022 podría entenderse como una decisión racional del Estado ruso en el sentido de que,

al igual como había ocurrido con la ocupación de Crimea, las potencias occidentales y Estados Unidos sólo se limitarían a establecer sanciones económicas en contra del país y de algunos miembros de su élite política económica y cultural. Rusia habría analizado entonces las pérdidas y ganancias que podía obtener si llevaba a cabo un ataque contra Ucrania, y las ventajas parecieron ser más elevadas que los costos asociados a esta operación.

La decisión de iniciar la guerra de Ucrania era buena para Rusia. Incluso desde su perspectiva, podría interpretarse como justa. Lo cierto es que su actuar estaba basado en la suposición de que Ucrania no sería capaz de ofrecer resistencia y que otros Estados no intervendrían en el conflicto. Sin embargo, la resistencia ucraniana ha sido mucho mayor de la esperada y los Estados europeos se han involucrado porque asumen que esta invasión podría ser el primer paso de una expansión territorial de Rusia en la Europa central y oriental, sobre lo que habían sido territorios integrantes de la Unión Soviética y anteriormente del imperio ruso. Este punto es importante ya que nos remite a la idea de balance de poder. Lo que la acción rusa ha provocado es una ruptura del balance de poder en Europa oriental, gatillando que las naciones de Europa estén suministrando armas y recursos económicos en enormes cantidades a Ucrania para evitar que Rusia extienda su área de influencia hacia el Occidente. De esta manera, y tal como dijo el ministro de Relaciones Exteriores ucraniano, Europa pondría las armas y Ucrania la sangre. El presidente Zelenski ha insistido también en que Europa debe apoyar el esfuerzo ucrania-

no de la guerra ya que de la resistencia ucraniana depende la seguridad de Europa (DW, 2022). Si se detiene el ataque ruso en Ucrania, posiblemente se evitaría que Rusia continúe con más reivindicaciones territoriales como las esgrimidas para justificar la invasión del Este de Ucrania, la península de Crimea, e incluso la posibilidad de extender la conquista territorial de Ucrania desde la costa del Mar Negro hasta llegar a Transnistria.

También podría afirmarse que Rusia tomó la decisión de ir a la guerra contra Ucrania anteponiéndose a lo que percibe como amenaza a su interés directo y seguridad: si Ucrania fortalecía sus lazos con la Unión Europea podría luego ingresar a la OTAN y con esto Rusia estaría perdiendo un Estado tapón frente a lo que considera un expansionismo de Occidente y específicamente de Estados Unidos, quien estaría usando a la OTAN como una forma de extender su área de influencia hacia lo que Rusia ha definido como parte de su esfera, incluso desde una perspectiva civilizacional. Así, desde la perspectiva rusa, la guerra no se trataría simplemente de una invasión sino que correspondería a un ataque preventivo que tendría por objeto evitar que Ucrania se transforme en una amenaza una vez que se incorporara a la estructura de Occidente. Desde un punto de vista histórico, el accionar de Rusia podría justificarse en la medida en que todas las grandes invasiones que ha sufrido han provenido desde el Occidente, y que una constante preocupación de la Unión Soviética hasta su disolución era contar con Estados colchón que impidieran que se llevase a cabo un ataque desde Occidente al territorio ruso.

REFERENCIAS

- Abril, G., Gómez, M. (2022), "Las claves del corte de gas ruso: ¿Habrá racionamiento de combustible en Europa?", *El País*, 1º de mayo. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2022-05-01/las-claves-del-corte-de-gas-ruso-habra-racionamiento-de-combustible-en-europa.html>
- Dugin, A., (2021) *Teoría del mundo multipolar*. Ediciones Ignacio Carrera Pinto.
- DW (2013), "Crítica Putin a Occidente por "pérdida de valores", 12 de diciembre. Disponible en <https://www.dw.com/es/critica-putin-a-occidente-por-p%C3%A9rdida-de-valores/a-17290034>
- DW (2022), "Zelenski: "El objetivo de Rusia es todo el proyecto europeo", 10 de abril. Disponible en <https://www.dw.com/es/zelenski-el-objetivo-de-rusia-es-todo-el-proyecto-europeo/a-61424012>
- Euronews (2022), "Putin aumenta su popularidad interna desde la invasión de Ucrania", 12 de abril. Disponible en <https://es.euronews.com/2022/04/12/rusia-putin-aumenta-su-popularidad-interna-desde-la-invasion-de-ucrania>
- Felgenhauer, P. (2008), "The Russian Army in Chechnya", en *Chechnya: The World Looks Away, Crimes of War Project*. Disponible en <https://www.legal-tools.org/doc/38af49/>
- Foran, C., Grayer, A., Kaufman, E. (2022), "House passes \$40 billion Ukraine aid bill", *CNN*, 11 de mayo. Disponible en <https://edition.cnn.com/2022/05/10/politics/house-vote-ukraine-aid-bill/index.html>
- Iglesias, J. P. (2022), "El libro que predijo las guerras de Putin", *La Tercera*, 27 de febrero. Disponible en <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/el-libro-que-predijo-las-guerras-de-putin/RZRH3Q5KA5B75KPY7E-TK5QY5AU/>
- Mullins, C. (2011), *The British Journal of Criminology*, Volume 51, Issue 6, Noviembre, 918-936. Disponible en <https://doi.org/10.1093/bjc/azr048>
- Peirón, F. (2022) "Biden ratifica su frase sobre la salida de Putin, pero matiza que solo "expresó indignación moral", *La Vanguardia*, 28 de marzo. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220328/8159293/biden-ratifica-frase-sobre-marcha-putin-matiza-expreso-indignacion-moral.html>
- Pettypiece, S. (2022), "Biden suggests Putin is a 'dictator' who has committed 'genocide half a world away'", *NBC News*, 12 de abril. Disponible en <https://www.cnbc.com/2022/04/12/biden-suggests-putin-is-a-dictator-who-has-committed-genocide-half-a-world-away.html>
- Presidencia de Rusia (2022), "Address by the President of Russia at the military parade", 9 de mayo. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/68366>
- Putin, V. (2021), "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians", Presidencia de Rusia. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- Velasco, M. (2022), "¿Qué tiene Putin en la cabeza?", *Huffington Post* en español, 12 de marzo. Disponible en https://www.huffingtonpost.es/entry/que-tiene-putin-en-la-cabeza_es_622a7a6de4b0e01d97a87daa
- Waltz, K. (2007), *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*, México DF, CIDE.



Fernando Wilson Lazo es Doctor en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Magíster en Ciencia Política, mención en Relaciones Internacionales, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es miembro de Número de la Academia Chilena de Historia Naval, Director de la Fundación Valparaíso, en representación de la Universidad Adolfo Ibáñez y, consultor en temas de Seguridad y Defensa de la Editorial IHS/Janes. Actualmente es profesor del Departamento de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad Adolfo Ibáñez, profesor concurrente regular de la Academia de Guerra Naval, y profesor concurrente ocasional en los programas de Historia Militar de la Escuela Militar.

La Disuasión Convencional como concepto y uso en la política exterior chilena

CONVENTIONAL DETERRENCE AS A CONCEPT AND ITS APPLICATION
IN CHILEAN FOREIGN POLICY

Fernando Wilson Lazo

RESUMEN

Exploramos el concepto de disuasión convencional en la política exterior de Chile, resaltando el caso exitoso del acuerdo “ABC” en Buenos Aires en 1915. Aunque no ratificado, demostró aplicaciones operativas y directas. Enfatizamos la importancia de poseer medios militares sólidos para una disuasión efectiva, influyendo en las decisiones políticas. Consolidar un “sistema de poder” entre los principales actores regionales es crucial.

Palabras clave: disuasión convencional – política exterior – Chile – acuerdo ABC – medios militares.

ABSTRACT

We explore the concept of conventional deterrence in Chile’s foreign policy, highlighting the successful case of the “ABC” agreement in Buenos Aires in 1915. Although not ratified, it demonstrated direct and operational applications. We emphasize the importance of possessing strong military capabilities for effective deterrence, influencing political decisions. Consolidating a “power system” among key regional actors is crucial.

Keywords: conventional deterrence – foreign policy – Chile – ABC agreement – military capabilities.

El concepto de disuasión, ciertamente, es un concepto contemporáneo, y surge del sistema multilateral posterior a 1945, cuando la estructura básica de comprensión del sistema internacional pasa a ser cooperativa, y la guerra de agresión deja de ser un instrumento de política exterior aceptable o, al menos, tolerable. Incluso más, el concepto de disuasión pasa a estar claramente anclado en la comprensión de uso del arma nuclear (Beaufre, 1965) llegando a plantearse que solo esta forma de armas de destrucción masiva puede ser considerada propiamente como un instrumento disuasivo *per se*. Esta situación nos genera un problema básico de comprensión de procesos políticos, sobre todo en dinámicas de tipo competitivo, de crisis o, más directamente, de conflicto, pues se atribuye a la posesión material de sistemas de armas la capacidad disuasiva, extendido a los instrumentos convencionales los atributos disuasivos del arma nuclear (Paret, 1986).

La situación anterior es especialmente severa, pues en el ámbito convencional la disuasión pasa a ser un instrumento de acción específica. La posesión de medios militares es una herramienta, importante, pero solo una más de un amplio abanico de recursos del poder nacional; entendiendo a este de forma amplia y extensiva. Una situación así claramente implica un severo peligro de confusión, pues en el ámbito convencional, la disuasión se ejerce más bien desde la perspectiva de la voluntad, entendiendo a esta como la manifestación de intención explícita de uso del poder de parte de un actor estatal a través de sus autoridades de poder efectivas. De esa forma, muchas veces se producen severas confusiones cuando actores políticos creen que meramente por poseer medios militares e, incluso, cuando estos se encuentran insertos en las fuerzas militares de forma de proveer efectivamente una capacidad concreta, muchas veces el conductor político estratégico, y el sistema político en general, confunde dicha condición con una suerte de “disuasión” de tipo extensivo. Es decir, que es capaz de actuar de forma general sobre el sistema de poder en que esta inserto el Estado en cuestión, y que tiene un alcance de tipo omnicomprensivo (Beaufre, 1965). Un ejemplo de esta situación se puede percibir en las adquisiciones de material por parte de las Fuerzas Armadas bolivianas antes del estallido del conflicto del Chaco, en 1930. La adquisición de medios aéreos, blindados, etc. no fue leído por parte del Paraguay como una capacidad que los disuadiera

en términos de actuar respecto al territorio que consideraban propio, sino que más bien se concentraron en el carácter dubitativo que mostraba la conducción política estratégica boliviana. Posteriormente, el éxito paraguayo se definió por actuar concentrados en lo que hoy denominaríamos el nivel operacional, directamente asociados a la fijación de objetivos político-estratégicos claros por parte de su propio conductor político estratégico (Antezana et al, 1982).

De esa forma, podemos considerar que la disuasión convencional sí existe, pero tiene una serie de matices específicos que la hacen tremendamente fluida y variable. El primer elemento fundamental de la disuasión convencional es que está centrada en la voluntad claramente expresada de parte del actor que busca disuadir. En esencia, esto se traduce en una expresión clara de voluntad política con relación al valor superior que se asigna al objeto en debate. El segundo elemento clave es que la disuasión convencional se ejerce desde la totalidad de los recursos del poder nacional. No es casualidad la creación del concepto de *soft power* de la mano de Nye y Keohane (Nye et al, 1988), que enfatiza precisamente los aspectos “blandos” del Poder, que pueden ser ejercidos de forma proactiva para transmitir la voluntad con relación a objetivos y elementos de tipo concreto sin llegar a la amenaza de coerción. Esta misma situación genera el tercer elemento crítico, que tiene que ver con la especificidad de la disuasión convencional. Es decir, es específica en tiempo y espacio a una situación concreta. Se ejerce desde un actor político internacional, sobre otro, en unas coordenadas espaciales y temporales específicas. Y aquí, quizás, es donde radica el principal de los problemas del uso del concepto descrito.

En esencia, muchas veces los actores internacionales estatales tienen visiones específicas sobre determinadas situaciones territoriales, políticas, culturales o de cualquier naturaleza. Su visión es tan comúnmente aceptada dentro de su sociedad que surge una “cámara de eco”, una visión introspectiva tan fuerte que no consigue distinguir la manera en la que el adversario específico percibe la misma situación. No se comprende de forma clara lo que se define como la “alteridad”, y que puede implicar que la experiencia de comprensión de otro actor político respecto a un punto en particular puede ser profundamente diferente, y gatillar reacciones que no son claras desde la perspectiva original. Un caso nítido en ese caso son las

Cod Wars o Guerras del Bacalao, desarrollados en la década de 1970 entre Islandia y Gran Bretaña, donde el uso clásico del poder naval por parte de Gran Bretaña, chocó con la aproximación asimétrica usada por Islandia, con resultados sorprendentes para ambos contendores (Grove, 1987). De esa forma, el gran problema y riesgo de la disuasión convencional es ser capaces de definir el tenor del mensaje y su recepción por parte del contendor y tener perfectamente claro que dicha percepción o proceso disuasivo es por esencia fluido, cambiante y mudable. Lo que resultó efectivo en un determinado momento puede ser lo contrario en otro, debido a la fluidez de los procesos internos y definición de objetivos del adversario. Un buen ejemplo de esta fluidez fue la alarma y molestia que representaba para la URSS el cambio de énfasis y objetivos en los EE.UU. después de cada elección presidencial. Uno de los mejores ejemplos de dicho proceso está en el paso de Dwight Eisenhower a John Kennedy. La URSS entendía y respetaba a Eisenhower, pero nunca pudieron comprender cómo Kennedy, el presidente dubitativo de Bahía Cochinos, pasó a ser el contendor implacable de la Crisis de los Misiles (Friedman, 1996).

