

DIPLOMACIA

N° 113 • OCTUBRE - DICIEMBRE 2007 • SANTIAGO DE CHILE

(ISSN 0716193X)

DIPLOMACIA PUBLICA Y PROPAGANDA

Claudio Garrido Melo

**NEOTERRORISMO Y SEGURITIZACION: DOS AMENAZAS NO CONVENCIONALES
PARA EL SIGLO XXI**

Andrés Pérez González

**ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA EXTERIOR
EN MATERIA DE DELITOS DE DROGAS**

Ramón E. Hormazábal Cuevas

**EL CANAL DE PANAMA COMO INSTRUMENTO DE LA GLOBALIZACION Y SU IMPORTANCIA
PARA EL DESARROLLO DEL COMERCIO EXTERIOR DE CHILE**

Luis Eduardo Salinas Ruiz

POR EL DERECHO A SER CIUDADANOS

Anita de Aguirre

INAUGURACION DEL II CURSO INTERNACIONAL PARA JOVENES DIPLOMATICOS IBEROAMERICANOS

**DISCURSO DE INCORPORACION DE DON MARCELO PADILLA MINVIELLE A LA ACADEMIA
DE CIENCIAS SOCIALES POLITICAS Y MORALES DEL INSTITUTO DE CHILE**

ARTE Y CULTURA

VIOLETA PARRA

Gabriel Barros Ossa

DIRECTOR

Pedro Barros Urzúa

CONSEJO DE REDACCION

Gonzalo Arenas Valverde
Irene Bronfman Faivovich
Alicia Frohmann Steiberg
Alexis Guardia Basso
James Holger Blair
Ramón Huidobro Domínguez
Javier Illanes Fernández
María Teresa Infante Caffi
Francisco Orrego Vicuña
Carlos Portales Cifuentes
Francisco Rojas Aravena
Luciano Tomassini Olivares
Frank Tressler Zamorano

EDITOR

Luis Eugenio Cádiz Benavides

PRODUCCION Y DISTRIBUCION

Manuel Montecinos Mussiett

SECRETARIA

Maritza Bonifay Vidal

DISEÑO E IMPRESION

versión / producciones gráficas ltda.
teléfono: (56-2) 269 8489 / version@entelchile.net / Santiago de Chile

SECRETARIA Y REDACCION

Catedral 1183 / Teléfono (56-2) 696 8218 - 679 4734
Fax (56-2) 698 3120 / E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl

Edición de 4.000 ejemplares

www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática - Publicaciones)

INDICE

EDITORIAL	5
DIPLOMACIA PUBLICA Y PROPAGANDA <i>Claudio Garrido Melo</i>	7
NEOTERRORISMO Y SEGURITIZACION: DOS AMENAZAS NO CONVENCIONALES PARA EL SIGLO XXI <i>Andrés Pérez González</i>	18
ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA EXTERIOR EN MATERIA DE DELITOS DE DROGAS <i>Ramón E. Hormazábal Cuevas</i>	34
EL CANAL DE PANAMA COMO INSTRUMENTO DE LA GLOBALIZACION Y SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO DEL COMERCIO EXTERIOR DE CHILE <i>Luis Eduardo Salinas Ruiz</i>	51
POR EL DERECHO A SER CIUDADANOS <i>Anita de Aguirre</i>	67
INAUGURACION DEL II CURSO INTERNACIONAL PARA JOVENES DIPLOMATICOS IBEROAMERICANOS	86
DISCURSO DE INCORPORACION DE DON MARCELO PADILLA MINVIELLE A LA ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES POLITICAS Y MORALES DEL INSTITUTO DE CHILE	92
ARTE Y CULTURA	
VIOLETA PARRA <i>Gabriel Barros Ossa</i>	115

El artículo "Formación de Diplomáticos en el Mundo" del Embajador Rolando Stein, incluido en el número 111 de *Diplomacia* fue publicado originalmente en inglés en el libro *Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Values* (DiploFoundation, Ginebra y Malta, junio de 2007) editado por Kishan S. Rana y Jovan Kurbalija.

Guía para colaboraciones

Contenidos

DIPLOMACIA es una revista de la Academia Diplomática Andrés Bello que procura ofrecer material para análisis y discusión en diversos aspectos de los estudios internacionales, relaciones exteriores, diplomacia, estudios sobre seguridad y estrategia, problemas del desarrollo, comercio internacional, asuntos económicos, historia y las comunicaciones. La revista publica artículos, comentario de libros y documentos de consulta cuyo contenido y enfoque son de interés para una amplia gama de estudiosos. Su material es examinado por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos son de responsabilidad de los respectivos autores.

Formato y estilo

Se invita la contribución de artículos sobre los temas mencionados. El título de un original deberá ser conciso, descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. La extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros. Todos los trabajos deben ser a doble espacio. **Las notas *deben* ser citas de fuentes más bien que comentarios de texto o de bibliografía. Los artículos *deben* incluir un resumen que describa sus aspectos principales en 100 palabras; en castellano y en lo posible en inglés.** La tipografía debe ser razonablemente legible, tal como *Times New Roman*, *Arial* o *Courier* y en tamaño 11 ó 12. No se aceptan ilustraciones, salvo gráficos o mapas, los que deben ser titulados. El margen izquierdo debe ser de 2,5 a 3 cm y **el margen derecho sin justificar.**

Procedimiento de entrega

Las contribuciones deben ser remitidas en papel (2 ejemplares) y en *diskette* de 3,5 pulgadas escrito en *Word*. DIPLOMACIA no acepta artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad y consistencia con el estilo y formato de la revista.

*Los artículos publicados en DIPLOMACIA,
se encuentran listados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores:
minrel.gov.cl*

DIPLOMACIA. Publicación de la Academia Diplomática de Chile, inscrita en el Registro de Marcas del Ministerio de Economía. Todos los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizada su reproducción, mencionando la revista y el autor.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén dentro de la línea editorial de la revista y no se compromete a la devolución de originales, ya sea en soporte de papel o magnético.

EDITORIAL

Las reflexiones de nuestros colaboradores permiten una mirada renovada a temas de actualidad permanente, al estar atentas a las nuevas tendencias y al proceso de adaptación constante que, en el ámbito internacional, introducen los avances tecnológicos. Entre tales tendencias, el delito se refina, se hace más complejo y no se limita a la obtención de beneficios ilícitos sino que incursiona en la política y en todos los planos de la actividad humana.

En este número ofrecemos trabajos sobre el llamado neoterrorismo, que lleva a meditar en profundidad sobre esta expresión de violencia tan antigua y tan vigente en su renovación. Es similar el caso de los delitos de drogas, cuya forma de violencia opera en la profundidad del tejido social, dañando no sólo a los individuos sino que al conjunto de valores y principios que deben ser la sustentación de la sociedad.

El concepto de diplomacia pública es, asimismo, examinado y comparado con la diplomacia tradicional para establecer similitudes y diferencias.

Para Chile, el Canal de Panamá tiene singular importancia por el volumen de nuestro comercio exterior que lo utiliza. Ofrecemos un trabajo que actualiza información y presenta una percepción importante sobre el pasado, presente y futuro de esta vía interoceánica.

También el lector encontrará una visión sobre un tema de gran importancia, como es el debate sobre el derecho a voto de los ciudadanos chilenos residentes en el extranjero.

Incorporamos, igualmente, importantes intervenciones a propósito del II Curso para Jóvenes Diplomáticos Iberoamericanos, recientemente celebrado en la Academia Diplomática Andrés Bello. Con agrado acogemos el discurso del embajador Marcelo Padilla pronunciado en su incorporación a la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile.

Finalmente, hace 40 años falleció la singular artista chilena Violeta Parra y su memoria es evocada en nuestras páginas sobre cultura.

Así, *Diplomacia* continúa ofreciendo un panorama amplio de temas interesantes sobre los que han presentado trabajos distinguidos colaboradores y personalidades destacadas. ■

DIPLOMACIA PÚBLICA Y PROPAGANDA

CLAUDIO GARRIDO MELO*

Resumen

El contexto histórico en el que surgen tanto el concepto de Propaganda como el de Diplomacia Pública, así como los distintos métodos y actores involucrados en la búsqueda de sus objetivos, hacen difícil coincidir con la muy difundida afirmación de Berridge de que Diplomacia Pública es un “eufemismo para referirse a la Propaganda conducida u orquestada directamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, como también a través de las misiones diplomáticas bajo su control”. Este trabajo plantea que Diplomacia Pública y Propaganda comparten, en términos muy generales, el objetivo de influir audiencias foráneas. Sin embargo, la aproximación unidireccional empleada por las campañas de propaganda – en que existe un mensajero y un receptor pasivo – ignora la posibilidad de debate o interacción entre las partes. Por el contrario, el éxito de cualquier campaña de Diplomacia Pública se sustenta en la capacidad de escuchar y entender a las audiencias externas y construir con ellas relaciones duraderas.

Abstract

If we take into account the historical context in which propaganda and public diplomacy were born and the different actors and methods they employ to achieve their objectives, it is difficult to agree with Berridge's popular statement that Public Diplomacy "is a euphemism for propaganda conducted or orchestrated by the Ministry of Foreign Affairs, directly as well as via the diplomatic missions under its control". This article states – in general terms – that public diplomacy and propaganda share the common target of influencing a foreign audience. Nevertheless, propaganda's unidirectional approach – between a messenger and a passive receptor of a message – ignores the possibility of a contestation or any kind of interaction between the parties. In contrast, the success of any public diplomacy policy relies on the capacity to listen and understand the targeted foreign audience and build with it durable relations.

Introducción

El nuevo contexto internacional tras el fin de la Guerra Fría, la difusión global de las tecnologías de la información y los significativos avances en las comunicaciones han intensificado las dudas acerca de la eficacia de los métodos tradicionales utilizados por la Propaganda para influir audiencias foráneas. Asimismo, la Diplomacia convencional y su estrecho radio de acción – enfocado en los principales tomadores de decisión de un país – parece también insuficiente en sociedades, como las actuales, en

* Segundo Secretario, Servicio Exterior de Chile. Máster en Estudios Internacionales, Universidad de Birmingham (Reino Unido).

que las opiniones públicas juegan un papel cada vez más relevante y activo en los procesos de toma de decisión.

En este contexto, resulta necesario resaltar el hecho de que la revolución ocurrida en el campo de la información, de la cual hemos sido testigos privilegiados, ha erosionado dramáticamente la capacidad de los Estados para controlar y manipular los actuales y crecientes flujos de información, desafiando los tradicionales métodos propagandísticos destinados a influir audiencias extranjeras. En este contexto, la Diplomacia Pública emerge como una respuesta alternativa e, incluso más, como una forma de repudio a las tradicionales maquinarias propagandísticas dirigidas por algunos Estados.

La campaña estadounidense destinada a conquistar “los corazones y las mentes” de los musulmanes después de los ataques terroristas de 2001 y sus controvertidos métodos y escasos resultados, ha renovado el debate acerca de la frontera entre Propaganda y Diplomacia Pública. Este trabajo pretende abordar críticamente la tradicional y difundida postura de Berridge¹ que define la Diplomacia Pública como un término eufemístico que se emplearía comúnmente para referirse a los métodos utilizados por la Propaganda.

Teniendo en consideración las diferentes condiciones y los particulares contextos históricos, en los que surgieron y se desarrollaron tanto el concepto de Propaganda como el de Diplomacia Pública, este ensayo intenta demostrar que se trata de dos distintas disciplinas que, incluso, podrían definirse en alguna medida como opuestas. Con el objeto de ilustrar este punto, el presente trabajo se encuentra dividido en tres secciones. La primera parte se concentrará en el análisis de diversas definiciones existentes sobre estas dos disciplinas, así como el específico contexto histórico en el que surgen y se desarrollan. La segunda sección examinará los actores involucrados y los contrastantes métodos empleados tanto por los partidarios de la Diplomacia Pública como por los promotores de las técnicas propagandísticas en la prosecución de sus objetivos. En la última sección se presentarán algunas conclusiones sobre los temas abordados en el trabajo.

¹ G.R. Berridge. *Diplomacy: Theory and practice*. New York: Palgrave, 2005; p. 17.

Orígenes y definiciones

Con el propósito de entender en qué se diferencian e, incluso, se contradicen los conceptos de Diplomacia Pública y Propaganda, es importante tener en consideración los particulares contextos históricos, específicas condiciones y limitaciones que marcaron los orígenes y la evolución de ambas disciplinas.

Jowett and O'Donnell definen propaganda como “un intento deliberado y sistemático de configurar percepciones, manipular ideas, y dirigir el comportamiento en el sentido buscado por el propagandista”². En este mismo sentido, el Ministerio de Propaganda de la Alemania Nazi, liderado por Joseph Goebbels, es citado como un ejemplo de Propaganda, entendida ésta como una maquinaria organizada en manos del Estado destinada a manipular las percepciones de la opinión pública. En relación con esto E.H. Gombrich explica que “el aspecto esencial de la Propaganda Nazi es que ésta no se basaba, en sentido estricto, en una mentira sino, más bien, en la imposición de una visión paranoica de los acontecimientos mundiales”³; en otras palabras, la creación de un mito que, en este caso particular, se expresó como el “mito de la conspiración mundial judía”⁴.

Asimismo, en la década del cuarenta los Estados Unidos incluyeron, como parte de sus instrumentos de Política Nacional, el concepto de Guerra Psicológica a través del cual se hacía referencia a una amplia gama de acciones no militares, tales como intercambios educacionales, cooperación, formas tradicionales de Propaganda y operaciones encubiertas, cuyos objetivos finales no eran otros que buscar influir audiencias foráneas⁵.

La visión paranoica de los eventos mundiales, heredada de la tradición propagandística Nazi, estará también presente en la propaganda estadounidense durante los comienzos de la Guerra Fría, en lo que Edward Tennen ha denominado “la Metáfora del Monstruo” o, en otras palabras, la identificación del Bloque Soviético como la fuente de todos los males⁶.

² A. Kendrick, J.A. Fullerton. “Advertising as Public Diplomacy: Attitude change among International Audiences”. *Journal of Advertising Research* 2004; 44(3): p. 298.

³ J. Herf. “The ‘Jewish War’: Goebbels and the Antisemitic Campaigns of the Nazi Propaganda Ministry”. *Holocaust and Genocide Studies* 2005; 19(1): p. 52.

⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁵ K.A. Osgood. “Hearts and minds. The unconventional Cold War”. *Journal of Cold War Studies* 2002; 4(2): p. 85.

⁶ R. Robin. “Requiem for Public Diplomacy?”. *American Quarterly* 2005; 57(2): p. 347.

Como contrapunto, el concepto de Diplomacia Pública fue creado en la década de los sesenta por académicos en la Universidad de Tufts⁷. El nuevo término surgió como una alternativa a la idea de Propaganda producida por Estados o Partidos Totalitarios⁸. Por su parte, Critchlow agrega que durante los años sesenta y setenta el concepto de Propaganda – en el sentido de manipulación y desinformación – era percibido como una herramienta cada vez más ineficiente para persuadir y ganar credibilidad entre las audiencias extranjeras mientras, simultáneamente, fue incrementándose el reconocimiento de la labor de grupos privados o independientes para influir opiniones públicas foráneas⁹. Del mismo modo, Critchlow destaca la importancia de un informe elaborado por la Universidad de Georgetown en los años 1974-1975, mediante el cual se pasa revista al trabajo de la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA) y al Programa de Intercambio Cultural del Departamento de Estado proponiéndose, en el marco de esta misma investigación una definición, que podría catalogarse de temprana, del concepto de Diplomacia Pública como “una disciplina que da cuenta de los esfuerzos que se realizan, en representación del gobierno, para alcanzar e influir a las audiencias extranjeras, pero sin pasar a través de los gobiernos de los otros países”¹⁰. Diplomacia Pública implicaba – principalmente – la idea de repudio al concepto de Propaganda¹¹.

En este punto se hace necesario precisar que el término Diplomacia Pública nació en el contexto de un mundo bipolar resultando, frecuentemente, difícil escapar del “paradigma de la Guerra Fría”¹², planteada como una “batalla entre actores estatales en el marco de una oposición binaria”¹³ en que escasos grupos independientes eran, frecuente y secretamente, apoyados por agencias gubernamentales con el propósito de influir audiencias extranjeras¹⁴. A pesar de reconocerse, teóricamente, a ambas disciplinas como diferentes, en la práctica Diplomacia Pública y Propaganda no se diferenciaban considerablemente en sus métodos y técnicas.

⁷ L. Kennedy, S. Lucas. “Enduring freedom: Public Diplomacy and U.S. Foreign Policy”. *American Quarterly* 2005; 57(2): p. 310.

⁸ *Ibid.*, p. 314.

⁹ J. Critchlow. “Public Diplomacy during the Cold War”. *Journal of Cold War Studies* 2004; 6(1): p. 83.

¹⁰ *Ibid.*, p. 83.

¹¹ Critchlow. *Op. cit.*, p. 83.

¹² Robin. *Op. cit.*, p. 347.

¹³ *Ibid.*, p. 347.

¹⁴ B. Gregory. “Public Diplomacy and Strategic Communication: Cultures, firewalls, and imported norms”. *Presentation at the American Political Science Association Conference on International Communication and Conflict* 2005; p. 18 (<http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/2468/gregory.pdf>).

Al finalizar la Guerra Fría, y como consecuencia de la revolución de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, la difusión de las ideas democráticas y la fragmentación de los procesos de toma de decisiones en los niveles domésticos, la Diplomacia Pública ha ganado un prominente lugar como una disciplina totalmente distinta de la Propaganda.

En nuestros días, la Diplomacia Pública ha sido definida principalmente en función de los procesos y herramientas destinados a alcanzar sus objetivos, no sólo centrándose en sus fines. De acuerdo con Riordan, Diplomacia Pública – entendida como un proceso – consiste en un “diálogo con una amplia gama de actores en sociedades civiles foráneas”¹⁵. Esto, en opinión del mismo autor, requiere “una más amplia y tal vez más humilde aproximación, la cual reconoce que nadie tiene el monopolio de la verdad, que otras ideas también son válidas y que el objetivo final puede ser diferente al que inicialmente se ha promovido”¹⁶. Así, entonces, el objetivo de este renovado concepto de Diplomacia Pública es convencer, más que sólo ganar, por lo que el elemento central es la credibilidad que sustenta, a su vez, la posibilidad del diálogo genuino¹⁷.

Asimismo, Leonard *et. al.* ponen de relieve que la proliferación de información en sociedades abiertas (y, en forma creciente también, en sociedades cerradas) hace mucho más difícil para los gobiernos controlar la información y usar de ésta para fines propagandísticos¹⁸. Del mismo modo, la creciente importancia de la opinión pública, el aumento de medios de comunicaciones – con carácter global – cada vez más intrusivos; el incremento de la transparencia global como consecuencia de los avances en las comunicaciones, unido a la presencia de una sociedad civil más activa, han hecho prácticamente imposible cualquier intento de los Estados por manipular o ejercer algún control sobre los crecientes flujos de información¹⁹. Un ejemplo de ello, es el caso *The New York Times*, en 2002, el cual reveló un plan de la administración Bush para diseminar noticias falsas,

¹⁵ S. Riordan. “Dialogue-based Public Diplomacy: A new Foreign Policy Paradigm?”. *Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”* 2004; p. 10 (www.clingendael.nl/cdsp/publications/discussion%2Dpapers/list.html).

¹⁶ *Ibid.*, p. 10.

¹⁷ Riordan. *Op. cit.*, p. 10.

¹⁸ M. Leonard, A. Small, M. Rose. “British Public Diplomacy in the ‘Age of Schisms’”. *The Foreign Policy Centre* 2005; p. 6 (www.fpc.org.uk).

¹⁹ Evan H. Potter. “Canada and the New Public Diplomacy”. *Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”* 2002; p. 5 (www.clingendael.nl/cdsp/publications/discussion%2Dpapers/list.html).

tanto en países amigos como entre aquellos considerados adversarios, como una forma de influir sobre audiencias extranjeras²⁰. Ello causó el cierre de la Oficina de Influencia Estratégica (OSI) y confirmó el nuevo ambiente en cual los Estados deben operar.

En resumen, Propaganda y Diplomacia Pública son disciplinas nacidas en diferentes momentos históricos, pero que comparten – en términos muy generales – similares objetivos, esto es, influir audiencias extranjeras. La primera de ellas emergió – como una maquinaria al servicio del Estado – en el contexto de la II Guerra Mundial y se desarrolló durante los primeros años de la Guerra Fría hasta la aparición, en los años sesenta, del concepto de Diplomacia Pública, la que entrañaba una forma de repudio a los métodos tradicionales de Propaganda. Si bien es cierto que en sus orígenes la Diplomacia Pública no pudo escapar, por completo, al influjo de la Guerra Fría, las diferencias entre ambas disciplinas se harán más claramente perceptibles al finalizar este período.

Métodos, actores y audiencias

En términos generales, se puede argumentar que el propósito de capturar la atención de las audiencias extranjeras e influirlas – así como también las propias – es compartido tanto por la Diplomacia Pública como por la Propaganda. Sin embargo, no hay dudas respecto a que los métodos usados para alcanzar este objetivo son enteramente distintos.

Mientras la Propaganda sólo busca enviar un mensaje, la Diplomacia Pública intenta, además, entablar una comunicación con las opiniones públicas foráneas. Sobre el particular, Leonard plantea que si la intención es ir más allá de la Propaganda, el primer desafío debe ser entender a la audiencia que se ha escogido y partir desde el lugar donde ellos están situados²¹. Más aún, en este proceso de diálogo escuchar, más que hablar, es la tarea más importante²². Así, el objetivo de la Diplomacia Pública no estaría relacionado con ganar discusiones sino, más bien, con construir relaciones duraderas basadas en el mutuo entendimiento²³. Sobre el particular, Gregory destaca la diferencia fundamental que existe por una parte entre

²⁰ P.M. von Eschen. "Enduring Public Diplomacy". *American Quarterly* 2005; 57(2): p. 337.

²¹ M. Leonard, C. Stead, C. Smewing. "Public Diplomacy". *The Foreign Policy Centre* 2002; p. 46 (www.fpc.org.uk).

²² A.J. Blinken. "Winning the war of ideas". *The Washington Quarterly* 2002; 25(2): p. 107.

²³ Leonard. *Op. cit.*, 2002; p. 6.

“el lenguaje usado instrumentalmente y basado en cálculos de interés y aquel discurso que debería usar la Diplomacia Pública construido con el objeto de atraer a los ciudadanos de otros países a un diálogo mutuamente beneficioso”²⁴. Asimismo, parece importante tener en mente que este diálogo es un proceso de largo plazo, al que no se le pueden exigir resultados inmediatos.

Leonard señala que la Diplomacia Pública “es una disciplina que tiene como propósito construir relaciones; entender las necesidades de los otros países, culturas y personas; comunicar nuestros puntos de vista; corregir malas interpretaciones y buscar áreas donde existan intereses compartidos”²⁵. En opinión del mismo autor, la diferencia entre la Diplomacia Pública y la Propaganda es que la primera involucra a un número considerablemente mayor de ciudadanos de ambos lados, y una cantidad más amplia de intereses que trasciende al gobierno de turno.

Por el contrario, la Propaganda busca una respuesta instantánea apelando a imágenes emocionales e ideas provocativas. Más aún, ésta tiene una aproximación unidireccional, entendiéndose que sólo existe un mensajero y un receptor pasivo de éste. Así, la Propaganda ignora el nuevo contexto internacional, donde los significativos avances de las tecnologías de información y de la infraestructura de las comunicaciones “han dotado a los ciudadanos con la habilidad de investigar, participar y promover posiciones en los más amplios temas del acontecer mundial”²⁶. Por ello, hoy podemos afirmar que las estrategias propagandísticas han visto reducida significativamente su efectividad, debido a que su objetivo principal es convencer y no escuchar, ignorando la posibilidad de que las audiencias puedan responder activamente.

En resumen, se puede concluir que si bien la Diplomacia Pública y la Propaganda comparten, en términos muy generales, el objetivo de transmitir mensajes desde un gobierno a una audiencia extranjera, es necesario precisar que la Propaganda se conforma con enviar mensajes que tengan un contenido susceptible de impactar emocionalmente a sus receptores, en tanto la Diplomacia Pública, para conseguir su éxito, requiere de la interacción entre el mensajero y el receptor, aceptando que el contenido original del mensaje pueda ser modificado durante el proceso.

²⁴ Gregory. *Op. cit.*, 2005; p. 9.

²⁵ Leonard. *Op. cit.*, 2002; p. 8.

²⁶ Potter. *Op. cit.*, p. 6.

Asimismo, la Diplomacia Pública y la Propaganda difieren en los actores sobre los que recae la responsabilidad de cumplir adecuadamente sus respectivas tareas. El rol del Estado es fundamental en cualquier política propagandística debido a que ésta basa su éxito en la posibilidad de controlar y manejar la información en la forma más conveniente de acuerdo al objetivo perseguido. Desde este punto de vista, el papel jugado por otras instituciones sería sólo complementario. Así, durante el período de la Guerra Fría la efectividad de la Propaganda descansó en la validez que se atribuyó a la “Teoría de la Escasez de Información”²⁷. Esta planteaba que, como consecuencia del poder de algunos Estados para restringir el acceso público a la información, ello otorgaba a sus oponentes la posibilidad de proveer de fuentes alternativas de información a audiencias “hambrientas” de ésta a través, por ejemplo, de la “Voz de América” o de “Radio Europa”²⁸. Sin embargo, estas herramientas ya no resultan efectivas, especialmente si consideramos que una sociedad globalizada como la nuestra – en que los ciudadanos tienen un manejo de altos niveles de información – ha dado origen a opiniones públicas más escépticas y selectivas que sus predecesoras. En nuestros días, la credibilidad e independencia son condiciones básicas para la comunicación y el establecimiento de diálogos efectivos con las audiencias foráneas. La ausencia de los elementos antes mencionados ayuda a entender el fracaso del canal de noticias del Medio Oriente, “Al Hurra”, que contaba con el apoyo de los Estados Unidos²⁹.

Para la Diplomacia Pública el Estado no es el actor principal. La emergencia de diversos actores no estatales ha contribuido a la pérdida de credibilidad de los Estados, afectando la capacidad de los diplomáticos – como agentes del Estado – para establecer diálogo con las sociedades civiles de otros países³⁰.

En opinión de Riordan “el rol del gobierno y los diplomáticos, en relación con los actores no gubernamentales, es el de un catalizador y coordinador de actividades dentro de una amplia estrategia impulsando, más que participando directamente, estas actividades y, si corresponde, entregando un discreto apoyo técnico y financiero”³¹.

²⁷ Robin. *Op. cit.*, p. 349.

²⁸ Robin. *Op. cit.*, p. 349.

²⁹ Von Eschen. *Op. cit.*, p. 337.

³⁰ Riordan. *Op. cit.*, p. 12.

³¹ *Ibid.*, p. 12.

Mientras el Estado, progresivamente, ha perdido su capacidad de controlar e influenciar los flujos de información dentro de sus fronteras determinando lo que sus ciudadanos pueden ver, escuchar y pensar, simultáneamente las personas se han vuelto más escépticas acerca de la confiabilidad de las fuentes oficiales de información³². Es por ello que las Organizaciones No Gubernamentales, entre otras, han surgido como importantes herramientas en el proceso de construcción de entendimientos y de canales de comunicación de largo aliento entre sociedades civiles; ello, porque estas instituciones son percibidas como independientes, e incluso críticas, de sus propios gobiernos³³. Así es posible citar, a modo de ejemplo, instituciones que juegan un rol significativo en la construcción de relaciones de confianza con audiencias extranjeras, tales como el *British Council*, la *BBC World Services* y la *Japan Foundation*, entre otras.

Es posible encontrar algunos casos exitosos de estrategias de Diplomacia Pública, tales como la campaña de Canadá en Japón³⁴ y la iniciativa de Polonia durante el proceso de ingreso a la Unión Europea³⁵. Así, también, se pueden observar significativos fracasos en estrategias de Diplomacia Pública tal como la denominada “iniciativa de valores compartidos”, dirigida al mundo musulmán, que fue lanzada en el año 2002 por el Departamento de Estado. Esta campaña ha sido objeto de severas críticas³⁶, las cuales se han centrado principalmente en destacar la incapacidad de los Estados Unidos de adaptar su maquinaria propagandística – heredada de la Guerra Fría – a un escenario nuevo y más demandante. Tomando como punto de partida los fallidos y exitosos ejemplos citados, es posible inferir que la credibilidad, tanto de los agentes del Estado como de actores independientes, son un factor fundamental para el éxito de cualquier campaña de Diplomacia Pública. Sobre este mismo punto, es interesante revisar el análisis realizado por el *US Defense Science Board* (un grupo asesor del Pentágono) acerca del fracaso de la campaña de los Estados Unidos dirigida al mundo Musulmán, en el que señalan que el problema fundamental

³² T. Martin. “Virtual Diplomacy”. *E-merge- A student Journal of International Affairs* 2001; 1-20: p. 2 (www.carleton.ca/e-merge/v2_art1/martin.pdf).

³³ Riordan. *Op. cit.*, p. 3.

³⁴ Potter. *Op. cit.*, p. 6.

³⁵ B. Ociepa, M. Ryniejska. “Public Diplomacy and EU Enlargement: The Case of Poland”. *Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”* 2005 (www.clingendael.nl/cdsp/publications/discussion%2Dpapers/list.html).

³⁶ L. Andoni. “Deeds speak louder than words”. *The Washington Quarterly* 2002; 25(2): pp. 85-100. Kennedy, Lucas. *Op. cit.* Robin. *Op. cit.*

no radicó en la diseminación de la información ni en el envío del mensaje “correcto”, sino más bien en su credibilidad³⁷ concluyendo, este informe, que los Estados Unidos carecen de un canal de comunicaciones hacia el mundo Musulmán.

Diplomacia Pública, entendida como comunicación entre sociedades o, más aún, como un honesto intento por construir una durable y mutuamente beneficiosa relación entre éstas es, sin lugar a dudas, una disciplina diferente del concepto de Propaganda. De acuerdo a algunos autores³⁸ la Diplomacia Pública se basa en la premisa de que la imagen y la reputación de un país son bienes públicos que pueden crear un ambiente (positivo o negativo) que impulse o desaliente contactos, incluso entre privados. Por el contrario, la Propaganda, como disciplina, se puede definir como un intento sistemático y organizado destinado a influir sobre audiencias extranjeras, que nació y se desarrolló bajo circunstancias históricas muy específicas. Asimismo, la Propaganda puede ser caracterizada por su aproximación unidireccional entre un mensajero – intentando manipular la información – y un receptor pasivo del mensaje.

Conclusión

Tomando en consideración el distinto contexto histórico en el que nacieron tanto la Propaganda como la Diplomacia Pública, así como la diversidad de métodos y actores que cada una de estas disciplinas emplean para conseguir sus objetivos, resulta difícil concordar con la idea de que Diplomacia Pública no es más que una forma eufemística de referirse a la Propaganda. Por el contrario, estimamos que la evidencia sugiere que estas disciplinas son distintas y en algún sentido podrían hasta considerarse como opuestas. En este mismo orden de ideas, es importante resaltar que la Diplomacia Pública ha nacido y se ha desarrollado como un método alternativo y, aún más, como una forma de repudio a los métodos tradicionales de la Propaganda.

Por otra parte, en un sentido limitado, es posible reconocer que la Diplomacia Pública comparte con la Propaganda un objetivo común, esto es, intentar influir sobre las audiencias extranjeras. Sin embargo, debemos reconocer que el objetivo de la Diplomacia Pública es más ambicioso, por cuanto no sólo busca enviar un mensaje a sociedades civiles de diversos

³⁷ Kennedy, Lucas. *Op. cit.*, p. 321.

³⁸ Leonard. *Stead and Smewing* 2002; p. 9.

países sino que, fundamentalmente, crear relaciones duraderas y de mutuo entendimiento con éstas. Por su parte la Propaganda, sustentada en una aproximación unidireccional, ignora la posibilidad de que alguno de los receptores del mensaje pueda objetarlo o, al menos, que se genere una interacción entre mensajeros y receptores. Contrariamente, la Diplomacia Pública emplea una aproximación bidireccional, basando cualquier posibilidad de éxito en su capacidad de escuchar y entender a las audiencias extranjeras. Más aún, mientras el requisito básico de la Propaganda descansa en la capacidad del Estado para manipular y controlar los flujos de información con el propósito de enviar mensajes “irrefutables” la Diplomacia Pública, por su parte, reconoce la imposibilidad que tiene cualquier Estado de controlar o influir de manera significativa sobre los crecientes flujos de información de que disponen los ciudadanos en la actualidad.

Cabe señalar que los importantes avances en las tecnologías de la información y más eficientes medios de transporte, junto con la emergencia de actores no estatales y la existencia de medios de comunicación cada vez más intrusivos, han hecho posible que los ciudadanos alrededor del mundo participen activamente promoviendo sus propias posiciones, en prácticamente todos los temas y en tiempo real.

Por tanto, en un mundo globalizado sólo existen oportunidades para que el Estado actúe sólo como coordinador y catalizador en la comunicación entre ciudadanos de diversos países, permitiendo la amplia participación de Organizaciones No Gubernamentales y otros actores no estatales.

En nuestra opinión, los recientes fracasos en algunas campañas de Diplomacia Pública no pueden hacernos concluir que esta disciplina y el uso de la Propaganda son básicamente lo mismo. Por el contrario, esto es un claro indicador de las consecuencias que acarrea el ignorar que se está frente a nuevos y más complejos escenarios que requieren, por lo tanto, aproximaciones más elaboradas.

Aunque no es materia propia de este artículo parece oportuno reflexionar, en el ámbito nacional, sobre la utilidad de crear una oficina de Diplomacia Pública que se encargue de manera permanente de monitorear y transmitir una imagen, coherente e integral – no sólo comercial – de nuestros valores y puntos de vista en el ámbito regional y particularmente en el vecinal, incluyendo en este esfuerzo una amplia gama de actores no estatales – domésticos y foráneos – como una manera de construir relaciones durables, mutuamente beneficiosas y basadas en la confianza. ■

NEOTERRORISMO Y SEGURITIZACION: DOS AMENAZAS NO CONVENCIONALES PARA EL SIGLO XXI

ANDRÉS PÉREZ GONZÁLEZ*

Resumen

Tras la compleja dinámica en relaciones internacionales y, particularmente, en los estudios de seguridad entablada luego del espectacular ataque perpetrado contra los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, se hace necesario aproximarnos a la presente realidad y características del fenómeno terrorista – o neoterrorista – y a los alcances de los procesos de securitización, identificados por la denominada Escuela de Copenhague, respecto a la creciente cooptación de la agenda por parte de los asuntos de “seguridad” relativizando, consiguientemente, los derechos y libertades civiles. Siguiendo una perspectiva politológica, se aventura que tanto el fenómeno neoterrorista como el de securitización constituirían dos amenazas no convencionales para el siglo xxi.

Abstract

Following the complex dynamics experienced by international relations and particularly the security studies that have evolved since the attack against the United States of September 11, 2001, we must approach current circumstances and characteristics of the terrorist or neoterrorist phenomenon and also the extent of securitization processes identified by the Copenhagen School with respect to the growing cooption of the agenda by “security” affairs, consequently relativizing civil freedom and rights. From a politological perspective it is suggested that both neoterrorism and securitization could be construed as two non conventional threats in the 21st Century.

Introducción

Siguiendo al director de la edición francesa de *Le Monde Diplomatique*, Ignacio Ramonet, “el terrorismo constituye una forma de lucha particularmente abyecta, dado que tiene como víctimas a civiles no-combatientes. Ninguna causa, por justa que sea, justifica el recurso a ese despreciable método. Los atentados del 11 de septiembre de 2001, al igual que los más recientes de Casablanca, Riad, Estambul, Moscú, Haifa o Jerusalén, sólo pueden despertar repugnancia y aversión. Lo mismo que el empleo por ciertos gobiernos del ‘terrorismo de Estado’ a manera de represalia”¹.

* Tercer Secretario, Segunda Clase. Estudiante de la Academia Diplomática “Andrés Bello”. Periodista y Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Es así como, al inaugurarse junto a un nuevo milenio la cuestionada “guerra contra el terrorismo” – renombrada luego como “Lucha global contra los enemigos de la libertad”² –, una serie de libertades y derechos civiles han quedado desprotegidos en los principales países industrializados, bajo el alegato de la prioritaria urgencia en asuntos de “seguridad nacional”. Esto es lo que se conoce como securitización de esas sociedades.

En esa dirección, el 11 de octubre de 2001 el Congreso estadounidense aprobó la polémica *Patriot Act (Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)*³. Por cierto, la Declaración de Emergencia Nacional ya había sido decretada el 14 de septiembre de ese mismo año. Además, el 4 de enero de 2004 entró en vigencia el también controvertido programa de migración *US Visit (Visitor and Immigrant Status Indication Technology)*⁴, que somete a quienes entran a ese país a estrictas medidas de control y vigilancia.

Tal ha sido el grado de temor a un nuevo ataque terrorista en la hiperpotencia⁵ que agentes del servicio secreto llegaron a interrogar e investigar, a fines de abril de 2004, a un joven de sólo 15 años por haber dibujado la cabeza del mandatario estadounidense, George W. Bush, clavada en un palo. “Si un joven de 15 años en Prosser [Estado de Washington] es percibido como una amenaza para el Presidente, entonces estamos viviendo en 1984”, acusó entonces Kevin Cravens, amigo de la familia del joven, en referencia al emblemático libro de George Orwell⁶.

Pero eso no corresponde solamente a una situación propia de los Estados Unidos. Más allá del estudiado caso de represión estatal perpetrada en Irlanda del Norte⁷, el Reino Unido derogó, en 2003, el artículo 5 de la

¹ Ignacio Ramonet. “Antiterrorismo”. *Le Monde Diplomatique (Edición Española)* 2004; 101 (<http://www.rodela.net/ramonet/ramonet16.htm>).

² Matthew Davis. “La ‘guerra contra el terrorismo’ cambia de nombre”. *BBCMundo* 28/07/2005.

³ Véase: http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/2001_r/hr236p1.htm

⁴ Para la Administración Bush, este programa “*Is designed to make entering the U.S. easier for legitimate tourists, students and business travelers, while making it more difficult to enter the U.S. illegally through the implementation of biometrically authenticated documents*”. “First 100 Days of Homeland Security”. *The White House* 29/04/2003 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/04/20030429-7.html>).

⁵ Ese término se justifica atendiendo a los propios dichos del Presidente estadounidense, George W. Bush: “*Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence*”. “The National Security Strategy of the United States of America”. *The White House* 17/09/2002 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>).

⁶ Maureen O’Hagan. “Secret Service explains response to teen’s art”. *The Seattle Times* 28/04/2004.

⁷ Robert W. White, Terry Falkenberg White. “Repression and the Liberal State: The Case of Northern Ireland, 1969-1972”. *The Journal of Conflict Resolution* 1995; 39(2): pp. 330-352.

Convención Europea de Derechos Humanos⁸. Ya en 2001 había implementado una ley antiterrorista de amplísimas facultades. Las medidas de seguridad adquirieron en 2005 más relevancia y facultades tras los atentados del 7 de julio⁹ y el fallido operativo del 21 del mismo mes.

Francia – pese a haber sido firme detractor de la invasión y posterior ocupación de Irak – también ha debido impulsar normas de seguridad, principalmente las igualmente cuestionadas leyes Sarkozy, referidas a vulnerabilidades internas¹⁰.

La emergencia del fenómeno neoterrorista

Con la llegada del siglo XXI, el fenómeno terrorista se ha vuelto a insertar en la temática de la seguridad¹¹ abriendo, a su vez, una gran interrogante respecto a cómo las sociedades occidentales liberales encaran la evidente complejidad de una manifestación de violencia política que ha superado las características que le fueron propias en el siglo anterior.

Para Ekaterina Stepanova, vinculada al *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), los atentados perpetrados contra las Torres Gemelas y el Pentágono permiten diferenciar y constituyen cierto punto de inflexión entre al menos dos tipos de terrorismo: uno más tradicional, relacionado o generado por conflictos focalizados (“terrorismo de conflicto”) y otro más reciente y de impacto global y masivo (“superterrorismo” o “hiperterrorismo”)¹².

Ciertamente, el espectacular ataque de S-11 en los Estados Unidos reviste de mayor complejidad a este fenómeno, integrando en la discusión factores religiosos o culturales en lo que algunos ya denominan “neoterrorismo”. Seguimos en ello al investigador nacional Iván Witker, quien detalla cinco aspectos específicos que les otorgan un sello cualitativamente distinto a las etapas evolutivas previas:

⁸ *The Economist* 06/12/2003.

⁹ Andrés Pérez González. “Atentados en Londres: Cuestión de tiempo”. *Revista Arcilla* 07/2005; 3272 (http://de.geocities.com/periodista_independiente/LondresAtentados).

¹⁰ “Chirac sale en defensa de polémica ley antiterrorista en Francia”. *La Tercera* 27/10/2005.

¹¹ Entre 01/01/1990 y 01/01/2000 se contabilizaron 4.709 atentados terroristas que llegaron a los 23.130 entre 02/01/2000 y 18/05/2007. “Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT)”. *Terror incidents reports: Incidents by region* 2005 (<http://www.tkb.org/IncidentRegionModule.jsp>).

¹² Ekaterina Stepanova. “Anti-terrorism and peace-building during and after conflict”. *Policy Paper Stockholm International Peace Research Institute (Sipri)* 2003; 2: p. 4 (<http://editors.sipri.se/pubs/Stepanova.pdf>).

- un creciente carácter transnacional;
- un poderoso basamento religioso y nacionalista;
- elevada frecuencia en el uso de suicidas;
- alta letalidad de los ataques y,
- marcada orientación antioccidental, especialmente en los grupos fundamentalistas islámicos¹³.

Ello aleja, por lo demás, el esquivo consenso para una mínima definición de terrorismo. Ya Walter Laqueur ha reiterado que el terrorismo no es ni un fenómeno uniforme ni específico¹⁴, Así, expertos han llamado la atención de que se trata de un fenómeno originado desde tiempos bíblicos¹⁵, cuya conceptualización moderna data del período de la Revolución Francesa¹⁶.