El análisis de la disuasión es una actividad especialmente viva, pero podemos remitirnos a autores clásicos como Bernard Brodie en la década de la década de los 60. Brodie fue uno de los primeros en formular las bases teóricas de la disuasión nuclear, pero también abordó la disuasión convencional. En su trabajo enfatizó la importancia de la capacidad de un estado para infligir un respuesta creíble y proporcionada como medio de disuasión.

Por su parte, Thomas Schelling introdujo el concepto de “disuasión estratégica” en su influyente libro “Arms and Influence” (Routledge, 2008). Propuso que la disuasión convencional podía basarse en la manipulación de la percepción del adversario sobre los posibles costos y riesgos de la agresión. Lawrence Freedman ya en los años ochenta examinó la evolución del pensamiento sobre la disuasión en el contexto de la Guerra Fría y se centró en la disuasión convencional en Europa. Destacó la importancia de la capacidad de negociación, es decir, la capacidad de defenderse de manera efectiva contra la agresión, como componente crucial de la disuasión mientras que Colin Gray, ya en los noventa, analizó la disuasión en el contexto de la posguerra fría y el surgimiento de conflictos

asimétricos. Argumentó que la disuasión convencional debía adaptarse a las nuevas realidades y desafíos estratégicos, como el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Ya en el siglo XXI Barry Posen examinó la disuasión en el contexto de las intervenciones militares y las operaciones de mantenimiento de la paz. Propuso que la disuasión convencional podía ser efectiva al generar credibilidad a través de la capacidad demostrada y el compromiso de un actor para proteger sus intereses. Una visión claramente influida por Nye y Keohane.

En la actualidad la disuasión convencional sigue siendo un tema de estudio y debate en los círculos académicos y estratégicos. Los avances en la tecnología militar, el surgimiento de nuevos actores y las cambiantes dinámicas geopolíticas han planteado nuevos desafíos y enfoques en el campo de la disuasión. Además, la disuasión abarca ahora el ciberespacio y el ámbito espacial, que también ha ganado importancia en los últimos años; desde las comunicaciones hasta el uso de sistemas de navegación global.

Los académicos y estrategas continúan explorando conceptos como la credibilidad, la coerción limitada, la disuasión flexible y la adaptación estratégica en el contexto de la disuasión convencional. Además, se han llevado a cabo estudios sobre la eficacia de diferentes políticas y estrategias de disuasión, así como sobre la relación entre la disuasión convencional y otras formas de disuasión, como la disuasión nuclear.

En resumen, el estudio de la disuasión convencional ha evolucionado a lo largo de los últimos cincuenta años, y continúa siendo un tema relevante y en constante desarrollo en el ámbito estratégico, particularmente en respuesta a los desafíos y cambios en el panorama de seguridad global.

Existen varios autores latinoamericanos que han escrito sobre la disuasión convencional y su influencia en la política vecinal latinoamericana. Luis Bitencourt analiza en su obra “La disuasión convencional en América Latina” la importancia de esta como herramienta para mantener la estabilidad y prevenir conflictos en la región. Su tesis se centra en la necesidad de fortalecer las capacidades militares de los países latinoamericanos para disuadir posibles agresiones externas y la búsqueda de credibilidad y claridad en los procesos políticos y sus desarrollos de capacidad

estratégica asociada. Alfredo Forti, en su libro “Disuasión, defensa y control de armamentos en América Latina”, argumenta que la disuasión convencional ha sido una herramienta clave para evitar conflictos en la región. Propone que los países latinoamericanos deben desarrollar sus fuerzas militares y fomentar la cooperación regional para mantener un equilibrio de poder.

Andrés Serbin, en su obra “La disuasión convencional y la seguridad en América Latina”, analiza la evolución de la disuasión convencional en la región y cómo ha influido en la política vecinal. Su tesis se centra en la importancia de la confianza mutua y la cooperación regional para prevenir conflictos y promover la seguridad en América Latina.

En cuanto a la influencia de estos autores y de la disuasión convencional en la política vecinal latinoamericana, es importante tener en cuenta que cada país tiene sus propias políticas de defensa y seguridad basadas en la mayoría de los casos en visiones unívocas que, pese al recurso permanente a la multilateralidad, siguen estando profundamente definidos por los requerimientos nacionales específicos. Si bien los conceptos de disuasión convencional pueden haber sido discutidos y debatidos en la región, no existe una política única adoptada por todos los países latinoamericanos, lo que no es raro, considerando la complejidad de comprensión del concepto.

En síntesis, si bien algunos autores latinoamericanos han escrito sobre la disuasión convencional y su influencia en la política vecinal latinoamericana, la aplicación y los resultados concretos de estas ideas varían en cada país y contexto. No se puede afirmar de manera generalizada que la disuasión convencional haya prevenido conflictos en la región, ya que esto depende de múltiples factores y dinámicas políticas.

El concepto de disuasión convencional, tal como se entiende en el contexto militar moderno, no se aplicaría directamente a los conflictos del siglo XIX en Sudamérica, como la Guerra de la Confederación o la Guerra del Pacífico. La disuasión convencional se basa en la capacidad de una nación para disuadir a otra de emprender una acción militar mediante la amenaza creíble de una respuesta militar igualmente fuerte o más devastadora.

En el siglo XIX, los conflictos en Sudamérica no estaban caracterizados por una lógica de disuasión convencional. La concepción propia de la época era de que la guerra era un instrumento viable de resolución de problemas internacionales, y este factor, combinado con los procesos de construcción de Nación y Estado, implicaron que el recurso a la guerra sería un instrumento preferido para desarrollar las mecánicas de relación en los conceptos referidos. Para el sistema atlántico, la persistencia de la realidad geopolítica colonial implicaría que las nacientes República Argentina e imperio del Brasil tendrían conflictos recurrentes, pero de carácter limitado, y en el contexto de las *Brushfire Wars* del siguiente siglo. Sería solo con la aparición de un desafiante que buscaba alterar la estructura básica de poder, buscando convertir el sistema binario en tripartito, que llevaría a la Guerra del Paraguay (1864-70) y la destrucción radical del Paraguay como actor de poder primario en dicho sistema. Por su parte, el sistema de poder sucesor al colapso de la Gran Colombia acuñaría el concepto político de *Uti Possidetis*, la extensión de las fronteras administrativas coloniales al nuevo sistema sucesor post colonial. La extensión de este principio al sistema del Pacífico resultaría compleja, tanto por la existencia de amplias áreas despobladas ante la cual las recopilaciones administrativas y legislativas hispánicas resultaban profundamente confusas, como porque la aparición de un nuevo estado nacional, en la forma de la República de Bolivia, implicaba una alteración profunda de un sistema que tenía una dinámica unívoca controlada desde el Perú a un sistema binario con la aparición del Chile independiente y finalmente con la aparición de Bolivia, con sus aspiraciones soberanas propias.

En un sistema de estas características, difícilmente podemos ver el concepto de disuasión claramente definido, al menos hasta 1839. Obviamente, la construcción de procesos políticos nacionales tenía prioridad, y el choque entre la Confederación con los antagonistas peruanos y contra el Estado de Chile y la visión institucional del periodo de la República Conservadora se vuelve un elemento de choque demasiado primigenio como para que un concepto así pudiera aplicar. Sin embargo, tras la desastrosa guerra de 1865-66 contra España, y las severas dificultades políticas y económicas de Chile en la década de 1870, era de suyo evidente la búsqueda de la construcción de una cierta *détente* por parte de Chile ante tensiones tanto en el norte como en el sur.

Desde 1843 parece evidente la voluntad chilena de gravitar preferentemente hacia el sur, consolidando la soberanía nacional sobre los pasos interoceánicos australes. Y si bien el difícil Cabo de Hornos de alguna manera se protegía a sí mismo en la era de la vela, la llegada del vapor implicaría que el Estrecho de Magallanes comenzaría a ser viable como paso seguro interoceánico. Las diversas conversaciones de Manuel Bulnes con Bernardo O'Higgins en su exilio peruano relativos al tema, las ofertas de inversionistas norteamericanos para establecer un servicio de remolcadores a vapor que permitieran cruzar veleros de una boca del Estrecho de Magallanes a la otra, impulsarían que ya para 1843 la República de Chile tomara posesión efectiva del Estrecho de Magallanes y comenzara a expandir, desde Fuerte Bulnes primero, y desde el asentamiento de Punta Arenas después, su presencia en toda la región (Uribe, 1913). Este proceso inexorablemente chocaría con el avance argentino sobre la Patagonia, proceso que adquiriría ímpetu de proyecto nacional tras la conclusión de la Guerra contra Paraguay y el establecimiento de un *modus vivendi* que permitía canalizar a la colonización patagónica las tensiones generadas entre Buenos Aires y las provincias del interior, que permitiría dar un fin a las agotadoras Guerras Federales. Esta dinámica de choque enfrentaría a Chile y Argentina durante la década de 1870, y en particular durante la administración argentina del presidente Nicolás Avellaneda, lo que llevaría a Chile a ejercer soberanía efectiva en la costa atlántica de la Patagonia y a una crisis mayor entre 1877-78 (Castagneto & Lazcano, 2009).

Para manejar esta crisis, la administración chilena de Aníbal Pinto envió mensajes contradictorios y confusos. Por un lado, los acorazados recién llegados desde Gran Bretaña elevarían su alistamiento operativo en su base de despliegue en Lota, pero al mismo tiempo, con Chile afectado por una crisis económica mayor, se disolvería la Guardia Nacional y los acorazados serían ofrecidos para su venta en Europa. El embajador chileno ante Francia y Gran Bretaña, Alberto Blest Gana, se lamentaba en cartas a su amigo Aníbal Pinto de que no había podido encontrar compradores para estos buques (Barros Franco, 2011). Pese a estos confusos mensajes, en la administración argentina existía conciencia de que un conflicto con Chile sería ruinoso, además de que las pésimas condiciones materiales de su propia Escuadra, orientada esencialmente a operaciones fluviales, implicaba un severo problema para enfrentar a la fuerza chilena. La

expedición austral bajo el mando del Comodoro Py, que lleva a la Fundación de la Flota de Mar, implicaría fondear a los buques de esta fuerza en los bajos de la desembocadura del Río Santa Cruz, en lo que se esperaba sería una acción condenada a la ruina ante la mayor Escuadra chilena. Como ha sido señalado por Castagneto y Lazcano, la elevada probabilidad de una victoria naval chilena y del posterior desembarco de fuerzas militares chilenas en el contexto de una misión expedicionaria ya fuera sobre la Patagonia o el *hinterland* argentino en el Río de la Plata, ocultaba un severo problema: la posible caída de Argentina en una nueva guerra civil, en la que Chile terminaría absorbido en un proceso agotador y de plazo abierto.

Una apreciación de estas características fue indudablemente llevada a cabo en ambas cancillerías, y permitió la negociación del acuerdo entre los cancilleres Fierro y Sarratea, que llevaría luego al Tratado de 1878. Este documento, que básicamente cautelaría los intereses primarios de ambas partes, implicaría para Chile transar su demanda continental patagónica, pero que mantuviera la soberanía crítica sobre los pasos interoceánicos fundamentales para el funcionamiento del sistema comercial centrado en Valparaíso. Para Argentina, la transacción de los pasos marítimos, dolorosa como fue, implicaba por otra parte el acceder a la confirmación chilena de la soberanía sobre la Patagonia, evitando un conflicto de resultados inciertos. Claramente, era un buen acuerdo, pero la lectura del proceso no fue tan clara para la opinión pública de ambas opiniones públicas y, tampoco, para otros espectadores interesados. Tanto en Chile como en Argentina, diversas interpretaciones que confundían la Victoria Militar con el Estado Final Deseado, en el sentido *clauswitziano* de una "mejor paz", encrespaban el oleaje político, y proyectaron, para el caso chileno, una percepción de debilidad y falta de voluntad (Castagneto & Lazcano, 2009). Paradojalmente, lo que puede considerarse como un acuerdo razonable entre ambas partes, fue leído por varios, pero especialmente por Bolivia, como una muestra de falta de voluntad política por parte de Chile de defender su territorio. Disquisiciones más complejas con relación al carácter transaccional del acuerdo pasaron a segundo plano y se convirtieron rápidamente en una perspectiva de oportunidad para el complicado gobierno de Hilarión Daza.

Bolivia, a fines de 1878, se encontraba en una compleja situación económica. El fracaso de una

serie de cosechas, al igual que en Chile, había generado una hambruna y severos problemas políticos. En ese contexto, y ante un Chile percibido como débil e irresoluto, la decisión del presidente boliviano fue establecer un impuesto de 10 centavos por quintal de salitre. La respuesta chilena de que eso violaría el Tratado de 1874 fue descartada bajo el argumento de que las empresas implicadas eran británicas y no chilenas. Debemos por fuerza recordar que el Tratado de 1874 se trataba de un acuerdo transaccional, donde Chile cedía su soberanía a cambio de exenciones de impuestos, y que, en dicha condición, la cobranza de impuestos inexorablemente generaría una nulidad del Tratado y llevaría a una situación de *Status quo ante*. La visión boliviana quedaría trágicamente confirmada en la carta del presidente Daza a su Gobernador en Antofagasta:

"...espero que Chile no intervendrá en esta contingencia, su debilidad e impotencia quedaron demostradas en el asunto con Argentina...". (Gómez, 1925)

Con esta frase, así como las expectativas de invocar el acuerdo de alianza con el Perú en el improbable caso de decidirse Chile a reaccionar declarando la guerra, se puede colegir que los conceptos de análisis de una disuasión convencional estaban presentes de forma nítida en la crisis de fines de 1878. Lamentablemente para Chile, de la peor forma posible, pues la posesión de medios militares capaces solo habían servido para entregar una perspectiva de contraste para el Mando político boliviano, que veía como debilidad el que Chile los hubiera usado para conseguir un buen acuerdo y no hubiera buscado imponer de forma absoluta su visión. Una consideración de este carácter, binaria y maniquea, pone énfasis en que el trabajo diplomático chileno con Bolivia había fracasado estrepitosamente, pues no solo había sido capaz de transmitir a Bolivia su visión respecto a la crisis con Argentina, sino que había permitido que se formara en su elite política una visión profundamente equivocada de la voluntad nacional y sus parámetros de acción.

El desembarco en Antofagasta y Mejillones de las fuerzas del regimiento 2 de línea desde la Corbeta O'Higgins y el Blindado Blanco Encalada fue una sorpresa total, y la reacción de La Paz confusa y reactiva (Bulnes, 1911). La invocación del Tratado Secreto de Alianza con el Perú, que databa de 1873, y que era un secreto a voces en su existencia, pero un misterio completo respecto a si el gobierno de

Mariano Prado en Lima lo seguiría o usaría las diversas cláusulas que permitirían su descarte, implicaba un nuevo problema difícil de comprender y contextualizar. La misión del diplomático peruano Mariano Lavalle solo agudizaría los problemas, y finalmente, llevaría inexorable a la declaración chilena de guerra. ¿Por qué el Perú se dejó arrastrar a una guerra que no solo no quería, sino que para la que no estaba preparado? Los blindados de su Escuadra se encontraban desarmados tras el motín de Nicolas de Piérola, en 1877, su ejército parcialmente desmovilizado por los mismos problemas y además se vivía una profunda crisis económica tras la mal manejada nacionalización de los yacimientos salitreros de Tarapacá, que había llevado a Gran Bretaña a marginar al nitrato peruano del mercado británico, así como a profundizar la crisis financiera generada por el conflicto de 1865-66 con España. Prado, quien había vivido parte relevante de sus exilios políticos en Chile, que poseía inversiones mineras en la región de Concepción, acciones en la Bolsa de Valparaíso y una casa en Viña del Mar, fue pronto acusado de achilenado, y la misma percepción de inferioridad chilena que se vivía en La Paz muy pronto llevó a la prensa limeña a exacerbar una situación que implicó que buscara contemporizar con Chile, hasta que el hastío del Presidente Pinto forzó a Lavalle a una respuesta clara, que no pudo ser otra que responder que el Perú seguiría el Tratado de 1873 (Bulnes, 1911). Y es que, para el Perú, las posibilidades de que Chile convirtiera en estado cliente a Bolivia eran sencillamente inaceptables. Nuevamente, una falta de comprensión de las situaciones mutuas llevo a ambos actores, Chile y Perú, a un conflicto que no querían ni buscaban (Lavalle, 1979). Para Chile el problema estaba resuelto con el retorno al *Status quo ante* del Tratado de 1874, al recuperar la soberanía de Antofagasta y su interior. Una guerra con Perú no obedecía a ninguna necesidad concreta en específico, y para el gobierno de Prado en el Perú, no apoyar a Bolivia solo confirmaría la superioridad chilena (cuesta creer lo diferentes de las percepciones de las tres capitales involucradas en la crisis, que pasaría a ser una guerra en los primeros días de abril tras las declaraciones cruzadas entre Chile y Perú). Bolivia ya había declarado la guerra a Chile desde fines de febrero de 1879, pero era claro que la viabilidad de ello dependía forzosamente de que el Perú ingresara al conflicto. El fracaso en el manejo de la situación es claramente un fracaso en el proceso disuasivo de las tres partes. Ninguna fue capaz de establecer sus objetivos intransables a los demás,

el comportamiento de los tres fue confuso y errático y, finalmente, arrastró a los tres estados a una guerra que nadie necesitaba y que resultaría especialmente dura en su derrota para el Perú, pero sobre todo para Bolivia. Y es que la derrota de los aliados en la Guerra del Pacífico se convirtió en un elemento definidor de la historia nacional de ambos estados. Para Bolivia, la pérdida de su cualidad marítima, que se ha convertido en la excusa básica de su elite para explicar su lento desarrollo; y para el Perú, la destrucción de sus ejércitos en batalla y la ocupación de su capital por casi tres años por un ejército extranjero, se convirtieron en un “nunca más” que ha sido tratado de forma inmejorable por Jorge Basadre, en lo histórico, y por Mario Vargas Llosa, en lo literario.

Por el contrario, la nueva “crisis larga” que se desarrollaría con Argentina entre 1892 y 1904 marcaría un proceso diferente en el que el manejo de una política de poder sería altamente efectivo, si bien oneroso en lo económico y brutalmente amenazante en lo político estratégico. Si bien el Tratado de 1878 había sido la piedra angular sobre la que se había negociado y firmado el definitivo Tratado de límites de 1881, para 1892 las aspiraciones argentinas sobre los archipiélagos en torno al Canal Beagle, Bahía Nassau y el Cabo de Hornos, así como Tierra del Fuego eran evidentes. Ya para las postrimerías de la Guerra Civil chilena de 1891 y el llamado Incidente del Baltimore, donde se estuvo cerca de un conflicto entre Chile y los EE.UU., Argentina ofrecía bases y apoyo logístico a una expedición norteamericana que buscara gravitar sobre Chile, desde lo que consideraba como la evidente amistad y cercanía de proyectos de desarrollo nacional, en los que Argentina se consideraba a sí misma llamada a ser los “Estados Unidos del Sur” (Meneses, 1986). Si bien este conflicto se resolvió políticamente, ambos estados entrarían en una dinámica de choque que se concentraría en la adquisición de decenas de miles de fusiles y equipo individual, así como artillería de campaña en Europa. Pese a lo llamativo de estas compras, serían las adquisiciones de buques capitales las que llamarían más poderosamente la atención y que, desarrollándose en tres etapas, verían a la Argentina adquirir no menos de seis cruceros acorazados clase Garibaldi, mientras que Chile haría lo propio con otros dos cruceros acorazados de construcción británica y dos acorazados *preDreadnought* (Wilson, 2019). Estos buques serían acompañados de copiosas compras de cruceros protegidos, torpederos y la construc-

ción de la infraestructura necesaria para su mantenimiento. Este proceso, sin embargo, llevaría a ambas administraciones políticas a comprender que la escala militar y económica de un conflicto sería de dimensiones inmanejables, y la deuda contraída con las casas financieras europeas para financiar este esfuerzo estaba agotando las finanzas de ambas naciones. Las negociaciones que llevarían al Tratado de 1902, mejor conocidos como los Pactos de Mayo, serían complejas, pero nacerían de una comprensión clara de los objetivos de ambas partes. La inclusión novísima de un apéndice de limitación de armamento naval llevaría precisamente a la venta a Gran Bretaña de los dos acorazados que Chile construía en ese país, mientras que la Argentina haría lo propio con sus cruceros acorazados números 5 y 6 al Japón. Si bien la ratificación final del Tratado tomaría hasta 1904, y habría aún algunos episodios tensos, era claro que, en este caso, el efecto disuasivo de ambas Escuadras en particular, y del esfuerzo militar en general, habían supuesto un efecto que llevó a que ambos estados comprendieran a carta cabal que una negociación era infinitamente más conveniente que un conflicto, incluso victorioso. Un ejemplo particularmente exitoso de la aplicación clara de la disuasión convencional efectiva en la expresión de objetivos y voluntades claras, que se confirmaría en la firma del acuerdo del “ABC” en Buenos Aires en 1915, construyendo un sistema de poder claro entre los principales potenciales regionales y dejando nítidamente clara la necesidad de consolidar un “sistema de poder” claro y de operatoria y alcances definidos. Si bien, ninguno de los signatarios finalmente lo ratificaría, ello no sería mayormente relevante pues, al igual que ocurriría durante la Guerra Fría con los Tratados SALT, más que ser instrumentos diplomáticos, eran acuerdos de poder que buscaban aplicación clara y nítida en un sentido operativo directo.

Para Chile, sin embargo, los eventos de 1929 y el colapso de la bolsa norteamericana serían especialmente duros. La crisis llegaría a Chile en 1931, momento en el que su principal exportación, como era el salitre, que finalmente había quedado en manos del Estado de la mano de las nacionalizaciones efectuadas en la primera administración de Carlos Ibáñez, colapsaba debido a que los principales clientes europeos carecían de divisas con las que comprarlo y quedaban amarrados a la gestión de la mano de sustitutos sintéticos de manufactura local que podían ser abordados con financiamiento en moneda local. La brutal crisis

económica implicaría una profunda modificación de los procesos recaudatorios del Estado chileno, la adopción del modelo de industrialización por sustitución de Importaciones y un aislamiento relativo del sistema internacional. La búsqueda de un sistema de cooperación política regional y hemisférica solo era la confesión de la debilidad nacional y, tras la firma de los Pactos de Río de Janeiro, de 1947, Chile se alinearía firmemente con los Estados Unidos en el contexto de la Guerra fría, tanto en la definición de sus hipótesis de amenaza como en la provisión de su capacidad militar específica. El abandono de cualquier hipótesis de conflicto regional, al no ser estas cubiertas por las hipótesis del apoyo militar norteamericano y confiarse en exceso en la solución provista por el Acuerdo Latinoamericano de Solución pacífica de Controversias (Pacto de Bogotá) de 1948, implicaría una severa sorpresa cuando la Argentina, girando en 180 grados sin aproximación de acercamiento bajo la administración de Juan Domingo Perón, y que buscó la subordinación de la economía chilena a la argentina de la mano del nunca firmado Tratado de Viña del Mar, había pasado a una hostilidad relativa tras la revolución libertadora. El confuso incidente que tuvo lugar a principios de 1958, por el que la instalación de una baliza ciega en el pequeño Islote Snipe, en el Canal Beagle generó que distintas unidades navales argentinas destruyeran esta instalación y la reemplazaran por otra de marcación argentina, así como la ocupación por un breve periodo de tiempo del islote por una partida de desembarco generó una situación particularmente compleja. Nunca en la historia bilateral la asimetría militar había sido mayor. La armada argentina contaba con un portaaviones, hasta cinco cruceros, más de una docena de destructores. La fuerza aérea argentina tenía medio centenar de bombarderos estratégicos, un centenar de cazas a reacción Meteor más un número similar de cazas a pistón y una floreciente industria militar que ya había producido diversos modelos de aeronaves de diseño local, incluyendo dos modelos de cazas a reacción, un modelo de tanque medio, etc.

Frente a eso, las capacidades chilenas eran una pálida sombra de lo que habían sido medio siglo antes, y se concentraban números reducidos de medios destinados a operaciones en cooperación de los Estados Unidos en el marco de un conflicto global.

Pese a ello, resulta notable recordar que la expresión de voluntad chilena fue extremadamente clara y fuerte. Pese a lo precario de los medios, se despachó una fuerza preparada para recuperar por la fuerza el islote y, pese a la desproporción de medios, no faltó la voluntad para defender lo que se percibía propio. Ante esto, y con confusas explicaciones, las fuerzas argentinas se retiraron y un faro chileno fue instalado de forma definitiva en el islote en cuestión. Cuesta encontrar un caso más nítido en el que la disuasión convencional funcione de forma clara. Ante una percepción de debilidad chilena, Argentina intentó demostrar simbólicamente su voluntad hegemónica, pero la respuesta chilena demostró una voluntad que expresó el mensaje de no aceptar la posición buscada. La asimetría de medios pasó a ser secundaria ante los riesgos de una guerra que podía resultar muchísimo más costosa que el objetivo buscado (Wilson, 1997).

Pese a lo anterior, la crisis del Islote Snipe no concluiría el problema, iniciándose una nueva fase de "crisis larga" vecinal, que tendría múltiples incidentes, como los dos de Laguna del Desierto, etc. Todo esto llevaría, finalmente, a aplicar la cláusula arbitral incluida en los Tratados de 1881 y 1902. El recurso a Su Majestad británica, invocado en 1972, finalmente evacuaría un laudo en 1977, ampliamente favorable a los intereses chilenos. Las condiciones particulares del gobierno argentino, liderado por sus Fuerzas Armadas y donde la Armada era particularmente vehemente sobre el tema de soberanía austral debido a su subordinación política ante el Ejército, llevó a una crisis mayor que en 1978 estuvo a punto de generar un conflicto, evitado por pocas horas, entre el 19 y 22 de diciembre. Una hipótesis tentativa puede ser que la búsqueda de negociación, generada por las reuniones cumbre de Puerto Montt y Mendoza, más la versión final y *Ultima ratio* de Buenos Aires proyectaron una mirada contradictoria, que hizo pensar a diferentes autoridades de la Junta de Gobierno argentina, muy divididos y competitivos entre sí, de que no habría resistencia por parte de Chile ante la ocupación argentina de posiciones, ya fuera en las Islas del Martillo, de Bahía Nassau o finalmente de los archipiélagos de las Wollaston o la propia Isla Hornos (Passarelli, 1998). El zarpe y concentración de los grupos de combate de la Escuadra chilena y la expresión evidente de su voluntad de combate fueron fundamentales, más allá de toda duda, en que la Junta de Gobierno argentina aceptara el 22 de diciembre la propues-

ta de la mediación papal que ellos mismos habían rechazado el día 12 del mismo mes (Cruz, 1986).

Si bien, cronológicamente es anterior, esta situación contrasta notablemente con la crisis de agosto de 1975, cuando el Perú, gobernado desde 1968 por el General Juan Velasco Alvarado, buscó como parte de su "Plan Inca" recuperar *Manu militari* al menos la ciudad de Arica. Un conjunto de fuerzas particularmente fuerte, y superior en forma considerable a las capacidades terrestres y aéreas chilenas, fue construido entre 1968 y 1975 con múltiples adquisiciones de blindados y tanques en la URSS y Francia, así como de aviones de combate en los mismos países en números superiores al centenar (Tincopa, Amaru, 2018). Esta fuerza, que buscaba recuperar Arica antes del centenario de la Guerra del Pacífico arriesgaba alterar equilibrios regionales ante los cuales tanto los EE. UU. como la URSS fueron nítidos en expresar su desaprobación. Ninguno de ellos quería una guerra en Sudamérica cuando se estaban disparando los últimos tiros en Vietnam y el costo para ambas superpotencias, así como para China, había sido gigantesco en todos los planos.