Algunos lo han calificado como “el arma de los débiles” que sólo es utilizada de modo infrecuente y en circunstancias específicas. Otros han advertido que se trata de asesinatos sistemáticos y deliberados que inspiran temor entre inocentes para fines políticos. La primera aproximación no desconoce el factor reactivo y mayormente excepcional de este fenómeno, mencionando una lucha asimétrica entre “débiles” y “poderosos”. Ya que una estrategia terrorista requiere sucesivamente de dosis más elevadas para alcanzar sus objetivos, ésta no puede implementarse con mayor frecuencia. Si lo hiciese, perdería su condición y adquiriría, por ejemplo, carácter de guerra irregular. El segundo acercamiento a este fenómeno realza la deliberación de todo acto terrorista, en cuanto a ser un acto logístico-operativo con una intencionalidad política en última instancia.

Aunque la Real Academia Española (RAE) entiende por terrorismo – superficial y tautológicamente, si se quiere – una mera “dominación por el terror o una sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”¹⁷, siguiendo a Walzer conseguimos una definición más precisa:

¹³ Iván Witker. “Occidente ante las nuevas tipologías de terrorismo”. *Centro de Estudios Públicos (CEP)* 2005; 98: p. 228 (http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3551_1789/r98_witker_occidente.pdf).

¹⁴ Walter Laqueur. “No end to war: Terrorism in the Twenty-First Century”. En: Andreas Feldmann. “A shift in the paradigm of violence: Non-Governmental Terrorism in Latin America since the End of the Cold War”. *Revista de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile* 2005; 25(2): p. 6.

¹⁵ Jessica Stern. *The ultimate terrorist*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

¹⁶ Eugene Victor Walter. *Terror and resistance. A study of political violence*. New York: Oxford University Press, 1969.

¹⁷ Véase: <http://www.rae.es> (2006).

*“the deliberate killing of innocent people, at random, in order to spread fear through a whole population and force the hand of its political leaders”*¹⁸. Para Stern se trata de *“an act or threat of violence against noncombatants with the objective of exacting revenge, intimidating or otherwise influencing an audience”*¹⁹.

Como recoge Andreas Feldmann en *“A Shift in the paradigm of Violence: Non-Governmental Terrorism in Latin America since the End of the Cold War”* – citando, por cierto, el trabajo de Gordon y López – el pretendido objetivo político de un acto terrorista *“is not encapsulated in the act itself”*²⁰.

Ya Stohl define terrorismo como *“the purposeful act or threat of the act of violence to create fear and/or compliant behavior in a victim and/or audience of the act or threat”*²¹. Segaller hace hincapié en los objetivos tácticos y estratégicos de la acción terrorista, comprendiendo en los primeros el reconocimiento público – o mediático – de un problema o reivindicación y, en el último aspecto, el plan de transformación absoluta²².

Convenimos con el citado Laqueur que terrorismo es una estrategia o método de combate que recurre a la violencia o a la amenaza del uso de la violencia para obtener determinados objetivos políticos²³.

Parafraseando deconstructivamente a Von Clausewitz, el especialista Augusto Varas ha puntualizado que *“el terrorismo, sea a nivel de las relaciones internacionales o bien enmarcado al interior de los límites nacionales, en cuanto a acción del Estado contra los ciudadanos o de grupos sociales contra el Estado y el resto de la sociedad, transforma la política en guerra, aun cuando ello se realice bajo características particulares”*²⁴.

Si el acto terrorista transmuta lo político en lo bélico, habría que atender al indirecto acercamiento que, entorno a los conflictos armados, hace la Ley Humanitaria Internacional. Aunque no define particularmente lo

¹⁸ Michael Walzer. “Five Questions about Terrorism”. *Dissent* 2002; 49(1): p. 5. En: Feldmann. *Op. cit.*, p. 7.

¹⁹ Stern. *Op. cit.*, p. 11.

²⁰ George Gordon Neve-López. “Terrorism in the Arab-Israeli Conflict”. *Ocasional Paper Series The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies* 05/1999; p. 18.

²¹ Michael Stohl. *The politics of terrorism*. New York: Marcel Dekker, 1988.

²² Stephen Segaller. *Invisible Armies: Terrorism into the Nineties*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1987; p. 11.

²³ Laqueur, Walter. *Op. cit.*, p. 143.

²⁴ Augusto Varas. *Jaque a la democracia: Terrorismo y antiterrorismo en las relaciones sociales e internacionales contemporáneas*. Santiago: Flacso-Chile, 1989; 1 y 2.

que entiende por terrorismo, sí la Cuarta Convención de Ginebra, en su artículo 33, delimita los parámetros de actos o amenazas tendientes a ocasionar y expandir el terror en la población civil o entre ex combatientes. En ese punto se incluyen, entre otros, los castigos colectivos, ataques indiscriminados, ataques contra civiles u objetivos civiles y los secuestros. La especialista Marisol Peña Torres tiende a incluirlos dentro de los atentados a la integridad psíquica de las personas como sería, a su juicio, el caso en los prolongados conflictos en Medio Oriente o Colombia.

Según el mismo Varas, la internalización del control político a partir del terror es posible materializarla debido a tres características fundamentales de toda acción terrorista:

- La impredecibilidad; esto es, se da en un contexto de ausencia de toda norma de regulación de este tipo de acción.
- La no-discriminación; sus efectos se extienden a la totalidad de la población, involucrando víctimas inocentes.
- Un tipo de acción que produce sufrimiento innecesario, incluyéndose por extensión en la categoría de armas repudiadas por la comunidad internacional²⁵.

Resulta también interesante analizar la definición de terrorismo firmada por George W. Bush, estando al mando de la Casa Blanca:

*[...] the term ‘terrorism’ means an activity that (i) involves a violent act or an act dangerous to human life, property, or infrastructure; and (ii) appears to be intended (A) to intimidate or coerce a civilian population; (B) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or (C) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, kidnapping, or hostage-taking*²⁶.

Ciertamente no a todo atentado explosivo o mortal le corresponde la denominación de “terrorista”. Resulta así esencial la distinción de otros tipos de violencia armada o política – o incluso delictiva – como pueden ser una “guerra de guerrillas”²⁷ o alguna sublevación o levantamiento con-

²⁵ Varas. *Idem*.

²⁶ *The White House President George W. Bush. 2001. Executive Order on Terrorist Financing. Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism* 24/10 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html>).

²⁷ “A set of military tactics utilized by a minority group within a state or an indigenous population in order to oppose the government or foreign occupying forces”. En: Beckett, Ian F.W. *Encyclopedia of Guerrilla Warfare*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1999.

tra un régimen tiránico o de facto. Siguiendo el clarificador ejemplo dado por Stepanova: *“while a suicide attack against Israeli security forces in the West Bank would qualify as an act of guerrilla warfare, a bomb explosion in a Jerusalem restaurant is a clear act of terrorism”*²⁸.

Lo que sí es un elemento fundante del terrorismo, coincidiendo con Varas y Stepanova, es la cualidad de no-discriminación con quienes no son actores directos o indirectos de algún conflicto, sea desde un puesto político o de combatiente. En otras palabras, un desprecio absoluto por la población civil y las leyes humanitarias. Claro está, algunos se escudan en la “complejidad” de los nuevos conflictos, asimétricos o irregulares, advirtiendo que éstos hacen difusa la distinción entre un combatiente y un no-combatiente.

De acuerdo a varios expertos, crece la aceptación de la definición de terrorismo a la que llegaron eminencias convocadas por el propio Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en el informe especial *“A More Secure World: Our Shared Responsibility”*, centrado en cuestiones de seguridad colectiva y en las transformaciones necesarias para Naciones Unidas. Concordamos con ésta al describir el terrorismo como:

*[...] any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act*²⁹.

Insistiendo, dos elementos distinguen el fenómeno terrorista de otras formas de violencia: afecta a personas inocentes, sean civiles o combatientes fuera de acción; y la extrema violencia contra objetivos indefensos, con la intención de expandir el terror dentro de la población.

Luego, por “terrorismo de Estado” entenderemos el acto de violencia o la amenaza de su uso que cumple el mismo *modus operandi* que la anterior definición de terrorismo, aunque en este caso es propiciado y conducido por representantes de turno del aparato estatal (gobierno) y ejecutado formal o informalmente por agentes bajo su mando.

²⁸ Stepanova. *Op. cit.*, p. 7.

²⁹ United Nations. *“A More Secure World: Our Shared Responsibility”*. *Report of the Secretary General’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change 2004*; p. 52 (<http://www.un.org/secureworld/report3.pdf>).

Siguiendo además a Feldmann, éste puntualiza en su estudio que “*governmental or state terrorism refers to terrorist acts perpetrated by state agents or by private groups acting on the orders of or on behalf of a state to terrorize its population and propagate anxiety among citizens in order to curb political opposition*”³⁰.

Resulta primordial, por lo demás, la distinción que White y Falkenberg aplicaron a su interesante caso de estudio sobre Irlanda del Norte referida a dos tipos de represión de Estado: uno formal, desarrollado por autoridades estatales o gubernamentales; y otro de tipo informal o “espontáneo”, perpetrado por agentes del Estado siguiendo su propia voluntad³¹.

Agudamente Varas advierte que “el ejercicio del terror por parte de un Estado determinado sólo está mostrando que éste puede ejercer la fuerza indiscriminadamente, pero, al mismo tiempo, está indicando que no cuenta con la legitimidad social suficiente como para proyectarse establemente sin recurrir a su uso”³².

En ese sentido establece como condición necesaria del terrorismo “la existencia de sectores radicalmente marginalizados de la toma de decisiones (culturales, económicas y políticas), [que] los llevaría a constituirse en minorías consistentes que desafían al orden político, al cual no pueden acceder”³³.

La securitización bajo la evolución de una seguridad “estatal” a una “societal”

En el lenguaje común se entiende la seguridad como la cualidad de los individuos que están libres de amenazas o de agresiones a su subjetividad³⁴. Desde una perspectiva típicamente realista, relacionamos seguridad con todo lo atingente a la razón de Estado o lo que se considera la estrategia de autopreservación del aparato estatal. Es lo que tradicionalmente llaman “seguridad nacional”, aunque el avance de la globalización ha sem-

³⁰ Feldmann. *Op. cit.*, p. 8.

³¹ Robert W. White, Terry Falkenberg White. “Repression and the Liberal State: The Case of Northern Ireland, 1969-1972”. *The Journal of Conflict Resolution* 1995; 39(2): p. 332.

³² Varas. *Op. cit.*, p. 4.

³³ Alberto Ronchet. “Guns and Gray Matter: Terrorism in Italy”. *Foreign Affairs* 1979. En: Varas. *Op. cit.*, p. 5.

³⁴ Gabriel Antonio Orozco Restrepo. “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (Fasoc)* 2006; 20(1): p. 143.

brado más de una legítima duda respecto de la supervivencia o pertinencia en este nuevo siglo de esa dualidad compuesta por el Estado-Nación. Según el especialista Angel Pérez, “[...] En pocas palabras, globalización e integración son fuente permanente de tensión sobre la seguridad y la defensa, porque lo son, en esencia, sobre la naturaleza y contenido del Estado”³⁵.

Por lo anterior, consideramos el concepto tradicional de seguridad como “seguridad estatal”³⁶. Pero ésta asume una presencia hegemónica al securitizar la agenda global, transformando y supeditando las restantes demandas y sectores. Para Malmvig, “[...] *Securitization does not necessarily mean that the word ‘security’ is used, but that an imminent danger is constructed, that a threatening future is invoked, which demands urgent attention. Securitization is about dramatizing and bringing urgency to a certain matter, because it threatens the world as we know it*”³⁷.

En ese aspecto destaca el aporte multidimensional de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. Esta corriente paradigmática engloba el trabajo de una serie de investigadores que se desempeñaron en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague y que realizaron, en 1985, un estudio pionero en “seguridad europea”. Entre sus académicos destacan Ole Waever y Barry Buzan.

Se devela el proceso de securitización – como una licencia académica proveniente del anglicismo securitization – como “*an enormous power as an instrument of social and political mobilization. Putting something on the security agenda persuades us of the need to furnish urgent and unprecedented responses; it signals imminent danger and is therefore given a high priority*” (Waever, 1995; p. 63). *Securitization, in short, works as a rallying cry: As a forceful way of attracting resources and political attention*³⁸.

Orozco Restrepo detalla que, para estudiar la securitización, se “analiza la estructura del discurso del actor securitizante y su efectividad en lograr

³⁵ Angel Pérez. “Globalización, Estado y seguridad”. *Colaboración 624. Grupo de Estudios Estratégicos de Madrid* 28/10/2005 (<http://www.gees.org/pdf/1808>).

³⁶ Andrés Pérez González. “La seguridad humana y las operaciones de paz: Un enfoque crítico al institucionalismo imperante en los procesos de consolidación de la paz”. *Colaboración 311. Grupo de Estudios Estratégicos de Madrid* 04/2005 (<http://www.gees.org/pdf/1265>).

³⁷ Helle Malmvig. “Security through Intercultural Dialogue? Implications of the Securitization of Euro-Mediterranean Dialogue between Cultures”. *Mediterranean Politics* 2005; 10(3): p. 355.

³⁸ *Ibid.*, p. 358.

que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político que, en otras circunstancias, debieran ser respetadas. Mientras este objetivo no sea logrado, se estará en presencia de un movimiento de securitización, cuando se alcance la meta el tema estará securitizado y la violación a la norma será legítima a favor de despejar esa amenaza”³⁹.

Junto al aporte constructivista – y su visión de la identidad, sea de grupos, colectividades o instituciones, como referente central de la seguridad en un sistema internacional eminentemente dinámico⁴⁰ –, la teoría crítica hace hincapié en que las amenazas provienen de la vida cotidiana más que de las guerras. Si las víctimas por actos terroristas superaron en 2006 las 12 mil personas⁴¹, su relevancia pareciera menor atendiendo a las 40 mil personas que mueren cada día de hambre en el mundo, a las 500 mil que son asesinadas cada año por armas ligeras o los millones que en el mismo rango de tiempo mueren por enfermedades como influenza (3,9 millones), Sida (2,9 millones), diarrea (2,1 millones) y tuberculosis (1,7 millones)⁴².

Como puntualiza Debiel, si hablamos de “seguridad” hacemos, en realidad, referencia a la tradicional aproximación a una “seguridad estatal” y lo que queremos es ampliar ese término a uno que se podría denominar “seguridad social” y que “[...] constitutes a fruitful basis for defining any more long-term peace conditions in multi-ethnic states, where conflict of autonomy and secession are of particular relevance”⁴³. Si bien Debiel resalta el hecho de no homologar el concepto de seguridad “estatal” con el de seguridad “societal”, sí acepta asumir este último término como suplemento o complemento del tradicional y estatal concepto de seguridad. No obstante, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2005 y enfatizando los lazos multilaterales de la comunidad internacional, compartimos que la persistencia de la pobreza en el mundo, constituye una perpetuación de la violencia en otra de sus formas:

³⁹ Orozco Restrepo. *Op. cit.*, p. 145.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 146-147.