La decisión del comandante del grupo de manobra operacional peruano que debía llevar a cabo la operación de ruptura del frente norte chileno, ubicado al sur de la línea de la Concordia, y ocupar la ciudad de Arica, José Morales Bermúdez, informó a su par chileno, Ricardo Forestier, que los movimientos militares del 15 de agosto de 1975 no tendrían como objetivo el atacar a Chile sino derrocar al General Velasco y prevenir un conflicto militar de consecuencias impredecibles (Arancibia, 2015). En este caso específico, podemos considerar que la disuasión convencional excedió largamente la mera capacidad militar de las partes, pues fueron acompañadas, según diversas relaciones históricas, por fuerte presión internacional, generando un escenario parecido al desarrollado entre 1902 y 1904 con Argentina.

Ya retornada la democracia, nos encontramos con un problema en el mismo eje. Por un lado, la reinsertión de Chile en el escenario internacional implicó recuperar una posición de prestigio que, acompañada de la inserción económica global y una transición pacífica que algunos han definido como ejemplar, le permitió a Chile ganar una posición de poder especialmente relevante (Fernandois, 2005). Un mundo de las "cantidades", que media el poder a través de los volúmenes

económicos, territoriales y otros, pasaba a otro de las "cualidades", en el cual los atributos "blandos" como estabilidad, confiabilidad e inserción multilateral se convertían en elementos fundamentales. Esta situación, sin embargo, introdujo una fuerte confusión en el uso de las herramientas de poder duro. La crisis generada por Laguna del Desierto se resolvió contra los intereses de Chile a través de un proceso arbitral de discutible calidad técnica. Pero, comprometido a ello, Chile honró el resultado. Una situación más compleja la representó el inicio de la reclamación acerca del límite marítimo con el Perú de la mano del Presidente Toledo. La acción inicial, con la declaración unilateral de una ley de medición de Bases Rectas el año 2005. Esta situación supuso una fuerte respuesta chilena de parte de la administración de Ricardo Lagos e implicó un uso amplio y complejo de las herramientas de poder nacional, que incluyó la capacidad militar. Si bien el proceso se contuvo, se sembró un escenario complejo que, derivó posteriormente, en las administraciones de Bachelet 1 y Piñera 1, en un recurso ante la Corte de La Haya que fue confusamente manejado por declaraciones de autoridades nacionales que negaban cualquier escenario de conflicto, planteando que existía claridad inamovible sobre los derechos nacionales chilenos mientras, por otra parte, se establecía el concepto de "cuerdas separadas" (Rodríguez Elizondo, 2004). Si bien la autoría de ese concepto se pierde en declaraciones contradictorias de ambos presidentes, está claro que el manejo fue menos que efectivo, pues presentó una completa condición reactiva ante la iniciativa peruana y se concluyó con un fallo complejo, y contrario a los intereses chilenos. Chile, comprometido ante La Haya, respetó el fallo como corresponde, pero el uso de la capacidad disuasiva convencional fue ineficiente e ineficaz. Ineficiente por cuanto no se acompañó de voluntad política e ineficaz pues no produjo el resultado esperado. La situación nos presenta un ejemplo de manual en el que se enfatiza que la disuasión funciona sobre la base de la voluntad política claramente expresada, mientras que, en esta ocasión, declaraciones de distintos personeros fueron poco claras, contradictorias y confusas (Rodríguez Elizondo, 2014). En un escenario así, era nítido que el uso del instrumento militar en la disuasión no podía ser eficiente, pues no existía claridad ante el adversario de la voluntad de su empleo. Declaraciones de diversos actores de la comunidad civil de Defensa no cooperaron en la materia, confundiendo el sentido de esta y planteando que la inversión en capacidad

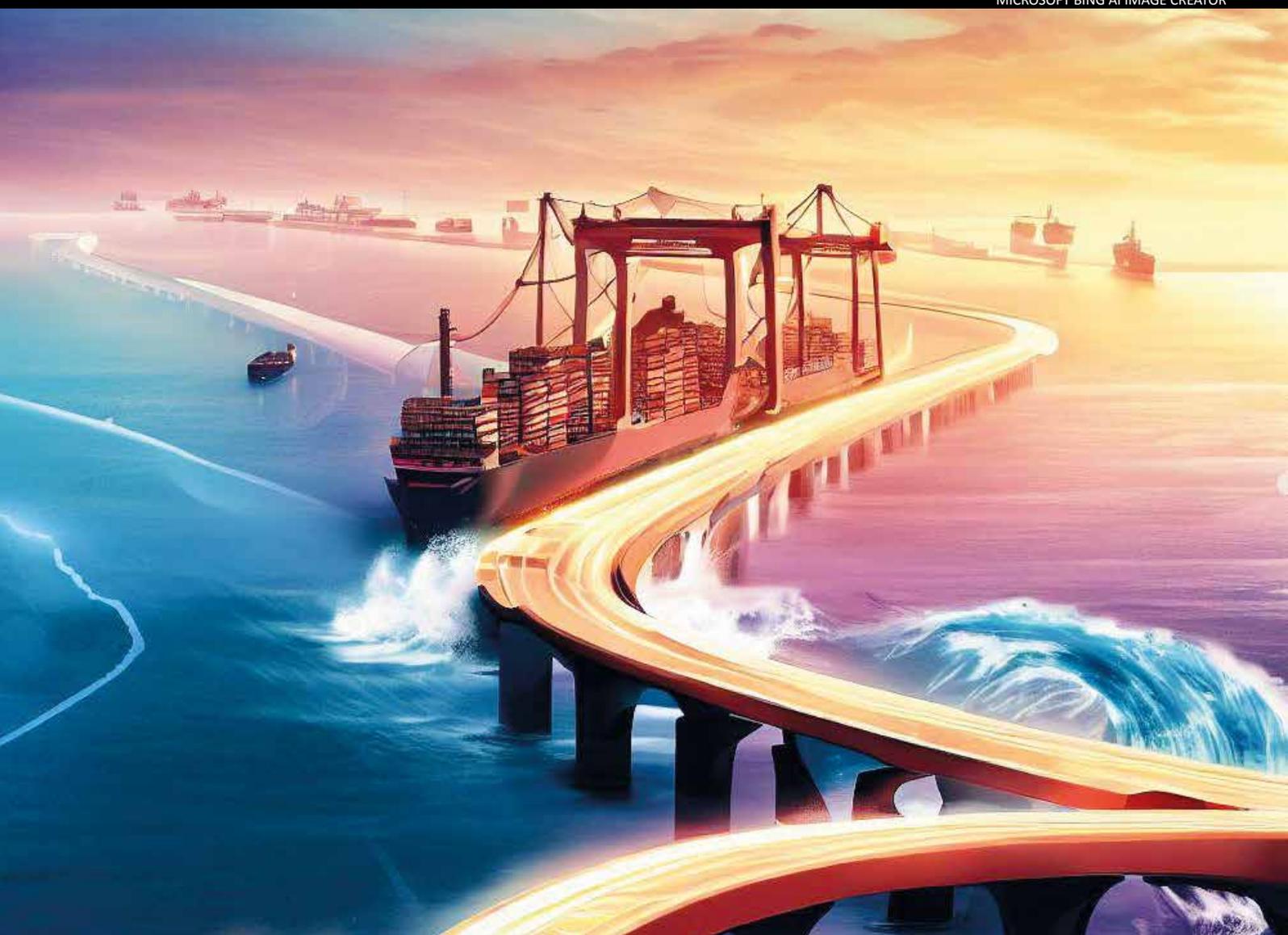
militar había sido “inútil”, cayendo en los eternos debates maniqueos de contraste sobre la base de la famosa ecuación de Samuelson de prioridades de inversión centrada en los “cañones y la mantequilla” (Samuelson, 1962). Los procesos de desarrollo de las FF.AA. por su propia parte, pasando de evaluar capacidad ante adversarios específicos en beneficio de un análisis de capacidades, así como el debate y finalmente aprobación de un nuevo sistema de financiamiento de la inversión en la adquisición de material y sistemas implicó una forma de socializar al menos parcialmente las dinámicas del uso de la capacidad militar en el contexto de la disuasión convencional. Resulta especialmente interesante el uso de esta en lo que pueden ser los inicios de un nuevo diferendo fronterizo austral con la Argentina. múltiples actos, incluyendo la extensión de su zona económica exclusiva ampliada sobre los sectores chilenos, la delimitación sobre un nuevo punto, que proyecta al sur la posición del Punto F de la delimitación contenida por el Tratado de 1984 y su política de Defensa, publicada y no modificada, que reclama el “uso compartido” del Estrecho de Magallanes, contradiciendo explícitamente toda la sucesión de Tratados Bilaterales desde 1881 en adelante. Si se suma esto a la reclamación de los mismos derechos de Plataforma Extendida en la Antártica, más allá del congelamiento de dichas reclamaciones del Tratado Antártico, supone un problema que

implica un uso mucho más complejo y sofisticado de las capacidades disuasivas nacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 22 de septiembre de 2020). Quizás es el caso donde es más claro el que el uso convencional de disuasión de un conflicto convencional de intensidad mediana es menos probable, pero la enorme amplitud de usos complementarios de las capacidades militares con relación al apoyo al poder nacional es formidable, y representa un desafío sustancial.

Podemos concluir, por tanto, que la historia de Chile nos muestra un amplio abanico de uso de capacidades disuasivas, con ejemplos excelentes de comprensión y uso efectivo, y otros donde lamentablemente no se pudo conseguir un empleo de esa eficiencia y claridad. Las consecuencias han sido evaluadas de manera diversa y contradictoria y falta, aún, un debate integral del proceso y uso del concepto de disuasión para poder evaluarlo y usarlo como un instrumento político externo cabal, más allá de la mera disuasión militar convencional. Esto implica un debate con fuertes responsabilidades no solo para las FF. AA y sus mandos políticos directos, así como para Cancillería, sino del mundo político y académico orientado al pensamiento estratégico y las relaciones internacionales, generando así un desafío importante en el manejo y consolidación del uso del concepto en la política exterior chilena.

REFERENCIAS

- Antezana, J. (1982), *La Guerra del Chaco: análisis y crítica sobre la conducción militar*, Vol. 2, La Paz: Talleres Gráficos Mundy Color.
- Arancibia, P. (2015), Suplementos semanales, *La Segunda*.
- Barros, F. (2011), Epistolario de Alberto Blest Gana, Santiago: Centro de Estudios Barros Arana, Biblioteca Nacional.
- Beaufre, A. (1965), *Deterrence and Strategy*, Annapolis: USNI.
- Bitencourt, Luis (2001), *Latinamerican Security; emerging challenges*, Washington: CHDS, National Defence University.
- Bulnes, G. (1911), *Historia de la Guerra del Pacífico*, tres vols., Valparaíso: Imprenta el Mercurio.
- Castagneto, P. & Lazcano, L. (2009), *Prat, Agente Secreto en el Plata*, Valparaíso: RIL Editores.
- Cruz Johnson, R. (1987), Documento de Trabajo sobre la Crisis de 1978, CEDESTRA, Valparaíso.
- Fernandois, J. (2005), *Mundo y Fin de Mundo*, Santiago: Ediciones Universidad Católica.
- Forti, A. (2005), *Disuasión, defensa y control de armamentos en América Latina*, Buenos Aires: Sin pie de Imprenta.
- Friedman, N. (1996), *The Fifty Year War*, Annapolis: USNI.
- Gómez, C. (1925), *El Epilogo de la Guerra del Pacífico*, Santiago: Imprenta Catedral.
- Grove, E. (1987), *From Vanguard to Trident*, Routledge.
- Lavalle, J. A. (1979), *Mi Misión en Chile*, Lima: Cruz y Feliu.
- Meneses, E. (1986), *Factor Naval en las relaciones entre Chile y Estados Unidos*, Santiago.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (22 de septiembre de 2020), "Canciller sobre reclamación de Argentina en la Antártica: 'No fue aceptada por la Comisión de las Naciones Unidas, porque no tiene competencia para ello. La rechazamos'". <https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias-anteriores/canciller-sobre-reclamacion-de-argentina-en-la-antartica-no-fue>.
- Nye, J. et al (1988) *Soft Power*, New York, Praeger.
- Passarelli, B. (1998), *El Delirio Armado*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Rodríguez Elizondo, J. (2014), *Historia de dos demandas*, Santiago: El Mercurio, 2014.
- ___ (2004), *Chile Perú, el Siglo que vivimos en peligro*, Santiago: La Tercera Mondadori.
- Schelling, Th. (2008), *Arms and Influence*, London: Routledge.
- Samuelson, P. (1962) *Economía*, Nueva York.
- Serbin, A. (2018), "La Disuasión Convencional y la seguridad en América Latina", Buenos Aires: CRIES. Buenos Aires.
- Tincopa, A. (2018), *Air Wars*, Helion.
- Uribe Orrego, L. (1913), *Historia de Nuestra Marina Militar*, Valparaíso, Imprenta de la Armada.
- Wilson, F. (2019), "Actas del Simposio de Historia Naval McMullen", Annapolis: USNI.
- ___ (1997), El Caso del Islote Snipe 1958. Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Estratégicos de la Armada.



Catalina Scherping Bórquez es Socióloga de la Universidad de Valparaíso y Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Durante su carrera se ha especializado en temáticas latinoamericanas. Actualmente se desempeña como consultora para diferentes Gobiernos Regionales en Chile en temas de políticas públicas y descentralización.

Daniel Liebetrau es Oficial del Ejército de los Estados Unidos y piloto del helicóptero AH-64D Apache. Actualmente se desempeña como oficial ejecutivo en un batallón ubicado en Fort Drum, Nueva York, EE.UU. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Magíster en Artes y Ciencias Militares del U.S. Army Command and General Staff College.



La Ruta Marítima de la Seda en el siglo XXI*

THE MARITIME SILK ROAD IN THE 21ST CENTURY

Catalina Scherping Bórquez

Daniel Timothy Liebetreu

RESUMEN

La ruta de la seda desempeñó un papel decisivo e histórico en el crecimiento de diversos imperios en gran parte de la antigüedad tardía y la edad media. Debido a esta importancia como centro económico de los asuntos mundiales, es que la Ruta de la Seda -nuevamente- cobra protagonismo para la República Popular de China y el gobierno del presidente Xi Jinping. Bajo la premisa del “sueño chino” el gigante asiático ha expandido su influencia a nivel mundial, rejuveneciendo a la nación con la expectativa de presentarse como un socio comercial atractivo, siendo su proyecto más ambicioso la Belt and Road Initiative (BRI) en inglés, o Iniciativa de la Franja y la Ruta en español. La construcción de una nueva Ruta de la Seda en el siglo XXI implica el establecimiento de la BRI desde Asia hasta Europa, incluyendo el Cuerno de África y Oriente Medio. En el caso particular de América Latina la aproximación a la región ha sido bajo una mirada marítima, la cual vale la pena estudiar en el entendido que el presidente Xi Jinping proyecta la iniciativa como una “extensión natural”, no sólo por la vinculación histórica, sino porque los países de la región han demostrado interés posicionándose en mercados asiáticos, y considerando además que China es el segundo socio comercial de la región.

Palabras Clave: China – Belt and Road Initiative (BRI) – América Latina y el Caribe.

ABSTRACT

The Silk Road played a decisive and historical role in the growth of various empires throughout much of late antiquity and the Middle Ages. Due to this importance as an economic center of world affairs, the Silk Road -again- takes center stage for the People’s Republic of China and the government of President Xi Jinping. Under the premise of the “Chinese dream” the Asian giant has expanded its influence worldwide, rejuvenating the nation with the expectation of presenting itself as an attractive business partner, its most ambitious project being the Belt and Road Initiative (BRI) in English, o Belt and Road Initiative in Spanish. The construction of a new Silk Road in the 21st century implies the establishment of the BRI from Asia to Europe, including the Horn of Africa and the Middle East. In the particular case of Latin America, the approach to the region has been from a maritime perspective, which is worth studying in the understanding that President Xi Jinping projects the initiative as a “natural extension”, not only because of its historical connection, but rather because the countries of the region have shown interest in positioning themselves in Asian markets, and also considering that China is the region’s second largest trading partner.

Keywords: China – Belt and Road Initiative (BRI) – Latin America and the Caribbean.

* Las opiniones expresadas en el artículo pertenecen únicamente a los autores y no expresan la opinión o política oficial del gobierno estadounidense.

LA RUTA DE LA SEDA EN EL SIGLO XXI: PRIMERAS APROXIMACIONES

Desde el siglo II antes de Cristo el continente euroasiático, altamente conectado, ha proporcionado el escenario para la mezcla diversa de cultura, idioma, crecimiento económico e innovación tecnológica. El centro de ese mundo conectado era el “Reino Medio” chino y sus vastas redes comerciales a través de Asia central, India, Persia, Arabia y el Cuerno de África. Muchas de estas conexiones resultaron de una rápida expansión del comercio bajo la dinastía Han a través de las misiones y exploraciones del enviado imperial chino Zhang Qian en 114 a. C. La red resultante de carreteras y rutas marítimas se denominó más tarde como “Ruta de la Seda”, y desempeñó un papel decisivo en el crecimiento de muchos imperios a lo largo de gran parte de la antigüedad tardía y la Edad Media.

A fines del siglo XVIII, China proporcionaba más del 30% del PIB mundial, ya que la seda, la porcelana, el té y la pólvora se exportaban a Asia central y Europa. Pero la vasta influencia de China en la economía global se vería interrumpida por la era de la navegación a vela y la carrera resultante de las potencias europeas por colonizar los otrora grandes imperios del este de Asia (Kissinger, 2011: 87). Después de dos guerras con el Imperio Británico a mediados del siglo XIX, el Reino Medio chino cayó en declive y experimentó lo que los líderes del Partido Comunista Chino (PCC) ahora llaman el siglo de la humillación. Junto con el declive de China, la importancia de la Ruta de la Seda disminuyó en gran medida mientras que el centro económico de los asuntos mundiales se trasladó a Europa y luego a América del Norte.

En la actualidad China ha vuelto a cobrar protagonismo en el escenario mundial tras treinta años de crecimiento con un PIB de más de 10%, provocados por las reformas de Deng Xiaoping a finales de los 70's, lo que le ha permitido volver a ser un gigante económico. Muchas proyecciones predicen que China será la economía más grande del mundo para fines de esta década y representará el 35% del PIB mundial para el año 2040. Este crecimiento económico explosivo condujo a una construcción nacional masiva en China durante la primera década de este siglo, pero cuando la formación bruta de capital fijo se desaceleraba, muchos de los sectores de producción de China enfrentaron un exceso de capacidad (Economy,

2018: 119). El liderazgo chino esperaba resolver el problema de la sobreproducción explorando nuevos mercados en los países vecinos, por lo que se requería un gran proyecto para satisfacer toda la capacidad de construcción.

Este auge económico fue el telón de fondo cuando Xi Jinping fue nombrado secretario general del PCC en 2012 y presidente de la República Popular China (RPC) en 2013. Como líder supremo de una RPC en rápido crecimiento, Xi prometió rejuvenecer a la nación china y restaurar la esperanza universal del “sueño chino” (*Zhōngguó mèng* 中国梦). En la mente de Xi, China necesitaba continuar con el desarrollo interno que había sacado a 700 millones de chinos de la pobreza extrema, duplicar el PIB per cápita entre 2010 y 2020, y establecer un ejército “capaz de luchar y ganar guerras” (Economy, 2018: 195). El sueño de Xi para China no era nuevo, de hecho, muchos líderes chinos habían compartido previamente la visión de Xi. Como señala la experta china Elizabeth Economy, lo que hizo diferente la visión de Xi fue cómo persiguió este sueño, con:

La centralización dramática de la autoridad bajo su liderazgo personal; la penetración intensificada de la sociedad por parte del Estado; la creación de un muro virtual de regulaciones y restricciones que controle más estrictamente el flujo de ideas, la cultura y el capital dentro y fuera del país; y la significativa proyección del poder chino (Economy, 2018: 14).

Xi buscó comenzar un nuevo período de hegemonía china en el este de Asia y expandió su influencia a nivel mundial. Este rejuvenecimiento de la nación china establecería las condiciones para que China se sienta “en el epicentro de Asia y más allá” durante el resto del siglo XXI.

Dos de los fundamentos del impulso de Xi por el rejuvenecimiento chino son una mayor influencia en el extranjero, especialmente en las instituciones multinacionales, y la inversión en una economía global con China en el centro. Algunos de los subproductos de esta política incluyen el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés), fundado en 2015 y con sede en Beijing, y el papel cada vez mayor de los ciudadanos chinos en las organizaciones internacionales (Gallagher, 2016: 34). Por ejemplo, por primera vez en la historia, 4 de los 19 jefes de los organismos especializados de las Naciones Unidas son chinos. La única nación que tiene más de un jefe

de organización es Estados Unidos, que tiene dos. Pero, sobre todo, el proyecto más ambicioso y la joya que corona la política exterior de Xi cruza la nueva asertividad de China en el sistema internacional con su sobrecapacidad en la construcción de La Ruta de la Seda en el siglo XXI, o mejor conocida como *Belt and Road Initiative* (BRI) en inglés, e Iniciativa de la Franja y la Ruta en español.

En el presente artículo abordaremos el surgimiento de la BRI y cómo se ha establecido en el este de Asia hasta Europa, incluyendo el Cuerno de África, Oriente Medio e incluso América Latina principalmente desde una mirada marítima. Para lo anterior analizaremos los tres principales proyectos portuarios de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, específicamente la Ruta Marítima de la Seda (RMS), bajo la evaluación de la viabilidad económica de los proyectos de desarrollo de infraestructura marítima, considerando las rutas de navegación, la proximidad a los puertos existentes y la conectividad interior.

Pero además abordaremos el actual enfoque que le ha dado el presidente Xi Jinping al proyectar la iniciativa de la Franja y la Ruta a América Latina a partir de 2018 en adelante. Veremos cómo se postula que la región latinoamericana es una “extensión natural” de esta ruta, no sólo por su vinculación histórica en la época de la colonia, sino también por que en la actualidad los países de la región están situando su mirada en Asia, y específicamente en China como segundo socio comercial de la región. Daremos cuenta de cómo el puerto de Chancay en Perú se ha desarrollado en torno a esta iniciativa, y de como la Alianza del Pacífico se vislumbra como un nexo entre la región latinoamericana y China.

Finalmente estableceremos una síntesis de lo expuesto en el artículo, y una conclusión respecto de la intencionalidad de China con esta iniciativa en su enfoque hacia Asia y Latinoamérica.

LA RUTA MARÍTIMA DE LA SEDA EN EL SIGLO XXI

En septiembre de 2013, menos de un año después de asumir el papel de secretario general del PCCh

y presidente de la República Popular China (RPC), Xi Jinping anunció la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés)¹ y lo promovió como el proyecto de infraestructura regional más ambicioso de la historia. La vasta colección de iniciativas de inversión y desarrollo de la BRI se extenderá desde el este de Asia hasta Europa e incluirá el Cuerno de África, Oriente Medio e incluso América Latina. Los países participantes se vincularán a China no sólo desde la economía, sino también a través del comercio, la inversión, la cultura, las finanzas y, potencialmente, incluso la seguridad. Xi Jinping y el PCCh buscan expandir significativamente la influencia económica y política de China en todo el mundo.

Unas semanas después del anuncio del BRI, Xi amplió el alcance del proyecto al anunciar una nueva ruta marítima de la seda durante un discurso en Yakarta, Indonesia. Junto con el anuncio del AIB, Xi prometió “desarrollar vigorosamente la asociación marítima en un esfuerzo conjunto para construir la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI”. Hizo hincapié en la necesidad de ponerse al día con el mundo desarrollado en el área de infraestructura, en la que China y el sudeste asiático tienen una deficiencia de 8 billones de dólares. A través de esta nueva estrategia de desarrollo marítimo, China esperaba unir fuerzas con la comunidad de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) para “aprovechar conjuntamente las oportunidades y enfrentar los desafíos en beneficio del desarrollo y la prosperidad comunes” (Economy, 2018: 195).

Tras el anuncio de octubre de 2013, el mundo especuló cómo sería esta nueva Ruta Marítima de la Seda (RMS). Pero como es el caso de los proyectos de desarrollo chinos, uno no tuvo que esperar mucho para averiguarlo. A principios de 2014, China comprometió 40 mil millones de dólares de inversión a través de una serie de propuestas de proyectos de infraestructura que conectan las ciudades de Beihai, Guangzhou y Fuzhou en el sur de China, con puertos tan lejanos como Myanmar, Sri Lanka, Pakistán, Djibouti, Kenia, Grecia e Italia (Green, 2018). Si bien algunos de estos proyectos incluían inversiones en infraestructura anteriores al anuncio de la RMS, el mensaje era claro: China

1 El nombre original en inglés era *One Belt, One Road* (OBOR) pero la iniciativa fue renombrada en 2016. Se han visto cuatro maneras de referenciar el BRI en textos escritos en Castellano: *Belt and Road Initiative* (BRI), *One Belt, One Road* (OBOR), *Iniciativa de la Franja y la Ruta* y *Nueva ruta de la Seda*

iba a liderar la reconexión de las naciones litorales de Asia con un nivel de inversión extranjera directa no visto desde el Plan Marshall en Europa a fines de la Segunda Guerra Mundial.

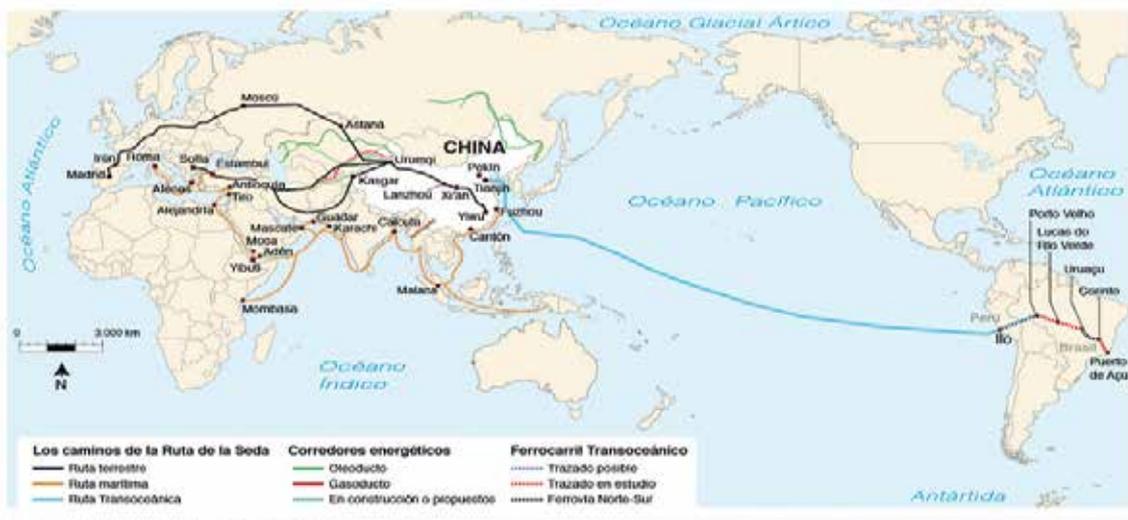
El crecimiento sin precedentes de China y su posterior reinserción en los asuntos globales ha dejado a muchos de los vecinos de China cuestionando los motivos de la RMS. Por un lado, la región del Indo-Pacífico tiene una tremenda escasez de inversión en infraestructura y estos proyectos ayudarán a impulsar el crecimiento económico y el comercio marítimo en la región. Por otro lado, existen dudas en torno a la ubicación geográfica de los proyectos y si servirán más para el bien económico o simplemente servirán a los intereses de la política exterior china (Green, 2018). Después de describir estas dos visiones contrastantes de la RMS, esta sección analizará tres proyectos del RMS con un enfoque en la viabilidad económica y las intenciones geopolíticas detrás de los proyectos. Al analizar tres de los principales proyectos portuarios de la RMS utilizando el método de Matthew Funaiole y Jonathan Hillman del *Center for Strategic and International Studies*, se pueden ver los beneficios obvios de la RMS, pero también comprender por qué las naciones del sur de Asia y de todo el mundo son escépticas de los chinos. Funaiole y Hillman evalúan la viabilidad económica de los proyectos de desarrollo de infraestructura marítima mediante el análisis de la proximidad a las rutas de navegación, la proximidad a los puer-

tos existentes y la conectividad interior (Funaiole & Hillman, 2018).