⁴¹ Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT). *Terror incidents reports: Incidents by region* 18/05/2007 (<http://www.tkb.org/IncidentRegionModule.jsp>).

⁴² Jessica Wolfendale. “Terrorism, Security, and the Threat of Counterterrorism”. *Studies in Conflict & Terrorism* 2007; (30): p. 77. En: Richard Jackson. *Writing the War on Terror: Language, Politics and Counter-terrorism*. Manchester: Manchester University Press, 2005; pp. 92-93.

⁴³ Tobias Debiel. “Enlarged versus Human Security? About the Need for an Integrated Security Concept”. En: Feminist Institute of the Heinrich Böll Foundation. *Human Security = Women's Security?* 10/2003; p. 74 (<http://www.glow-boell.de/cgi-bin/global/download/ftp/texte/Debiel1engl.doc>).

[...] *The tsunami was a highly visible, unpredictable and largely unpreventable tragedy* [refiriéndose al desastre natural causado a fines de 2004 sobre las costas aledañas al Océano Indico que dejó más de 300 mil muertos]. *Other tragedies are less visible, monotonously predictable and readily preventable. Every hour more than 1,200 children die away from the glare of media attention. This is equivalent to three tsunamis a month, every month, hitting the world's most vulnerable citizens-its children. The causes of death will vary, but the overwhelming majority can be traced to a single pathology: poverty. Unlike the tsunami, that pathology is preventable. With today's technology, financial resources and accumulated knowledge, the world has the capacity to overcome extreme deprivation. Yet as an international community we allow poverty to destroy lives on a scale that dwarfs the impact of the tsunami*⁴⁴.

Rápidamente, el siglo XXI amenaza con dejar atrás la centrista dimensión estatal de seguridad⁴⁵, puesto que las amenazas o riesgos ya no provienen necesariamente del “exterior” ni la respuesta militar es, por sí sola, la alternativa más adecuada o eficaz para enfrentar y dar solución a la creciente complejidad de nuevos conflictos, caracterizados por su irregularidad o asimetría. Sobre ese último aspecto, el filósofo español Daniel Innerarity reflexiona:

Muchas de las cosas que nos pasan parecen indicar que estamos entrando en una época caracterizada por una nueva asimetría, por un desequilibrio que resulta especialmente difícil de comprender y gestionar. Esta nueva zona de inestabilidad se hace patente en los fenómenos del terrorismo, la violencia y las nuevas guerras, que quizás hayan puesto fin al largo período de estabilidad de los Estados nacionales, tal como se configuró su equilibrio en la Paz de Westfalia y que duró hasta el final de la guerra fría. Incluso los acuerdos de desarme eran, entonces, instrumentos para mantener una simetría que parecía resultar ventajosa para todos. En todo

⁴⁴ United Nations. *Human Development Report*. New York: United Nations Development Program 2005; p. 17 (http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_complete.pdf).

⁴⁵ Siguiendo a Debiel: “[...] a state is ‘secure to the extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values if it wishes to avoid war and is able, if challenged, to maintain them by victory in such a war’ (Lippman 1943; p. 51). Of the ‘core values’ mentioned by Lippman, it is particularly the ‘political independence, territorial integrity and viability of a country, the maintenance of its existence and, if necessary, the existential development of its citizens’ (Lutz 1992; p. 896) that can be listed here. Ultimately, this state-centered security concept is based on two fundamental assumptions: first, that most of the threats will come from the outside, and second, that such threats will primarily be of a military nature and, as a rule, will require a military response (Ayoob 1995; p. 5)”. Debiel. *Op. cit.*

ese largo período han habido, por supuesto, muchos desequilibrios y no pocas asimetrías (como las guerras coloniales), pero el mundo se mantuvo, al menos en Europa, dentro de un marco general de simetría⁴⁶.

De acuerdo al informe 2004 del SIPRI, en 2003 hubo 19 conflictos armados de importancia en 18 zonas, un número muy bajo para el promedio del período de la post Guerra Fría. De esos conflictos sólo dos fueron interestatales, el conflicto entre Irak y la coalición multinacional liderada por los Estados Unidos y el Reino Unido, y el existente entre India y Pakistán por Cachemira, demostrando con ello la característica intraestatal de los conflictos actuales. Conflictos de larga duración como el de Colombia o el de Israel continuaron a pesar de las estrategias de ofensiva militar de los respectivos gobiernos y no hubo avances hacia una solución pacífica⁴⁷.

Por su parte, un estudio del *Human Security Centre* de la Universidad British Columbia en Canadá precisó – citando al respecto a su director Andrew Mack – que “el fin del colonialismo (las guerras coloniales suponían el 60% de todos los conflictos internacionales entre 1950 y 1980), el fin de la Guerra Fría y el considerable aumento de las actividades de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz de la ONU” habían posibilitado, a partir de 1992, una disminución en el número de conflictos armados en el mundo del 40%⁴⁸. Aunque no homologamos los conflictos armados con terror, ello no significa que vivamos un mundo menos violento, ya que en el mismo período las acciones terroristas han aumentado⁴⁹. Al respecto resulta altamente ilustrativa la siguiente enumeración:

⁴⁶ Daniel Innerarity. “Las viejas y nuevas guerras: La nueva asimetría en el mundo”. *El Mercurio* 03/10/2004. Al respecto agrega el autor que “[...] Todas las diferencias entre las viejas y las nuevas guerras pueden agruparse, siguiendo la propuesta de Herfried Münkler, bajo la diferencia entre simetría y asimetría. Las guerras clásicas entre los Estados eran fundamentalmente guerras simétricas en las que se llevaba a cabo una violencia especialmente intensa sobre el campo de batalla, que se intentaba limitar a este escenario e impedir que se extendiera por espacios más amplios. La guerra clásica era simétrica no porque sus actores tuvieran la misma fuerza, sino porque tenían el mismo rango: ser Estados. Esa igualdad de principio era el presupuesto de que los Estados se reconocieran como similares y aceptaran las normas mediante las cuales el derecho regulaba, con mayor o menor fortuna, las situaciones de paz y de guerra. El uniforme era la simbolización de esa simetría, por el que se distinguía a los combatientes de los demás y les daba a conocer como enemigos. La ritualización del alto el fuego y las negociaciones para la capitulación tenían el efecto de facilitar la disposición para negociar, de manera que no fuera necesario continuar con una guerra que se daba por decidida. No hace falta idealizar estas condiciones para reconocerles su validez general, entre otras razones porque lo así regulado no deja de ser un ejercicio de violencia brutal”.

⁴⁷ Sipri Yearbook 2004. *Armament, Disarmament and International Security*. Reseña electrónica: <http://editors.sipri.se/pubs/yb04/pr04.html>

⁴⁸ “Conflictos armados caen 40% desde 1992”. *El Mercurio* 19/10/2005 (<http://www.humansecurityreport.info>).

Nuevos elementos. Contexto internacional⁵⁰

- **El fin del conflicto bipolar.** Este es un cambio que eliminó el contexto en el cual se definieron las políticas durante medio siglo. El conflicto comunismo/anticomunismo, si bien mantiene su inercia en algunas regiones, dejó de ser un elemento articulador global.
- **El impacto de la globalización en diversas dimensiones y la interdependencia.** Lo característico de las relaciones internacionales era la diferenciación interno-externo. En el contexto de la globalización han tendido a desaparecer las diferencias entre los ámbitos nacionales y el internacional. En el encadenamiento causal global-local muchas veces ni siquiera intermediado por lo nacional.
- **Nuevos actores internacionales.** La emergencia de nuevos actores internacionales adquiere gran fuerza en el nuevo contexto. No sólo las empresas multinacionales/transnacionales adquieren nuevas capacidades en el contexto de la mundialización, sino también las organizaciones no gubernamentales. La emergencia del individuo y su expresión como opinión pública global toma una mayor gravitación en la nueva arquitectura internacional.
- **Aumento de conflictos intranacionales.** Se aprecia una tendencia a la disminución entre los conflictos interestatales y aumento de la conflictividad interna.
- **Brechas de desarrollo.** Se evidencian grandes dificultades en términos de superar la pobreza y graves inequidades y desigualdades en la distribución de los recursos económicos y en la toma de decisiones a nivel nacional, regional e internacional.
- **Reducción de las capacidades estatales.** El caso de las finanzas globales es el que evidencia con mayor fuerza la reducción de las potestades del Estado para controlar flujos globales. De igual forma, el nuevo contexto global cambia la escala de las dimensiones de las problemáticas – que antes tenían un carácter exclusivamente nacional – a un nuevo sistema internacional que exige respuestas globales que incorporen tanto a actores estatales como no estatales.

⁴⁹ Human Security Centre. *Human Security Report. War and Peace in the 21st Century*. Oxford: University Press, 2005 (<http://www.humansecurityreport.info>).

⁵⁰ La investigadora Claudia Fuentes elaboró este cuadro sobre la base del siguiente artículo: Francisco Rojas. “Nuevo contexto de seguridad internacional: Nuevos desafíos, ¿nuevas oportunidades?”. En: Francisco Rojas A. *La Seguridad en América Latina pos 11 de septiembre. Nueva Sociedad*, Santiago: FLACSO-Chile, 2003.

Insistiendo, por lo demás, en una perspectiva alejada del ímpetu que tiene a complementar el emergente concepto de seguridad “humana” con la tradicional y estatista visión de seguridad “nacional”, sugerimos que el primer término debiera tender a superar la hegemonía en materia de seguridad y defensa del segundo término. Siguiendo a Orozco Restrepo, “si se cayera en la ilusión reduccionista de empaquetar a la seguridad humana, únicamente, como subsidiaria de la seguridad nacional o internacional, considerando que una extensión de esos ámbitos traería la garantía de la protección de los bienes individuales humanos, se perdería el concepto del sujeto como el referente central de la seguridad”⁵¹.

Al respecto, el clarificador cuadro elaborado por la especialista Claudia Fuentes avala nuestra anterior tesis, ya que sólo el concepto de seguridad “humana” aborda las crecientes complejidades del mundo de Posguerra Fría, dejando atrás o incluyendo entre sus factores los clásicos elementos contrabalanceados durante la bipolaridad (**Tabla 1**).

Consideraciones finales

Citando a Clutterbuck, ya Varas hace hincapié en el controversial hecho de que “las democracias tendrán que seguir entre la disyuntiva de envenenar sus sociedades con la supresión del disenso, o permitirle al terrorismo que se desmande fuera de todo control, hasta que la sociedad se envenene con la intensidad de las medidas necesarias para su protección”⁵². Concluimos por consiguiente, junto a Varas, que la respuesta a esa interrogante se encamina hacia:

[...] una acción preventiva o correctiva del terrorismo doméstico [que] debería poner el énfasis en acciones generadoras de consenso a través de medios civiles y políticos [...] Una adecuada legislación antiterrorista, o que prevenga y combata el terrorismo como delito de violencia política interna, debe ser desarrollada tomando en consideración los problemas que ella pone a un Estado de Derecho pero, al mismo tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de una respuesta jurídica que prevenga el uso indiscriminado de la fuerza en permanentes estados de emergencia⁵³.

⁵¹ Orozco Restrepo. *Op. cit.*, p. 147.

⁵² Richard Clutterbuck. “El terrorismo como herramienta política, NATO’s Fifteen Nations”. Varas. *Op. cit.*, p. 8.

⁵³ Varas. *Ibid.*, p. 9.

TABLA 1
DIMENSIONES DE ANÁLISIS.
CONCEPTUALIZACIÓN: SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD HUMANA

	Seguridad Nacional	Seguridad Humana
Enfoque	Multifactorial centrado en lo nacional/estatal	Multidimensional centrado en la persona
Conflictos	Intranacional Interestatal	Intranacional Interestatal Internacionales Globales
Operacionalización	Coordinación interministerial Sistema de Defensa Nacional	Coordinación Interministerial (Sistema de Defensa Nacional/Ministerio de Relaciones Exteriores) Coordinación Intergubernamental Coordinación Agencias Internacionales
Actores	Estado	Persona ONGs Actores no estatales Sociedad civil ONGs Estado
Rol de FF.AA.	Protección integridad nacional	Protección integridad nacional Operaciones de paz (capítulo VI, VII y VIII) Cooperación interestatal Cooperación organismos internacionales

Fuente: Claudia Fuentes, Flacso-Chile.

Por otra parte, Wolfendale advierte que “[...] *The fear of terrorism is as much a product of counterterrorism rhetoric as it is of terrorism itself. Furthermore, many of the current counterterrorism practices pose a greater threat to individual physical security and well-being than non-state terrorism. Counterterrorism should be feared more than terrorism is feared*”⁵⁴.

Es en ese punto que adquiere gran relevancia el proceso de securitización, que junto al creciente realce y alcance de operaciones neoterroristas, se han instalado como factores hegemónicos o cooptadores de la agenda global. Evidentemente, no intentamos subdimensionar las nuevas y peligrosas características del fenómeno terrorista en el actual siglo XXI sino que insistir, siguiendo a la Escuela de Copenhague, en la multidimensionalidad y complejidad de los estudios de seguridad – especialmente los encaminados a la construcción de la paz –, que implican el paso de una visión maniqueamente estatocéntrica a una donde el “ser humano” es el objeto último del término y erradicación de la violencia, en cualquiera de sus formas. ■

⁵⁴ Jessica Wolfendale. “Terrorism, Security, and the Threat of Counterterrorism”. *Studies in Conflict & Terrorism* 2007; 30(1): p. 76.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA EXTERIOR EN MATERIA DE DELITOS DE DROGAS

RAMÓN E. HORMAZÁBAL CUEVAS*

Resumen

Una aproximación al problema de las drogas que propone la reformulación de conceptos tradicionales que no han aportado a la solución del problema. El autor aporta una visión de conjunto y propone opciones, luego de un análisis conceptual y formal de este flagelo mundial.

Abstract

An approach to the drug problem that proposes the reformulation of traditional concepts that have not been significant to solve this question. The author offers an integral vision and suggests forms of solution, after having made a conceptual and formal analysis of this global threat.