El análisis sistemático de cada proyecto en la RMS es importante debido a lo mucho que está en juego. Los chinos ofrecen a la región del Indo-Pacífico el capital necesario para acompañar la infraestructura con su rápido crecimiento económico. La región ya es fundamental para el comercio mundial, ya que las exportaciones de las economías del Indo-Pacífico representaron el 17% de las exportaciones mundiales en 2010 y se prevé que equivaldrán al 28% para 2030. En la actualidad, más de la mitad del comercio marítimo mundial de petróleo transita por el Océano Índico y los diez puertos de contenedores más activos del mundo están ubicados a orillas del Océano Índico o del Pacífico. El Banco Mundial describe al sur de Asia como la “región menos integrada del mundo” y los chinos ven esta falta de infraestructura como una oportunidad. Visto a través de los ojos chinos, la RMS es la clave para impulsar el crecimiento durante décadas (Khanna, 2019: 102).

A pesar de los posibles beneficios, hay buenas razones para ser cautelosos. Como destacan Funaiole y Hillman, “muchos de los mismos atributos que hacen que un puerto sea comercialmente competitivo también puedan incrementar su utilidad estratégica. Los puertos de aguas profundas pueden albergar tanto buques comerciales más grandes como buques militares más grandes” (Funaiole & Hillman, 2018). La Armada de la India, uno de los

LA RUTA DE LA SEDA EN EL SIGLO XXI



Fuente: Xinhua, Especoal, Wall Street Journal y Folha De S Paulo.

principales rivales de China en la región, ve la RMS como un intento de cerco, utilizando una serie de puertos y bases navales que los observadores occidentales denominan “cadena de perlas”. Mientras tanto, los países menos desarrollados con instituciones gubernamentales más débiles han luchado para limitar la corrupción y la deuda, al mismo tiempo que se quejan de que los puestos de trabajo bien remunerados en la construcción están ocupados por gerentes, arquitectos e ingenieros chinos. En última instancia, cada proyecto es único, por lo tanto, se necesitan investigar los proyectos individuales para comprender los objetivos de la política de la RMS en su conjunto.

La primera ubicación en esta investigación es el puerto de Hambantota en Sri Lanka. Si bien el contrato de construcción se firmó en 2007, antes de los anuncios de BRI y RMS en 2013, fue una de las primeras adiciones al BRI ya que sirve como advertencia. El puerto es un claro ejemplo de cómo el BRI puede ser “una trampa de deuda para países vulnerables de todo el mundo, alimentando la corrupción y el comportamiento autocrático en democracias en apuros” (Abi-Habib, 2018). El puerto de Hambantota fue un proyecto importante del ex presidente de Sri Lanka y actual primer ministro Mahinda Rajapaksa a fines de la década de 2000. Rajapaksa vio el puerto como una clave para el desarrollo de su distrito natal en el sur rural de Sri Lanka y no se inmutó cuando múltiples estudios de viabilidad desalentaron la construcción. Este sentimiento se agravó aún más cuando ningún otro país ofreció financiamiento aparte de China, lo que sugiere que nadie más vio una ventaja económica suficiente para invertir en el proyecto y cuestionó inmediatamente los motivos chinos. Desafortunadamente para Sri Lanka, el resultado fue que el préstamo chino se fijó en un interés del 6,3% (los préstamos de infraestructura generalmente se otorgan a una tasa del 2-3% o menos) y los habitantes de Sri Lanka se vieron obligados a renegociar su deuda en 2017. El resultado era un capital chino del 70% en el puerto y un contrato de arrendamiento de 99 años que recuerda el trato británico con respecto a Hong Kong a finales del siglo XIX (Hillman, 2018).

¿Cómo se encontró Sri Lanka en posición de darles a los chinos un puerto tan pronto después de la construcción? Se podría sugerir que el puerto no debería haberse construido en primer lugar. Utilizando los tres criterios mencionados anteriormente, se puede ver que este proyecto estaba

destinado a luchar con la rentabilidad. Si bien su proximidad a la principal línea de comunicación marítima que conecta Europa y Oriente Medio con el este de Asia es ideal (se encuentra a solo 12 kilómetros de la ruta), falla en el segundo y tercer criterio debido a su ubicación con respecto al puerto de Colombo y falta de infraestructura interior básica. Dado que el puerto de Colombo ya puede satisfacer la demanda del país y está ubicado mucho más cerca de los mercados de Sri Lanka, no ha habido incentivos basados en el mercado para que las barcas de envío atraquen en Hambantota en lugar de Colombo. Ni siquiera un decreto del gobierno en 2012 estableciendo que los barcos que transportaban automóviles importados con destino al puerto de Colombo descargarían su carga en Hambantota podría salvar el puerto. Solo 34 barcos atracaron en Hambantota en 2012, en comparación con 3.667 barcos en el puerto de Colombo. Y en 2017, el número solo había llegado a 175 (Abi-Habib, 2018).

La inversión extranjera directa china en el puerto de Hambantota demostró los peores escenarios posibles del BRI, pero, afortunadamente, muchos países del sur de Asia pudieron aprender de los errores de Sri Lanka. Un proyecto más práctico y de beneficio mutuo implica un subproyecto más amplio del BRI: *The China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC). CPEC pide una conexión de la provincia de Xinjiang en el oeste de China con el Océano Índico a través de una red de carreteras, líneas ferroviarias y tuberías que atraviesan Pakistán y terminan en la costa de Makran en el puerto de Guadar. El proyecto de \$62 mil millones ha experimentado la resistencia del gobierno local y las milicias armadas en la provincia de Baluchistán. La incertidumbre resultante con respecto a la seguridad en la región ha llevado a temores de que el Ejército Popular de Liberación (PLA por sus siglas en inglés) pueda desplegarse para asegurar los activos chinos. A pesar de las preocupaciones de seguridad, tanto el gobierno de Pakistán como el de China han decidido seguir adelante con la construcción tanto del puerto de Guadar como de la red de carreteras y ferrocarriles que lo conecta con el oeste de China (Kanwal, 2018).

Utilizando el modelo de análisis de Funaiole y Hillman, se puede ver que el puerto de Guadar es una mejor inversión que el proyecto mencionado anteriormente en Sri Lanka. Los dos puertos más grandes de Pakistán, Karachi y Qasim, están casi a plena capacidad y no pueden expandirse más, lo

que significa que un puerto de aguas profundas en Guadar cumple con los tres criterios analíticos: está geográficamente cerca de las principales rutas marítimas, en este caso el Estrecho de Ormuz; hay una necesidad de capacidad portuaria; y está vinculada a una red de conectividad interior que beneficia a todo el oeste de Pakistán. Una década después del error cometido en Sri Lanka, el BRI ha encontrado un puerto que es mutuamente beneficioso tanto para China como para la nación anfitriona.

El puerto final que analizará este trabajo es el puerto de aguas profundas y la zona económica especial en la ciudad costera de Kyaukpyu en el estado más occidental de Rakhine en Myanmar. Los chinos esperan conectar los oleoductos y gasoductos desde Kunming, capital de la provincia de Yunnan, en el suroeste de China, hasta la Bahía de Bengala. Esos proyectos reflejan un esfuerzo estratégico de Beijing para reducir su dependencia de las importaciones de energía a través del Estrecho de Malaca. Además, el envío de mercancías desde Europa, Oriente Medio, África e India a Kyaukpyu y luego por tierra a Yunnan podría ahorrar miles de kilómetros.

La construcción de un puerto de aguas profundas en Kyaukpyu tiene un sentido económico y estratégico considerable para China en su impulso por desarrollar sus provincias del interior. Geográficamente, también tiene sentido para Myanmar. El único otro puerto de aguas profundas y zona económica especial del país se encuentra a 650 kilómetros al sureste de Yangon. Con esto en mente, la única pieza requerida para que Kyaukpyu cumpla con los tres factores analíticos es el Corredor Económico China-Myanmar (CMEC) planificado. El plan de CMEC de construir una red de carreteras, ferrocarriles y tuberías que conecte Yunnan con la Bahía de Bengala podría ser un motor económico tanto para Myanmar como para el suroeste de China. Dado que la historia de Myanmar hace poco probable la participación militar china, la posibilidad más preocupante de este proyecto es el apalancamiento económico chino debido a la acumulación de demasiada deuda financiada por China. Con esto en mente, la clave para Myanmar es la construcción rápida y rentable de la infraestructura CMEC y Kyaukpyu SEZ. Una vez que la construcción esté terminada y comience el comercio a lo largo del CMEC, el BRI tendrá un segundo ejemplo de un proyecto de beneficio mutuo en el sur de Asia (Poling, 2018; Green, 2018).

De esta manera se observa la forma en como China ha implementado la BRI y en particular la RMS enfocándose en establecer rutas que le den acceso al este de Asia, Europa, Oriente Medio y África. En pocos años ha logrado erigir un entramado de interconexiones que le han permitido posicionarse en términos económicos y comerciales con aliados claves. Esto nos es más que el vaticinio de una iniciativa, encausada en una política exterior, que no tiene límites geográficos, y que como veremos en la próxima sección de este artículo, se acerca a pasos agigantados a la región de América Latina.

LA INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Dado el reciente éxito de los proyectos portuarios en el extranjero cercano de China, no sorprende que los chinos hayan comenzado a buscar más oportunidades de inversión. Una región que ha ofrecido al modelo de crecimiento chino una asociación de beneficio mutuo es América Latina y el Caribe (ALC). Durante los años del *China Boom* de 2003 a 2013, cuando la construcción nacional china llevó a precios récord de las materias primas, la relación entre China y ALC comenzó a tomar una nueva forma. Los vínculos económicos parecían naturales, ya que la demanda china de mercancías como cobre, mineral de hierro, petróleo, gas, productos de madera y soja (algunas de las exportaciones más importantes de América Latina) llevó a la expansión del BRI en la región. Pero la relación comercial mutuamente beneficiosa entre el Oriente y América Latina no es un concepto nuevo, de hecho, se remonta a casi 500 años.

Los vínculos entre China y ALC datan de tiempos coloniales cuando España y Portugal eran quienes reinaban en territorio latinoamericano. Entre 1565 y 1815 se habilitaron travesías indirectas con un primer tramo que cubría la ruta entre China y Filipinas, y un empalme a través del océano Pacífico que unía a Manila con el puerto de Acapulco en la costa oeste del Virreinato de Nueva España (Oviedo, 2018, pág. 16).

La ruta también conocida como Galeón de Manila conectó por primera vez Asia, Europa, África y América, propiciando en esta última una alternativa de intercambio que impactó en México, Estados Unidos, América Central y la costa pacífica de América del Sur, principalmente a Chile (puerto de Valparaíso) y Perú (Puerto del Callao), y cuya ruta consistía en dos naves españolas que anualmente

intercambiaban productos entre América Latina y Asia. La relación entre ambas regiones duraría hasta 1815, viéndose interrumpida por el periodo independentista de los países de la región.

Los lazos entre la región asiática y la latinoamericana no son nuevos. Se podría decir que el acercamiento que hasta hace unos años se viene concertando, no es más que reactivación de una antiquísima relación entre ambas regiones. En este sentido, hay algunos que plantean que la eficiente vinculación generada en el pasado por esta ruta entre Asia y América Latina y el Caribe durante dos siglos y medio sería la que inspiró a Xi Jinping a proyectar el BRI hacia la región latinoamericana.

La intensificación de las relaciones transpacíficas a finales del siglo XX y en lo que llevamos de siglo XXI, ha generado que el vínculo entre ambas regiones se fortalezca, ahora último especialmente con China. Lo anterior se evidencia ya que a partir de 2003 el volumen de comercio entre Latinoamérica y el país asiático se contabilizó en 26.806 millones de dólares (León, 2016), y posteriormente con la visita del ex presidente chino Hu Jintao en 2004 a Brasil, Chile, Argentina y Cuba, se establecieron relaciones estratégicas, provocando al año siguiente la firma de 39 acuerdos de cooperación en comercio, inversión, industria espacial, turismo, educación, entre otras.

Los frutos de esta vinculación estratégica se verían acrecentados para 2014 cuando China desplazó a varios países europeos como socios comerciales de la región, llegando a ser actualmente el segundo socio comercial de la región solo por detrás de Estados Unidos. De esta manera la disputa internacional entre ambas potencias también ha llegado a la región del sur, pues lo único que separa a China de ser el primer socio comercial de ALC, es la estrecha relación comercial de México (segunda economía de la región) con Estados Unidos producto del TCLAN/TMEX.

A partir de la llegada de Xi Jinping al poder en 2013, China se ha concentrado en una nueva forma de Política Exterior orientada a la cooperación e inversión, con la finalidad de potenciar el ascenso en el liderazgo global del gigante asiático, por lo mismo el surgimiento de nuevas estrategias que contribuyan a establecer lazos de cooperación son ideales dentro de este nuevo proyecto. En este sentido la propuesta de China respecto de BRI, y particularmente la Ruta de Seda Marítima del Siglo XXI fortalece las relaciones de China fundamentadas en la confianza política mutua, integración económica y cultural, e interconectividad (León, 2016, pág. 186).

El interés de China hacia Latinoamérica se centra en esta nueva forma de política exterior, y la BRI es el vehículo que tiene el gigante asiático para con-



EL GALEÓN DE MANILA CRUZABA EL OCEANO PACÍFICO Y UNÍA EL PUERTO DE ACAPULCO CON LA CAPITAL FILIPINA.

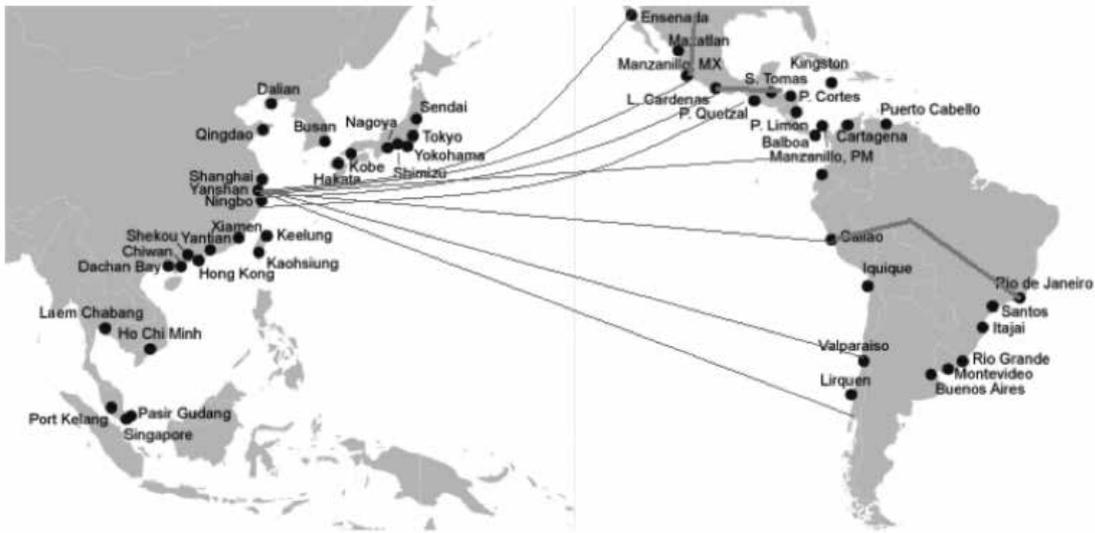
cretar sus objetivos. De esta manera, en términos de temporalidad, podemos dar cuenta que a tres años posterior al lanzamiento del BRI enfocado en Asia, Xi Jinping decide publicar un segundo documento de política en 2016 sobre la vinculación de América Latina y el Caribe con la BRI en la cumbre APEC en Lima Perú, siendo el primer acercamiento oficial respecto de la intención china sobre la participación de la región latinoamericana en este proyecto. Posteriormente en mayo de 2017 se lleva a cabo en Beijing el primer Foro de la Franja y la Ruta, en donde participan los presidentes de Argentina Mauricio Macri, y de Chile Michele Bachelet. Para junio del mismo año Panamá es el primer país de América Latina en adherirse a la iniciativa de la Franja y la Ruta. En enero de 2018 el ministro de relaciones exteriores de China Wang Yi invita a los países de ALC a participar en la iniciativa de la Franja y la Ruta en el Foro de CELAC-China, y ese mismo año en diciembre, el presidente Xi Jinping se reúne con el presidente Mauricio Macri en la cumbre del G20, pero no logra asegurar la participación de Argentina en la Franja y la Ruta. En mayo de 2019 Beijing es nuevamente sede del ahora segundo Foro de la iniciativa de la Franja y la Ruta (Bérmudez, 2019).

Como ya mencionamos en 2017 Panamá se convierte en el primer país de ALC en firmar un Memorándum de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés) que lo liga directamente con el respaldo a la política exterior China y a su vez al desarrollo de proyectos de inversión e infraestructura relacionados a la iniciativa de la Franja y la Ruta. Al igual que Panamá, otros 15 países han firmado estos memorándums: Antigua y Barbuda, Barbados, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guyana, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela, y Uruguay. Si bien no tenemos conocimiento efectivo sobre qué tratan dichos memorándums, podemos inferir, como ya mencionamos, que son un respaldo a la política exterior China que se materializa en la vinculación con inversión de capitales chinos en ALC, y en el caso más efectivo en la construcción de infraestructura y el desarrollo de proyectos que buscan acrecentar el papel de China a nivel mundial. Un ejemplo de esto son las intenciones de desarrollar un ferrocarril interoceánico entre Perú, Bolivia y Brasil conectando este último con el océano pacífico reactivando las rutas marítimas ya existentes en la cuenca del pacífico.

Desde la perspectiva marítima, lo que China busca es construir infraestructura terrestre que mejore la interconexión entre los países de América Latina y el Caribe, permitiendo que todos tengan un acceso pleno al pacífico, lo que facilitaría el comercio de exportación e importación entre la nación asiática y la región latinoamericana. La principal obra de infraestructura que pretende construir China y en donde se centran sus prioridades actualmente, es el ferrocarril transoceánico que busca superar las limitantes geográficas y conectar a la economía más grande de ALC (Brasil) con la cuenca del Pacífico, y que más allá de dotar a Sudamérica de conectividad, servirá para asegurar el abasto y la dinámica comercial de China con América Latina (León, 2016: 190).

Además del ferrocarril transoceánico, un ejemplo perfecto del potencial que tiene la inversión china para la región es el puerto de aguas profundas de Chancay ubicado a 75 km al norte de Lima, Perú. Chancay será el primer puerto marítimo de América del Sur en el que los chinos posean una participación mayoritaria después de que la empresa estatal *COSTCO SHIPPING* compró una participación del 60% en el proyecto portuario por 1.200 millones de dólares en mayo de 2019. El proyecto de construcción masiva, que incluirá una inversión total de 3 mil millones de dólares y podría estar abierto a partir de 2024, incluye planes para diez espacios de atraque, un lugar de contenedores y una conexión a la carretera Panamericana. Si bien altos funcionarios de Estados Unidos -el vicepresidente Mike Pence y el comandante del comando sur Almirante Craig Faller-, han advertido que Perú debería tener cuidado de desarrollar una relación dependiente con los chinos y sus acreedores, este proyecto parece cumplir con los tres criterios utilizados para analizar los proyectos portuarios en el sur de Asia en la sección anterior (BNamericas, 2019). La ubicación del puerto ofrece una gran oportunidad y lleva un riesgo mínimo, ya que proporcionará una conexión con la capital agrícola peruana de Haural y descargará parte de la demanda en el Puerto del Callao en el centro de Lima. Una vez que se complete el proyecto vial planificado, la conectividad interior será mucho mejor que la del Callao, ya que el tráfico en el centro de Lima se ha convertido en un detractor importante en las conversaciones sobre una expansión del Puerto del Callao (Pajuelo, 2020).

Propuesta de Interconectividad vía Ruta Marítima de la Seda.



Fuente: La ruta Marítima de la Seda en el Siglo XXI: ¿Oportunidades para América Latina? Por Raquel León.

De esta manera, China observa a ALC como una “extensión natural”² de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, y apela a la reactivación de una ruta de comercio ancestral que entre el siglo XVI y el siglo XIX fue muy fructífera para ambos. Por su parte ALC no se ha unificado en torno a esta propuesta, y mas bien ha sido una relación país a país la que ha proliferado a la hora de llegar a acuerdos con la nación asiática. Esto último ocurre en gran medida por la fragmentación que de un tiempo hasta ahora presenta la región, producto del predominio de intereses nacionales por sobre los regionales, lo que ha significado que cada país gestione negociaciones individuales con China mediante acuerdos, tratados de libre comercio, y ahora ultimo memorándums de entendimiento, por sobre el sostenimiento de relaciones integradoras que represente a todas las naciones latinoamericanas.

Frente a este escenario es que algunos autores plantean que la Alianza del Pacífico (AP), integrada por Chile, Perú, Colombia y México, se presenta como una alternativa para desarrollar relaciones más integradoras entre China y los países de ALC, no sólo por el enfoque en las relaciones pacíficas del organismo, sino también porque implica una vinculación directa y dinámica de China con

México, pues hasta el momento se ha evidenciado una falta de entendimiento al momento de llevar a cabo negociaciones entre ambos, principalmente por la estrecha vinculación de México con su primer socio comercial Estados Unidos.

La posible vinculación de China con AP se presenta como una plataforma para el incremento de la actividad comercial entre China y ALC, asegurando la cadena de suministro de China, pero además permitiéndole a este último la oportunidad de permear a la región vía importación de bienes, colocación de productos y servicios, e inversión directa (León, 2016: 191). Es así como AP se concibe como un mediador entre la región latinoamericana y China no solo para fortalecer la ruta marítima con los países del pacífico sino como una oportunidad de conexión con el Atlántico y con Brasil.

En la imagen anterior se puede apreciar de qué manera la Alianza del Pacífico ejerce este rol de mediador entre la relación comercial de China y ALC, enfatizando la importancia del pacífico como ruta marítima exclusiva para el desarrollo de estos lazos.

Si bien la vinculación de AP con China es una oportunidad que tiene la región para establecer lazos

2 Durante una reunión con el presidente argentino Mauricio Macri en Beijing, Xi Jinping expresó su visión de América Latina como una “extensión natural” de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI.

mas fuertes con la nación asiática, lo cierto es que hoy por hoy no existe un acuerdo explícito entre el organismo y China, por lo que continúan predominando los acuerdos entre cada país, con énfasis en proyectos terrestres que generen una conectividad que permita una salida fluida al Pacífico, manteniendo la ruta marítima ancestral antes mencionada.

A pesar de lo anterior, y del optimismo con el que la mayoría de los países latinoamericanos se han vinculado a la iniciativa China, es preciso que la región tome resguardo de ciertas aprensiones que se han manifestado en torno a la BRI y la RMS. En este sentido es positivo que la propuesta de China incorpore a los países de América Latina articulando estrategias de desarrollo, infraestructura, inversión y por ende reorientación de capitales hacia ALC. Pero al mismo tiempo debe considerar que la BRI se puede manifestar dentro de un esquema de centro-periferia, acrecentando las asimetrías ya existentes en la región, generando concentración comercial en pocos productos y dependencia financiera, siendo esto último uno de los factores de mayor preocupación mundial respecto de la iniciativa del gigante asiático. A todo lo anterior también se debe sumar el factor medioambiental por el cual China ha sido cuestionado, dado que los proyectos de infraestructura ligados a la BRI en ALC podrían significar un daño al ecosistema de la región.

De esta manera podemos sintetizar que la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y específicamente la Ruta marítima de la Seda en el siglo XXI forman parte de la nueva política exterior que ha insaturado la República Popular China desde la llegada al poder de Xi Jinping, enfocándose principalmente en fortalecer lazos de cooperación e inversión. En este sentido América Latina es clave dentro de este enfoque, no solo por su posición geográfica en la cuenca del pacífico, sino también por el vínculo ancestral de comercio que se puede recuperar a través de esta iniciativa. Aun así, los países de la región deben ser cautelosos a la hora de vincularse y desarrollar estos proyectos con China, dado los altos factores de dependencia económica que se han evidenciado con otros y los impactos medioambientales de los proyectos de infraestructura ligados a la iniciativa.

CONCLUSIONES

Sin duda que el crecimiento exponencial que ha tenido China desde las reformas de Deng Xiao Ping en los 60's, hasta la actualidad, lo han transformado en un actor potente y relevante en la escena internacional. Su crecimiento al 10% durante casi 30 años, provocó la reducción de la pobreza en su país, y aunque podemos criticar tanto la forma como el fondo de sus políticas económicas y sociales, lo cierto es que han demostrado ser efectivas y fructíferas.

El nuevo líder, Xi Jinping ha sido una bocanada de aire fresco a una China que, luego de crecer, lo que debe hacer en la actualidad es sostener su estatus. Xi no solo ha dado un giro interno en su país, sino que también mediante una nueva política exterior ha logrado situarlo, en un corto tiempo, en el epicentro del globo. Su mirada futurista le ha permitido a China generar vínculos impensados hace un tiempo atrás.

Es así como el presente trabajo ha tomado solo una de las aristas en las que la nueva política exterior China se ha enfocado en pos de lograr sus objetivos. Como ya mencionamos, la iniciativa de la Franja y la Ruta o *Belt and Road Initiative* es la joya de la corona de la política exterior china, la cual bajo el lema de cooperación e inversión ha logrado irrumpir en las economías del este de Asia, Europa, Oriente Medio, el Cuerno de África, y ahora último América Latina y el Caribe.

Bajo un ambicioso plan de infraestructura, China busca volver a posicionarse en el lugar que tuvo durante su era dinástica rememorando la antiquísima ruta de la seda. Pero este crecimiento y reinsertión en los asuntos globales ha puesto en tela de juicio los motivos chinos respecto de la BRI y en particular de la RMS. Desde el enfoque asiático de la iniciativa, mientras algunos países consideran que los proyectos ligados a la RMS ayudaran a impulsar el crecimiento económico y el comercio marítimo, específicamente en la región del Indo-pacífico. Otros tienen dudas respecto de la ubicación geográfica de los proyectos y si servirán para el bien económico de todos o sólo para los intereses de China. En este sentido y para dar cuenta de dichas aprensiones, dimos cuenta de un análisis de los tres principales proyectos portuarios de la RMS en Asia, mediante la evaluación de la viabilidad económica de los proyectos de desarrollo de infraestructura marítima, considerando como

factores las rutas de navegación, la proximidad a los puertos existentes, y la conectividad interior.