Precisiones conceptuales

Antes de comenzar el análisis de la materia de este ensayo, me ha parecido oportuno explicar la utilización en este documento de algunos conceptos que me parecen esenciales.

A partir de la realización del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, junio, 1998, en que la temática fue definida como el “Problema Mundial de la Droga”, se ha caído en una ambigüedad y liviandad peligrosa.

En efecto, la utilización de un lenguaje “periodístico” para referirse a esta materia, introduce un efecto conceptual que si bien satisface un pseudo-consenso, redundando muy negativamente en una aproximación efectiva a la cuestión.

Esta ambigüedad permite que cuestiones definitivas, como la aproximación al consumo de sustancias ilícitas, queden sin resolver y casi automáticamente se vinculen a conductas delictivas, convirtiendo el tema en un círculo vicioso en donde el eslabón primario es una cuestión que, en la

* Tercer Secretario, Servicio Exterior de Chile.

mayoría de los ordenamientos jurídicos, no está definida como un delito, y sólo en algunos está sancionada como falta, bajo ciertos presupuestos.

Asimismo, esta laxitud conceptual introduce criterios morales en la aproximación a la temática que, más que contribuir a la solución de la cuestión, incorporan cargas valorativas que impiden un acción concertada y eficaz.

De igual modo, bajo el pretexto de la proclama “Integralidad de la Acción” se asumen cuestiones – como el consumo – que escapan al problema esencial, que consiste en aquellas conductas que forman parte de la acción criminal asociada a las drogas ilícitas.

En definitiva, y asumiendo que el despojar a la materia de valoraciones morales es indispensable para acometer adecuadamente el análisis del tema, resulta también necesario fijar como criterio diferenciador el de la antijuricidad, esto es, la licitud o ilicitud de la conducta. Por lo antes expuesto, pareciera que una referencia a los “Delitos de Drogas”, resulta más cabal y comprensiva.

Por lo demás, tal referencia es absolutamente conteste con la definición doctrinaria del tema, que puede resumirse como: “Prevención, Control y Sanción del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y sus Delitos Conexos”, la que se recoge en la Convención de Viena de 1988 y en la Convención de Palermo sobre Crimen Organizado Transnacional.

En este mismo sentido, la eliminación del uso de otras expresiones de carácter periodístico de connotación beligerante, tales como combate y lucha contra las drogas, así como de términos como flagelo, constituirían un importante avance en la manera de enfrentar el problema.

En definitiva, una adecuada aproximación a la temática exige y reclama una precisión en el uso del lenguaje que recoja las diversas aristas que ésta tiene, a la vez que evite la ambigüedad propia de los consensos políticos. El abordamiento de la materia debe ser esencialmente técnico, exento de toda retórica política.

Antecedentes previos

El término de la Guerra Fría y la confrontación bipolar, la revolución tecnológica y de las comunicaciones, la globalización, el resurgimiento de antiguos conflictos intraestatales, religiosos y étnicos que caracterizaron la segunda mitad del siglo pasado, dieron paso a una variedad de fenóme-

nos que han comenzado a afectar seriamente la seguridad de los Estados y de la comunidad internacional en su conjunto. Se trata de las denominadas Nuevas Amenazas o Amenazas no Convencionales a la Seguridad.

En efecto, manifestaciones criminógenas como el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, sus delitos conexos; el tráfico ilícito de armas; la trata de blancas; la corrupción y el terrorismo, entre otras, han dominado en las dos últimas décadas el escenario internacional, generando la preocupación no sólo de los Estados, sino también de todos los actores de la realidad internacional.

En el caso particular de los delitos de drogas, la entidad que han adquirido sus diversas expresiones delictivas, por su magnitud y configuración, excede con mucho los esfuerzos que pueden realizar los Estados de manera aislada.

A modo de ilustración se debe señalar que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimaba, a principios de la década pasada, que los delitos de drogas producían utilidades de más de 600 mil millones de dólares norteamericanos, cifra que sólo era superada por las ganancias que genera el tráfico ilícito de armas.

En este mismo sentido y para el solo efecto de graficar las dimensiones que ha adquirido la problemática, parece oportuno reseñar informaciones de prensa que, si bien pueden ser cuestionadas de alguna manera, sí dan noticia del poder que detentan las organizaciones criminales asociadas a los delitos de drogas:

- Así, por ejemplo, con ocasión de la crisis de la deuda externa a principios de la década de los ochenta, la prensa internacional daba cuenta del ofrecimiento hecho por un conocido jefe de la Mafia de la droga en Bolivia, de pagar la deuda externa del país a cambio de la impunidad.
- Tiempo más tarde, tras la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y la consiguiente división de la marina de guerra de la desaparecida potencia, la informaciones periodísticas destacaban la eventual compra de submarinos nucleares ucranianos por parte de carteles de la droga colombianos.
- Otro ejemplo lo constituye el denominado “Proceso 8.000”, proceso judicial que se sustanció en Colombia en el que se investigó el desvío de dineros provenientes del narcotráfico hacia el financiamiento de campañas políticas que, incluso, afectó al entonces Presidente de la

República Ernesto Samper. Lo anterior refleja, claramente, el efecto destabilizador de las instituciones que pueden llegar a tener los delitos de drogas y las nefastas consecuencias que pueden acarrear a la convivencia democrática.

- Finalmente, tal vez el ejemplo más claro y revelador del poderío de las empresas de drogas y el crimen organizado, es el fracaso de la “política de guerra a las drogas” que, por más de dos décadas, han desarrollado los Estados Unidos. La implementación de esta política significó el gasto de miles de millones de dólares del erario fiscal norteamericano para combatir una “guerra” que, esencialmente, se libró en Sudamérica y que no sólo definió las relaciones políticas y económicas de ese país con Colombia, Perú y Bolivia, sino que la forma de aproximarse a la región en su conjunto.

De hecho, la implementación del denominado proceso de “certificación” que anualmente desarrolla el Departamento de Estado, no es sino expresión de la “narcotización” de las relaciones con dichos países.

Los delitos de drogas y la Comunidad Internacional

Asumido el hecho de que los delitos de drogas son una problemática que interesa significativamente a la Comunidad Internacional, ésta comienza a desplegar toda una institucionalidad que pretende abordar el desafío que impone esta nueva amenaza a la seguridad.

Ambito Global

A los desarrollos jurídicos que culminan con la adopción de la Convención de Viena de 1988, se agrega el establecimiento de una serie de órganos y programas vinculados al Sistema de Naciones Unidas que abordan la materia.

La Comisión de Estupefacientes, establecida en 1946 dentro de la estructura de Naciones Unidas, es el órgano rector de las políticas sobre control de drogas y depende funcionalmente del Consejo Económico y Social de la organización (ECOSOC).

El Programa de Naciones Unidas contra las Drogas y El Delito (PNUDD), establecido en 1997, coordina la ejecución del *Drugs and Crime Program*, que obedece a los lineamientos políticos definidos por la Organización y canaliza la cooperación y asistencial internacional.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), es el órgano fiscalizador independiente encargado de velar por la aplicación e implementación de los instrumentos jurídicos de Naciones Unidas sobre la materia.

En el ámbito global el hito más importante lo constituye la realización de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Control Internacional de Drogas, efectuada en Nueva York en junio de 1998, que tuvo su antecedente en una iniciativa en la que se subrayaba la necesidad de examinar la estrategia antidrogas de la última década.

Ello revestía gran relevancia, pues coincidía con el décimo aniversario de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas. Sin embargo, a la postre se enfocó la agenda en el reforzamiento de las actuales políticas y estrategias en lugar de buscar alternativas más eficaces y viables.

En la Declaración Política de la Sesión Especial sobre el Control Internacional de Drogas se advierte la ausencia de un diagnóstico crítico sobre las estrategias seguidas, mismas que han socavado democracias, acrecentado la militarización y mermado las instituciones civiles, así como violaciones a los derechos humanos, degradación del medio ambiente, erosión de los sistemas judiciales y vulneración de las economías. Aunado a ello, son cada vez más recurrentes, en clara violación de los mecanismos de cooperación multilateral, las acciones extraterritoriales de algunos Estados.

Ambito Interamericano

En el ámbito hemisférico y, más precisamente, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), se estableció la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), que es la unidad técnica de la Organización.

Bajo el amparo de la Comisión se han establecido varios Grupos de Expertos, entre los cuales se deben destacar:

- Grupo de Expertos en Reducción de la Demanda;
- Grupo de Expertos en Lavado de Dinero;
- Grupo de Expertos en Precursores Químicos, y
- Grupo de Expertos en Control de Armas de Fuego.

Se debe destacar también que la Comisión ha elaborado tres reglamentos modelo que han sido adoptados por la Asamblea General de la Organización, los que pretenden coadyuvar a los Estados Miembros a legislar adecuadamente, a la vez que universalizar ciertos criterios jurídicos en la materia:

- Reglamento Modelo para el Control de Precursores y Sustancias Químicas, Máquinas y Elementos;
- Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Dineros relacionados con el Delito de Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, y
- Reglamento Modelo para el Control de Tráfico Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones.

Se debe destacar que en octubre de 1999, durante su XXVIº Período Ordinario de Sesiones, la CICAD aprobó el diseño del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de los países americanos, cuyo objetivo es fortalecer en forma directa la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica para hacer frente con mayor eficacia al problema de las drogas ilícitas.

En la práctica, la adopción de este Mecanismo que, en principio, tuvo por objeto “deslegitimizar” el proceso de Certificación que adelantan los Estados Unidos y así reorientar los procesos de cooperación internacional en la región, ha devenido en el desarrollo de un ejercicio retórico de los Estados, que en nada ha contribuido al fin para el cual fue establecido.

Finalmente se debe destacar que la región lo adoptó como documento constitucional en la materia.

Ambito Europeo

La acción de la Unión Europea ha estado dirigida a abordar cinco áreas temáticas principales:

La Cooperación Judicial para la cual se creó EUROPOL, que en 1994 creó la Unidad Antidrogas que asegura el intercambio y el análisis de información sobre tráfico ilícito de drogas.

Acciones en contra del Blanqueo de Activos. En 1991 se elaboró una directriz que obliga a las instituciones bancarias a informar sobre las denominadas “transacciones financieras sospechosas”. Asimismo, la Comisión Europea participa en la *Financial Action Task Force*, organismo establecido en 1989.

Acciones en contra de los Precursores Químicos. En 1994 se creó un banco de datos europeo (PREXCO), que permite verificar las exportaciones de precursores desde la comunidad a otros países.

Cooperación Internacional contra la Producción y Oferta de Drogas Ilícitas. En este ámbito la Unión Europea ha desarrollado una serie de programas de cooperación, entre los que cabe destacar: el PHME, con los países de Europa Central y Oriental. Con los nuevos Estados Independientes integrados en la CEI a través del programa TACIS. Con los países del Mediterráneo Meridional y Oriental a través del programa MEDA, además de otras regiones del mundo con un significativo aporte a la producción mundial de drogas ilícitas, como son el Sudeste Asiático y el Extremo Oriente, Asia Central, América Latina y Africa.

Además, la Unión Europea cuenta con diferentes Grupos y Espacios de cooperación internacional como el Grupo Dublín o el Grupo Pompidou, del Consejo de Europa.

Estudios internacionales sobre Drogas e Intercambio de Información. En 1993 se creó el Observatorio Europeo de las Drogas y las Adicciones, cuya misión es mejorar la recopilación de información sobre el uso, prevención, tratamiento y tráfico de drogas y difundirla entre los Estados Miembros.

Principios rectores de la acción integral para hacer frente al Problema Mundial de la Droga

La acción que hasta ahora ha desarrollado la Comunidad Internacional para enfrentar el Problema Mundial de la Droga ha estado regida por los siguientes lineamientos:

Integralidad

La solución del Problema Mundial de la Droga es de carácter integral, esto es, las acciones se deben desarrollar en cada uno de los eslabones de la cadena que conforman los circuitos de la oferta, de la demanda y de las actividades asociadas al problema. Estas acciones son realizadas por distintas instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, teniendo cada una claramente definidas sus competencias.

Multilateralidad

Entendiendo que el Problema Mundial de la Droga es una amenaza a la seguridad se promueve que, dentro de un marco de cooperación, reciprocidad, equilibrio y respeto por la Soberanía de los Estados, se adopte una política internacional en la que los Estados intervengan o enfrenten las diferentes manifestaciones de la problemática de las drogas y las actividades que le sirven de soporte desde una misma perspectiva. De modo que la acción conjunta sea definitoria en la materia.

Responsabilidad Compartida o Corresponsabilidad de los Estados

En el entendido de que el Problema de la Droga es de carácter transnacional, todos los Estados involucrados deben emprender acciones efectivas tendientes a reducir el consumo interno, la producción, el tráfico ilícito y las actividades conexas, para lo cual cada uno dará cumplimiento a las responsabilidades que le competen.

Así, por ejemplo, aquellos Estados que deben enfrentar el problema del consumo deberán adoptar las acciones que les permitan reducir cada día más la utilización de las drogas ilícitas. Del mismo modo, aquellos países reconocidamente productores de estupefacientes o sustancias sicotrópicas, deberán adoptar medidas tendientes a eliminar su producción.

Autonomía

El diseño y el desarrollo de la política en materia de drogas son producto de una dinámica interna de cada Estado y tiene en cuenta sus necesidades, su marco legislativo, la evolución de la problemática de las drogas y la capacidad del Estado para hacer frente a la misma.

Consensuada

La acción antidrogas se da en un escenario que privilegie el consenso de los Estados, donde las decisiones que se adopten para la ejecución de las políticas sobre la materia tengan en cuenta todas las visiones de los agentes responsables comprometidos en ellas.

Contenido Social

En muchos casos, algunos Estados – particularmente aquellos denominados productores – han insistido en incorporar los denominados Con-

tenidos Sociales de la acción antidrogas. Lo anterior, asumiendo que las acciones de carácter represivo tienen un alcance limitado, razón por la cual deben ser complementadas con acciones de alto contenido social.

El nuevo enfoque

El Crimen Organizado está aprovechando las ventajas de la globalización para invadir la economía mundial. En realidad, las actividades asociadas a los delitos de drogas deben ser entendidas más como un fenómeno económico que moral o ético, lo que permite comprender por qué ha fracasado la guerra contra las drogas y por qué seguirá siendo una confrontación perdida mientras no se cambie el enfoque para afrontar la problemática.

En relación con lo anterior, de suma importancia resulta la adopción de una definición al respecto. Ciertos autores sostienen que el mundo ya no está dividido entre Oriente y Occidente, Norte y Sur, sino entre los que se denominan “Puntos Luminosos” y “Hoyos Negros”. Estos Hoyos Negros son aquellos lugares donde las redes asociadas a la criminalidad organizada viven y se desarrollan. Los Gobiernos de los países más pobres, de por sí debilitados, resultan aún más afectados por las redes ilegales que se desarrollan en esos territorios, tanto en cuanto se acrecienten las fortunas y el poder de esas organizaciones.

Por consiguiente, e inevitablemente, estas redes invertirán en la compra de influencia política, capacidad militar y de inteligencia para enfrentar al Gobierno y desestabilizar el régimen democrático y sus instituciones. Para, en definitiva, asumir el control absoluto del Poder.

A los efectos de abordar adecuada y efectivamente el problema que plantean los delitos de drogas se debe, en primer lugar, corregir la forma de aproximarse a él, entendiendo la esencia del problema.

Naturalmente, estas actividades ilícitas han evolucionado desde las primarias estructuras de organización vertical, asumidas originalmente por los “Carteles de Drogas”, hacia otras que constituyen verdaderas redes, en que destaca la horizontalidad de sus relaciones como también el carácter compartimental de cada una de las funciones que desarrolla la red. Esta estructura organizacional recoge conceptos y asume criterios de la moderna teoría de la empresa, en donde parámetros como eficiencia, racionalización y maximización de los recursos son esenciales. A la vez,

toma elementos de las organizaciones criminales terroristas para satisfacer exigencias de seguridad y confidencialidad.

Otra definición esencial para llegar a comprender la dinámica de los delitos de drogas como función de Crimen Transnacional Organizado, es entender que la asociación ilícita ha adoptado criterios financieros como la diversificación de los Instrumentos de Inversión y, en este contexto, los delitos de drogas tan sólo aparecen como un instrumento más de aquellos que ofrece el mercado, tales como: la trata de blancas, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo, la corrupción y el lavado de activos, entre otros.

Otro criterio que han hecho suyo las organizaciones criminales es el de la generación de formas asociativas empresariales. En efecto, los diversos grupos criminales han creado *holdings* y *joint ventures*. Así, por ejemplo, las mafias rusa y ucraniana han desarrollado alguna de estas formas de asociación de manera bastante exitosa. Así, por ejemplo, la prostitución en Europa es controlada casi absolutamente por dichas organizaciones.

De igual modo, la revolución financiera de la última década es la que más ha beneficiado al negocio de las drogas ilícitas. Los servicios bancarios a través de internet, los de transacciones electrónicas, los de sindicación de préstamos y de comisionistas han facilitado las grandes transacciones de dinero.

La globalización, por otra parte, ha hecho que el negocio de los delitos de drogas sea más rápido, eficiente y fácil de ocultar y rastrear. Se ha fusionado con la economía global. La descentralización permite reflejar los avances tecnológicos y la baja de los costos de operación, porque reduce los riesgos de ser detectado y permite aumentar el control y la rentabilidad de las fuentes de la oferta y la demanda.

Esto se ha visto potenciado por una explosión global de la oferta y de la demanda. Aunque los Estados Unidos siguen siendo, lejos, el mayor consumidor y Colombia el mayor productor de cocaína, nuevos productores – especialmente de las denominadas drogas de diseño o sintéticas – se han sumado al club. Cuestión que ha sido la respuesta a una creciente aparición de nuevos mercados que demandan drogas.

Lo anterior ha desmoronado la ilusión de invulnerabilidad de que se ufanaban ciertos Estados. Así, durante mucho tiempo países como Rusia, Japón, India, Sudáfrica, Brasil, México, y por cierto Chile, han debido aceptar que el consumo de drogas se ha convertido en un problema de salud pública.

Los Criterios Morales y la Política Pública en materia de delitos de drogas

Sobre este particular se debe señalar que, durante mucho tiempo, las políticas públicas en materia de control de drogas se han construido sobre la base de criterios morales, que han impedido realizar un análisis honesto y certero del problema.

Ello ha impedido visualizar que el problema de las drogas ilícitas es esencialmente un fenómeno económico que se resume en que, tanto en cuanto las empresas de las drogas ilícitas no enfrenten menores incentivos para traficar, esto es, menor demanda, inferiores márgenes de ganancia, mayores riesgos, etc., resulta fútil hablar de otras soluciones. En definitiva, mientras la perpetración de delitos de drogas importe un lucro significativo, no es dable pensar en asumir siquiera una eventual solución al problema.

De igual modo, los delitos de drogas son también un fenómeno político. En efecto, y así lo han demostrado los hechos, el negocio de las drogas ilícitas no puede prosperar ni ser lucrativo sin la complicidad y la colaboración de algún agente gubernamental. La corrupción es, tal vez, la actividad más funcional a la empresa del crimen, pues será el comodín que utilizará para el desarrollo de cada una de sus funciones.

De lo anterior se colige el inminente peligro que las actividades del crimen organizado y, particularmente, las de los delitos de drogas importan para la estabilidad institucional y democrática de los Estados, así como también para la plena vigencia del estado de derecho y que, en definitiva, conculcan y lesionan gravemente las garantías individuales de las personas pudiendo, incluso, convertirse en verdaderos atentados contra los derechos humanos.

El tráfico ilícito tiene que ver más sobre transacciones que sobre productos. Por ello se debe pensar en los traficantes como agentes económicos que han desarrollado especialidades funcionales y no nichos de productos. En efecto, más que distinguir entre traficantes, mulas, coyotes y pitufos, es mejor entenderlos según los roles que desempeñan: inversionistas, banqueros, empresarios, comisionistas, transportadores, vendedores al por mayor, logística, distribuidores, etc.

De todo lo anterior surgen axiomas tales como “el comercio ilegal no existe sin tráfico ilegal, y viceversa”. El tráfico ilícito involucra a todo el

mundo, pues nunca se avanzará en la resolución del problema si no se pone atención en los proveedores de los productos ilegales en vez de en la gente cuyo apetito por esos productos crea los incentivos que los hacen posible, tanto al comercio como al tráfico ilícito de drogas.

El desarrollo y la aplicación de la tecnología para hacer frente a los delitos de drogas

Como se ha dicho precedentemente, el surgimiento de la revolución tecnológica y de las comunicaciones ha favorecido el desarrollo de estas nuevas amenazas a la seguridad. De ellas se ha beneficiado la empresa del crimen para hacer más rentable su negocio, a la vez que para dotarse de instrumentos que garantizan la seguridad y la confidencialidad de sus operaciones.

En relación con lo anterior se debe asumir que los Estados y la comunidad internacional no han estado a la altura del desafío. A diferencia de los empresarios de la droga, que han realizado ingentes inversiones en el área tecnológica y de las comunicaciones, los primeros se han quedado atrás destinando aún importantes fondos de la cooperación internacional a la implementación de programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos.

Ello tal vez responde a la percepción moral y ética de algunos países donantes, en que el financiamiento de estos denominados programas sociales aparece como una forma de expiación de sus culpas, por demandar droga de aquellos países denominados productores. En efecto, pareciera ser una forma de compensar los daños que la demanda por esos productos ilícitos causa a estos países que, por regla general, transitan por el subdesarrollo y la pobreza.

De más esta señalar que el desarrollo de este tipo de programas ha constituido un despilfarro de importantes recursos financieros que no han reportado rentabilidad alguna y que, por el contrario, han significado no contar con fondos para el desarrollo de programas de inversión tecnológica para la acción antidrogas.

La comprensión de este punto hará la diferencia entre resolver el problema de los delitos de drogas o asumir la derrota ante el negocio del crimen.

Por lo anterior, tanto los Estados como también la comunidad internacional deben asumir el costo de invertir en tecnología, como presupuesto indispensable para desarrollar una acción eficaz en contra de los delitos de drogas.

El inventario tecnológico disponible en la actualidad da ciertas seguridades de que una utilización adecuada de ellas permitirá anticipar el accionar de la criminalidad o, al menos, reducir los perniciosos efectos de su actuar.

De igual modo, el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia, esto es, de captura y análisis de información útil, constituirá un importante aditamento a una acción integral y focalizada, que mermará las posibilidades de reacción de la organización criminal. En efecto, la virtud de una buena capacidad de inteligencia radica en la posibilidad de desarticular las redes de la organización criminal, de modo que ésta resienta significativamente sus posibilidades de responder cualquier embate.

El cambio de la forma de operar de los Gobiernos y la Comunidad Internacional

Este nuevo enfoque significa, necesariamente, abandonar los antiguos axiomas, como el de la responsabilidad compartida o corresponsabilidad y asumir derechamente la responsabilidad individual que cada uno de los Estados tiene para resolver el problema.

Los Estados, durante mucho tiempo, han escudado su ineficacia o falta de compromiso en un demagógico llamamiento a la cooperación internacional, que más bien obedecía a necesidad de ocultar las faltas de la acción gubernamental en la materia y como subsidio a su inoperancia para superar el subdesarrollo y la pobreza.

El nuevo enfoque importa la exigencia a los Estados de una responsabilidad original y primaria en la resolución del problema, que no se subordine a la acción o la cooperación de la comunidad internacional. El Estado debe asumir las responsabilidades que le impone la soberanía, haciéndose cargo de los costos de toda índole que impone una acción integral.

Lo anterior no debe entenderse con prescindencia absoluta del aporte que corresponde a la comunidad internacional, la que debe asumir un claro compromiso con la acción para hacer frente a los delitos de drogas,

facilitando los recursos y los medios a su disposición para fortalecer las capacidades nacionales.

De hecho, la función de la comunidad internacional, en vez de ser subsidiaria, debe tender a complementar las acciones del Estado de modo de no condicionar la efectividad de las mismas a un accionar internacional.

Por otra parte, la aproximación que deben realizar los Estados debe involucrar el establecimiento de una organización gubernamental con el alcance, la autoridad y las habilidades para enfrentar la problemática de los delitos de drogas.

Estas estructuras, junto con contar con las capacidades técnicas adecuadas para la función, deben contemplar modalidades flexibles de estructuración y acción que les permitan adecuarse a las diversas formas que presenta la criminalidad asociada a las drogas ilícitas.

Asimismo, la acción antidrogas debe tener, como presupuesto indispensable, la focalización de la misma. Ello se debe concentrar en aquellos “bolsones de ilicitud” que resultan más significativos para cada Estado. Lo anterior permite un mayor rendimiento de los recursos financieros y humanos y la optimización de sus resultados.

Para satisfacer de mejor manera los requerimientos antes señalados, se sugiere la creación de Grupos de Trabajo o *Task Forces* que integren las capacidades técnicas y de inteligencia de los Estados en su caso, o de la comunidad internacional, de modo que las estrategias de acción y la asignación de recursos financieros satisfaga los criterios de integralidad, flexibilidad, focalización y rentabilidad.

Al diseñar las estructuras y orgánicas de acción, se debe evaluar detenidamente el evitar la duplicación de esfuerzos. Tal vez uno de los factores que más ha incidido en la ineficacia de la acción antidrogas es la repetición de estructuras y acciones tras un mismo objetivo. Los ejemplos son claros y basta una somera revisión de lo que ha sido el accionar de los Estados y la Comunidad en tiempos recientes.

A dichos efectos, la coordinación entre los diversos actores comprometidos resulta indispensable. Y ésta debe darse a toda escala y en los diversos niveles de acción, desde el político hasta el operativo.

Lo anterior no se contradice, en modo alguno, con otra exigencia de la integralidad cual es la de aprovechar todos los espacios posibles de

acción, esto es, a nivel internacional, en los ámbitos bilaterales, vecinales, paravecinales, subregionales, regionales, hemisféricos y globales y, a nivel nacional, de todos los ámbitos posibles del acontecer.

La definición de metas y objetivos posibles de cumplir

El realismo en la elaboración de una estrategia antidrogas compromete cabalmente las posibilidades de éxito de la misma. Una definición clara y plausible de los resultados de la acción no hace sino fortalecer el desarrollo de la misma. Por el contrario, el establecimiento de metas y objetivos inalcanzables – si bien del todo deseables – tiene un efecto contraproducente en la potenciación del accionar. La seguidilla de fracasos o metas incumplidas generará constantes revisiones y cambios de las estrategias, que mermarán el efecto de largo plazo de una política sostenida en el tiempo.

Así, una definición política acertada en la materia debería estar regida por dos principios básicos:

- Restar valor económico a la actividad ilícita.
- Reducir el daño económico que genera.

Lo anterior implica medir el daño social que la actividad ilícita causa y compararlo con la forma de hacerle frente, de acuerdo a cómo se reduce el daño.

Lo expuesto, en definitiva, implica que opciones como la desregulación, la despenalización y la legalización del consumo tienen que ser consideradas como políticas válidas, sometidas a la valoración de que pueden reducir los incentivos para la empresa del crimen y el daño a la sociedad. A contrario *sensu*, significa que las políticas que no han probado tener estos efectos, deben ser revisadas y reformuladas.

Una solución global para un problema global

Reconocido el hecho de que los delitos de drogas constituyen una amenaza no sólo a la seguridad interior de los Estados, sino que también una amenaza no convencional a la seguridad internacional, la cooperación aparece como un instrumento clave para la solución de la problemática.

Los delitos de drogas y el accionar de la empresa criminal son cada día más difíciles de controlar y pesquisar en su origen, ya sea porque las formas de comisión de los mismos mutan rápidamente y se multiplican, ya sea porque las formas de encubrimiento se renuevan o los mecanismos de ocultamiento y seguridad se perfeccionan. De igual manera, la perpetración y consumación de las conductas en diversos espacios jurisdiccionales entranan, aún más, la investigación de estos delitos, lo que sumado al plus tecnológico que le han incorporado las empresas del crimen, convierten a estos ilícitos en conductas prácticamente impunes y casi imposibles de rastrear.

En este contexto, la cooperación internacional y el compromiso de la Comunidad de Naciones no es sólo una exigencia básica, sino más bien, una *condictio sinne qua non* para una eficaz resolución del problema que plantean los delitos de las drogas.

A tales efectos, una adecuada coordinación de los diversos actores involucrados en la acción antidrogas permitirá evitar superposición de funciones y duplicación de esfuerzos, a la vez que redundará en un resultado más eficaz de la acción concertada.