Bajo criterios similares, y producto de la reciente aproximación de China a América Latina y el Caribe, establecimos la existencia de un vínculo ancestral que data de tiempos de la colonia, y que en la actualidad forma parte de esta nueva política exterior china que busca reavivar lazos antiquísimos. Por lo anterior se estableció la importancia de los países de la región para China, ya que este último es su segundo socio comercial, se dio cuenta del proyecto del puerto de Chancay, y del incipiente nexo que podría general la Alianza del Pacífico con países como México y Brasil, aunque este último no forma parte de la organización latinoamericana.

En ambos análisis dimos cuenta de los pros y contras que implica la relación con China tanto en la BRI, pero específicamente en la RMS. En ambos casos el problema medioambiental, y de la dependencia económica que se genera producto de esta relación es una alerta para todos los países que busquen vincularse a ella. Respecto de esta última, creemos que la dicotomía centro-periferia es un factor por considerar inicialmente bajo consideraciones económicas, pero que posterior-

mente no descartamos se puedan transformar en consideraciones políticas y/o sociales. En base a lo anterior, debemos recordar que, aunque el partido que gobierna a China es el comunista, sus concepciones ideológicas y políticas brillan con colores propios, y no en todo se asemejan a gobiernos comunistas tradicionales. Esto sugiere que la dependencia económica que los proyectos de la BRI han generado en algunos países asiáticos, sea un indicio de lo que pueda ocurrir a los países de la región latinoamericana si no existe un resguardo en sus formas de integración.

Finalmente consideramos que el crecimiento que ha tenido China como nación ha sido superlativo al de cualquier otro país en el mundo, y sus proyectos internacionales obedecen a una política interna y externa que obviamente buscará favorecer sus intereses nacionales. Por lo mismo es que instamos a los países que consideren unirse a este tipo de proyectos, evaluarlos de manera detenida y seria, ya que, si bien toda iniciativa que busque generar cooperación e inversión es una buena oportunidad, sobre todo para los países latinoamericanos, los costos no deben superar las ganancias.

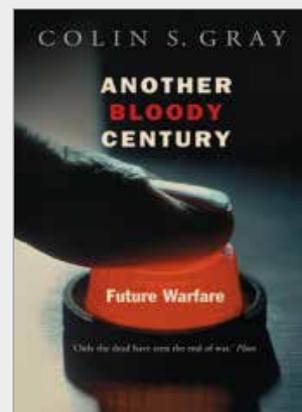
REFERENCIAS

- Abi-Habib, M. (25 de junio de 2018), "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port" *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>
- Bérmudez, A. (18 de junio de 2019), "¿Cómo avanza la Franja y la Ruta en la región andina?" *Diálogo Chino*. <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/27815-como-avanza-la-franja-y-la-ruta-en-la-region-andina/>
- BNamericas (26 de junio de 2019), "Cosco sees 2020 construction start for US\$3bn Chancay port" <https://www.bnamericas.com/en/news/cosco-sees-2020-construction-start-for-us3bn-chancay-port>
- Economy, E. (2018), *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, New York: Oxford University Press.
- Funaiole, M. P., & Hillman, J. E. (2 de abril de 2018) "China's Maritime Silk Road Initiative: Economic Drivers and Challenges", *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/chinas-maritime-silk-road-initiative-economic-drivers-and-challenges>
- Gallagher, K. P. (2016), *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*, New York: Oxford University Press.
- Green, M. J. (2 de abril de 2018), "China's Maritime Silk Road: Strategic and Economic Implications for the Indo-Pacific Region", *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/chinas-maritime-silk-road>
- Hillman, J. E. (2 de abril de 2018), "Game of Loans: How China Bought Hambantota", *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/game-loans-how-china-bought-hambantota>
- Kanwal, G. (2 de abril de 2018), "Pakistan's Gwadar Port: A New Naval Base in China's String of Pearls in the Indo-Pacific", *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/pakistans-gwadar-port-new-naval-base-chinas-string-pearls-indo-pacific>
- Khanna, P. (2019), *The Future is Asian*, New York: Simon & Schuster.
- Kissinger, H. (2011), *On China*, New York: The Penguin Press.
- León, R. (2016), "La ruta Marítima de la Seda en el Siglo XXI: ¿Oportunidades para América Latina?" En I. Bartesaghi (Editor), *Explorando espacios para la integración productiva entre América Latina y Asia Pacífico*, Montevideo: Observatorio América Latina–Asia Pacífico.
- Oviedo, E. D. (2018), "América Latina: ¿extensión natural de la Ruta de la Seda?" *Comercio Exterior*.
- Pajuelo, G. (7 de febrero de 2020), "El primer puerto de China en Latinoamérica se construye en Perú". *Global Affairs and Strategic Studies*, Universidad de Navarra. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/el-primer-puerto-de-china-en-latinoamerica-se-construye-en-peru>
- Poling, G. B. (2 de abril de 2018), "Kyaukpyu: Connecting China to the Indian Ocean", *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/kyaukpyu-connecting-china-indian-ocean>

Tercera Parte

**RESEÑAS DE
LIBROS**

ANOTHER BLOODY CENTURY: FUTURE WARFARE



“Another Bloody Century: Future Warfare” es un interesante libro escrito por Colin Gray, un influyente teórico militar y estratega. Publicado en 2005, el libro explora los posibles escenarios y desafíos de la guerra en el siglo XXI.

Muchos de los argumentos de Gray son aplicables en la guerra entre Rusia y Ucrania. Esta obra proporciona una visión esclarecedora y relevante sobre las dinámicas de conflicto y la evolución de la guerra en un mundo contemporáneo en constante cambio.

Colin Gray examina los conceptos claves relacionados con el futuro de la guerra, como el papel de la tecnología, la política, la economía y las dinámicas internacionales. A lo largo del libro, Gray argumenta que la guerra es inevitable, porque es parte del comportamiento social del ser humano. Los desafíos futuros pueden ser tan sangrientos como los del pasado. Sus teorías proporcionan una base sólida para entender los conflictos actuales, como la ya mencionada guerra ruso-ucraniana.

Una de las ideas centrales del libro es que el poder y la influencia siguen siendo fundamentales en la política internacional y, por lo tanto, la guerra es una extensión de la política por otros medios. Gray analiza cómo el poder económico y militar, junto con la capacidad para proyectar fuerza, son factores críticos que determinan las relaciones entre los Estados. En el caso de la guerra entre Rusia y Ucrania, el conflicto se puede entender como una manifestación de la competencia por el poder y la influencia en la región del Mar Negro y Europa Oriental.

El autor también destaca la importancia de la estrategia en la guerra moderna. Para Gray, una estrategia sólida es fundamental para la consecución de objetivos políticos. En el caso de Rusia y Ucrania, se puede observar que la estrategia del Kremlin ha sido utilizar la fuerza militar y la desinformación para lograr sus objetivos políticos, como el control de Crimea y el apoyo a los separatistas en el este de Ucrania.

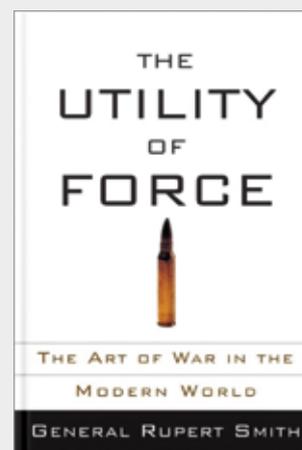
Otro aspecto destacado en “Another Bloody Century” es la relevancia de la tecnología en el campo de batalla. Gray argumenta que los avances tecnológicos tienen un impacto significativo en la forma en que se libran los conflictos. En la guerra ruso-ucraniana, hemos visto cómo la tecnología ha jugado un papel importante, desde el uso de drones y sistemas de armas avanzados hasta la ciberguerra y la guerra de información. La utilización de estas tecnologías ha transformado la manera en que las partes en conflicto se comunican y luchan entre sí.

El libro también aborda la importancia de la cultura y las percepciones en la guerra. Gray sostiene que entender las diferencias culturales y las percepciones de los adversarios es esencial para evitar conflictos innecesarios y malentendidos. En la guerra de Rusia y Ucrania, las diferencias culturales y las identidades nacionales han sido elementos significativos que han influido en el curso del conflicto y en la percepción de la guerra tanto a nivel interno como internacional.

Una parte esencial de la teoría de Gray se refiere a la noción de “guerras híbridas”, que involucran una combinación de fuerzas militares convencionales, tácticas no convencionales y operaciones políticas, económicas y cibernéticas. Este enfoque se alinea con la guerra ruso-ucraniana, ya que ha involucrado una mezcla de tácticas convencionales y no convencionales, incluido el uso de fuerzas regulares, milicias y operaciones de información.

En resumen, “Another Bloody Century” de Colin Gray proporciona una interesante visión sobre los desafíos y dinámicas de la guerra en el siglo XXI, incluido el contexto de la guerra entre Rusia y Ucrania. Las ideas del autor sobre el poder, la estrategia, la tecnología y las guerras híbridas son relevantes para comprender la complejidad de este conflicto en particular y cómo los factores políticos, sociales, económicos y culturales pueden interactuar para dar forma a la naturaleza de la guerra en la era moderna.

THE UTILITY OF FORCE



A pesar de haber sido escrito a comienzos de este siglo XXI, en el 2005, “La Utilidad del Uso de la Fuerza” de Rupert Smith está plenamente vigente para analizar la actual guerra entre Rusia y Ucrania a través de sus postulados.

El argumento central del libro es que hemos evolucionado de conflictos industriales tradicionales, que según Smith terminaron con la llegada de las armas nucleares, a los conflictos que llama “guerra entre la gente”.

En este sentido, el libro aborda los cambios en la naturaleza de la guerra moderna y ofrece una visión crítica sobre el empleo de la fuerza en los conflictos contemporáneos. A través de un enfoque reflexivo y una amplia experiencia en el campo militar, Smith plantea la necesidad de adaptar las tácticas y estrategias tradicionales a la complejidad y asimetría de los conflictos actuales.

Para analizar su aplicabilidad en la guerra ruso-ucraniana, es fundamental comprender los conceptos clave presentados por el autor y evaluar cómo se manifiestan en el conflicto entre Rusia y Ucrania.

La idea de la “guerra entre la gente”, se centra en la creciente interacción entre fuerzas militares y civiles, donde los actores no estatales y las poblaciones locales pueden jugar un papel fundamental en el desarrollo y desenlace del conflicto. La guerra ruso-ucraniana se ajusta a esta noción, ya que involucra tanto a las fuerzas regulares como a las milicias pro-rusas y la participación activa de la población local en ambos lados. Por ejemplo la formación de milicias ha sido un factor importante en la resistencia contra la ocupación rusa en el Este del país. Sin embargo, en Crimea, la anexión por parte de Rusia se llevó a cabo sin un levantamiento significativo de la población local.

El autor también critica la mentalidad tradicional centrada en la victoria militar total. En lugar de buscar una batalla decisiva, sugiere una “competencia prolongada”, donde la resolución política y la adaptación constante son esenciales. Esta visión se aplica directamente a la guerra ruso-ucraniana, que ha sido un conflicto prolongado y en constante evolución, en el que ambas partes han buscado alcanzar sus objetivos políticos y estratégicos a lo largo del tiempo.

Otro aspecto relevante del libro es la cuestión de la “guerra justa”. Smith advierte sobre los peligros de utilizar la guerra como una herramienta para la promoción de ideales abstractos, lo que puede conducir a resultados desastrosos. En el caso de la guerra ruso-ucraniana, ambas partes han presentado justificaciones ideológicas y nacionalistas para sus acciones, lo que ha contribuido a una escalada del conflicto y ha dificultado la búsqueda de soluciones pacíficas.

En el libro, Smith también destaca la importancia del liderazgo y la habilidad de los comandantes para tomar decisiones fundamentales en el campo de batalla. En el caso de la guerra ruso-ucraniana, la calidad del liderazgo militar ha sido un factor determinante en el desarrollo del conflicto. Especial mención

positiva en este aspecto merece el Presidente ucraniano Volodímir Zelenski, quien ha emergido como un gran líder, sorprendiendo no sólo a su pueblo sino que al mundo entero pero más aun al Presidente Putin y sus asesores. Por otra parte, los liderazgos intermedios rusos, prácticamente inexistentes, han tenido un efecto negativo en la conducción de las operaciones de ese país. El liderazgo de Putin se ha debilitado en la medida que el conflicto se alarga y comienzan a perder la iniciativa.

El autor destaca que es importante tener en cuenta que cada conflicto es único y complejo. Se debe comprender la naturaleza del conflicto y adaptarse en consecuencia, en lugar de buscar una victoria total.

En resumen, “La Utilidad del Uso de la Fuerza” de Rupert Smith es un libro fundamental que ofrece una perspectiva profunda y esclarecedora sobre la guerra moderna. Si bien sus conceptos son relevantes para analizar la guerra ruso-ucraniana en ciertos aspectos, es importante recordar que cada conflicto tiene sus particularidades y complejidades propias. La adaptación, la comprensión de las dinámicas sociales y políticas, y la búsqueda de soluciones políticas y realistas siguen siendo aspectos fundamentales para enfrentar los conflictos armados en el siglo XXI.

Se pueden citar otros ejemplos de conflictos válidos para aplicar los argumentos de Smith, tales como: El conflicto en Yemen a menudo denominado “la peor crisis humanitaria del mundo”, los conflictos internos de Libia y Siria y el extenso conflicto árabe-israelí.



Magíster en
Relaciones
Internacionales



MAGISTER EN
DIRECCIÓN PÚBLICA
2022-2023