El compromiso de la sociedad en su conjunto

La exigencia que se impone desde lo anterior al conglomerado social, tanto nacional como internacional, es la construcción de una voluntad política real para la resolución del problema.

La historia del accionar antidrogas esta llena de declaraciones que destaquen la voluntad política y el compromiso de los Gobiernos en la materia. Sin embargo, la realidad ha demostrado lo contrario.

Una efectiva voluntad política y compromiso real con la acción antidrogas importa que todos los miembros de la sociedad entiendan y asuman quiénes son los beneficiarios del tráfico ilícito de drogas y quiénes pagan el costo.

El desafío que enfrenta Chile

En el contexto que se ha planteado precedentemente, nuestro país tiene la oportunidad de abordar la temática desde una nueva perspectiva que,

recogiendo las experiencias del pasado, innove en el planteamiento básico para enfrentar el problema.

La política exterior de un Estado no es sino una política pública más que se define en función de sus intereses permanentes y constituye el instrumento que le permite proyectarlos en el ámbito de la comunidad de las naciones.

Chile ha estado en el debate sobre la materia y tan sólo se ha sumado a las definiciones basadas en la política de “la Acción Integral para hacer frente al Problema Mundial de la Droga”. Una estrategia que ha demostrado, al igual que la “Política de Guerra a las Drogas” su fracaso, fundamentalmente porque el enfoque conceptual que las ha definido ha sido equivocado y confuso.

Es por eso que estimo que las ideas y los desarrollos presentados en este artículo pueden contribuir de alguna manera a la discusión de una formulación de política exterior en materia de prevención, control y sanción de los delitos de drogas. Entendidos éstos de manera sistémica y como función del crimen organizado. Cuestión, esta última, que importará un significativo avance en la aproximación a la problemática. ■

EL CANAL DE PANAMA COMO INSTRUMENTO DE LA GLOBALIZACION Y SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO DEL COMERCIO EXTERIOR DE CHILE

LUIS EDUARDO SALINAS RUIZ*

Resumen

Interesante estudio sobre el Canal de Panamá, su evolución en el tiempo, las necesidades de ampliación que están siendo enfrentadas y el impacto de estas medidas en el comercio internacional de Chile, uno de los principales usuarios de esta vía entre dos océanos.

Abstract

An interesting study on the Panama Canal and how its use has evolved in time, the need to enlarge its capacity that is currently being addressed and the effect that such measures have in the international trade of Chile as one of the major users of this connection between two oceans.

Introducción

El diario contacto con el Canal de Panamá revitalizó mi interés por el comercio global y sus actores, entre ellos, los buques de colosal tamaño que cruzan de un mar a otro a través de un canal excavado centímetro a centímetro en la roca ístmica, vía acuática que ha estado íntimamente ligada a los intereses estratégicos y comerciales de las grandes potencias. La historia del Istmo panameño y de su Canal, es también la historia del comercio. Se conjugan en ella intereses comerciales, coloniales, imperialistas, estratégicos, nacionalistas y de supervivencia como nación. Hoy, el Canal de Panamá juega un papel preponderante en la cadena global de suministros ya que más del 5% del tráfico marítimo mundial surca sus aguas.

Pretendo con este trabajo repasar la historia del Istmo y de su Canal interoceánico, rescatando de aquella las razones económicas y estratégicas que movieron tanto a franceses como a estadounidenses a materializar esta gran obra de ingeniería. Abordaré también los acuerdos que permi-

* Consejero, Servicio Exterior de Chile.

tieron a los panameños recuperar su soberanía, esbozaré sus vínculos históricos con Valparaíso y las posibles alternativas de proyectos que podrían restarle clientes en el futuro. De igual manera, mencionaré el tema de la seguridad y amenazas a la vía interoceánica y me referiré también al proyecto de ampliación, para, finalmente, concluir con un análisis del impacto del Canal de Panamá en el comercio exterior de Chile, considerando que más del 30% de las mercaderías que exporta e importa nuestro país lo utilizan.

El Istmo de Panamá. Su historia.
Sus vínculos con el comercio. Otros

Morfología

Hace tres millones de años fenómenos geológicos cerraron el último pasaje natural que conectaba los dos grandes océanos en el continente americano, creándose así el Istmo de Panamá. Desde entonces, éste ha sido un puente entre las Américas y también barrera entre los dos mares, hasta que el mismo fue abierto.

Descubrimiento de Panamá. Apertura de Rutas

Cientos de miles de años después, en 1501, Rodrigo de Bastidas descubrió en parte de su extensión el Istmo de Panamá por el litoral Caribe, tarea que culminó el propio Cristóbal Colón al año siguiente, sin sospechar lo cerca que se encontraba del Océano Pacífico. Once años más tarde, Vasco Núñez de Balboa atravesó el Istmo del Darién, descubriendo el entonces llamado “mar del sur”. Inmediatamente, la Corona de España encomendó al nuevo Gobernador de Panamá, Pedrarias Dávila, encontrar un pasaje a ese mar. Tras explorar el territorio y de no encontrar ningún paso natural entre ambos océanos, el Gobernador fue precursor de una ruta terrestre a través del Istmo, el Camino Real, que conectó las ciudades de Nombre de Dios en el Caribe y Panamá en el Pacífico, separadas ambas por 70 kilómetros, y que él fundó en 1519.

Ya en 1529 se hicieron los primeros planos de un canal interoceánico en Panamá y en 1534 Carlos V mandó, por Real Cédula, al Gobernador de Castilla de Oro, la orden de buscar por donde construirlo. También se consideraban otras alternativas, entre el istmo de Tehuantepec en México, por el norte y la depresión del Atrato en Colombia, por el sur, para su construcción.

Comercio

Durante los siglos XVI, XVII y parte del XVIII, un porcentaje sustancial del comercio de España con Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina se hizo a través del Istmo. Hasta 1739, las principales transacciones comerciales del imperio español en América se realizaron en las ferias de Portobelo, fuerte ubicado en la costa Atlántica del Istmo, lugar por donde transitaba más de un tercio del oro que se transaba en el mundo y permanentemente asolado por piratas como Francis Drake y otros.

Hoy, al igual que ayer, sigue fluyendo por el istmo gran parte del comercio exterior de esos países no sólo con España sino que con el mundo.

Canal Interoceánico

De allí en adelante, se estudiaron varios planes para construir el Canal, obra que fue promovida por Alejandro von Humboldt, geógrafo y explorador alemán quien sugirió nueve rutas, dejando a la de Panamá en cuarto lugar. Ya en 1835 comenzó a hacerse más vivo el interés de los Estados Unidos en la construcción de un canal interoceánico comenzando a armarse, de esa manera, el entramado de acuerdos entre las grandes potencias de la época tendientes a obtener el control del estratégico paso.

Ferrocarril Transístmico

Gracias al descubrimiento de oro en California, en 1848, miles de estadounidenses y de mercancías transitaron por el Istmo, desde la costa Este hasta la costa Oeste de los EE.UU., “nicho” que llevó a varios empresarios de ese país a unir ambos océanos con veleros y mulas primero y con un ferrocarril, construido entre los años 1848 y 1855, más tarde.

Canal Francés

Terminada la construcción del Canal de Suez en 1869, el conde Ferdinand de Lesseps puso sus ojos sobre el istmo centroamericano e impuso su visión sobre la ruta panameña en el Congreso organizado por la Sociedad de Geografía, en París, en 1879. En enero de 1880, De Lesseps dio inicio simbólico a la construcción de un canal a nivel del mar, entre las ciudades de Panamá y Colón. Luego de innumerables problemas, causados por mala administración e insalubridad de la zona y en vísperas de su quiebra, la empresa que él había creado optó por el sistema de esclusas, solución que había sido propuesta por otro ingeniero francés en el señalado Con-

greso. Pese a los esfuerzos, ésta terminó por sucumbir en el marco de un sonado escándalo que remeció a toda Francia. Intervenida por el gobierno francés, la nueva compañía terminó siendo vendida a los Estados Unidos el 4 de marzo de 1904, ferrocarril incluido.

Canal Estadounidense

Los acuerdos que llevaron a los EE.UU. a hacerse del control de la vía interoceánica habían tenido su génesis en diciembre de 1846, cuando este país y la República de la Nueva Granada, suscribieron el Tratado Mallarino-Bidlack en Bogotá, en el que los norteamericanos se obligaron a garantizar positiva y eficazmente a ésta la neutralidad de Istmo de Panamá. Para la Nueva Granada, el Tratado aseguraba permanentemente su soberanía sobre el territorio.

Gran Bretaña ya tenía puestos sus ojos en América Central. En Belice había establecido un Gobierno de la Corona y, dos años más tarde, ocupó Mosquitia con el pretexto de su protectorado sobre los reyes mosquitos. Y, en respuesta al Tratado Mallarino-Bidlack, ocupó la Isla Tigre, también de Honduras, hecho que no fue bien recibido en los Estados Unidos donde se aseguraba que Gran Bretaña (una potencia extracontinental) pretendía controlar el área. Ello – junto a la naciente Doctrina Monroe y a intereses geopolíticos – llevaron a los Estados Unidos a negociar con Gran Bretaña primero el Tratado Clayton-Bulwer (1850) que, en la práctica, concedía a los ingleses el control de cualquier canal que se construyese y, luego, el Tratado Hay-Pauncefote (1900), que facilitaba la construcción de un canal entre los dos océanos bajo los auspicios de los Estados Unidos, conviniéndose en el mismo su neutralización. En las cláusulas de reservas, aprobadas por el parlamento norteamericano, se indicaba que este instrumento reemplazaba al Tratado Clayton-Bulwer. Ello no fue aceptado por Gran Bretaña, lo que condujo a la negociación y firma de un segundo Tratado Hay-Pauncefote (1901), que acogió gran parte de las reservas hechas por el Congreso norteamericano y en el que se adoptan, como base de la neutralidad, las reglas incorporadas en la Convención de Constantinopla para la libre navegación del Canal de Suez, suscrita en abril de 1888. Al mismo tiempo, permitió la construcción de un canal estadounidense, con fondos y en una zona de ese país.

En enero de 1903, los EE.UU. y Colombia firmaron el Tratado Herrán-Hay, mediante el cual este último concedió al primero, en el Istmo, una zona de 10 kilómetros de ancho para el Canal por un término de 100 años, lo

que fue rechazado por el Congreso colombiano. En noviembre de ese año Panamá se independizó de Colombia y fue reconocido inmediatamente por los Estados Unidos que suscribió con Panamá, a fines de ese año, el Tratado Hay-Bunau Varilla, que le otorgaba la concesión del área más importante del Istmo para la construcción, operación, mantenimiento, saneamiento y protección de un Canal interoceánico. Las obras se iniciaron en 1904 y culminaron en 1914.

Situación Económica del Istmo antes del Canal

La posición geográfica de Panamá siempre estuvo vinculada al paso de personas y al comercio de bienes, fuente de parte de sus ingresos. Asimismo, hasta la independencia de Colombia, la economía local dependía de la ayuda del Gobierno bogotano a través del denominado Situado, y de una muy precaria agricultura donde el banano era el principal cultivo de exportación. Los recursos proporcionados por el señalado tráfico de personas y mercaderías, eran controlados por intereses extranjeros, constante que se mantuvo inalterada durante gran parte de la historia del Istmo.

Impacto del Canal en la Economía Panameña

Si bien el Canal de Panamá reúne todas las condiciones para ser un centro logístico y de comercio mundial con un fuerte impacto en el desarrollo de la economía local, ello no siempre fue así para los panameños. Durante sus primeros 76 años de vida republicana, el desarrollo marítimo de Panamá y por ende de su economía, se vieron limitados por el control ejercido por los Estados Unidos en el canal interoceánico, su zona contigua y puertos, impidiendo que los istmeños pudieran sacar el máximo provecho a su principal recurso geográfico.

Durante el período del canal estadounidense el aporte a la economía panameña fue creciendo, gradualmente, desde 250.000 dólares anuales en monedas de oro desde el momento de la ratificación del Tratado Hay-Bunau-Varilla, hasta 1.930.000 dólares anuales acordados en 1955. En septiembre de 1977 los tratados Torrijos-Carter establecieron la entrega inmediata a Panamá de los Puertos de Balboa y Cristóbal, el ferrocarril y otras instalaciones marítimas y se dispuso la transferencia gradual de la vía acuática a Panamá, además de anualidades fijas y participación por cada tonelada neta de tránsito, reajutable según IMP de los EE.UU. hasta completarse el proceso de transferencia, al mediodía del 31 de diciembre de 1999, lo que impactó favorablemente a la economía istmeña.

En 1994 fue creada la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). La vía interoceánica ha hecho aportes directos al Tesoro Nacional por 1.874 millones de dólares e indirectos por 676 millones de dólares entre los años 2000 y 2006.

Zona Libre de Colón

Ligada íntimamente al Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón (ZLC) fue creada al amparo del Decreto Ley de 18 de junio de 1948 como entidad Autónoma del Estado constituyéndose, hoy, en el área franca más importante del mundo occidental, con un movimiento de 10.000 millones de dólares anuales.

Valparaíso y el Canal de Panamá

Estimo importante reseñar en este trabajo la vinculación entre Valparaíso y el Canal istmeño, ya que la suerte de uno fue la desgracia del otro, en tiempos pasados. El comercio entre las colonias de la América del Sur y España se hizo, como he señalado, en las ferias de Portobelo, lo que se mantuvo hasta mediados del siglo XVIII cuando el tráfico marítimo comenzó a utilizar la ruta del Cabo de Hornos a causa de las andanzas de los piratas en el Caribe. Esta situación, con el tiempo, derivó en el fortalecimiento de los puertos chilenos con un mayor movimiento comercial que se mantuvo por varias décadas y una marina mercante nacional fortalecida por la Guerra del Pacífico. Sin embargo, en la última década del siglo XIX y primera del siglo XX, la marina mercante nacional no experimentó crecimiento alguno, a lo que se sumó la construcción del Canal de Panamá y el inicio de la Primera Guerra Mundial. La apertura de la vía interoceánica afectó enormemente la economía de Valparaíso, sumándose a aquel hecho la disminución del movimiento marítimo causada por la Primera Guerra Mundial.

Lo que aconteció al Istmo de Panamá a contar de mediados del siglo XVIII le pasó a Valparaíso desde 1914 en adelante. Sin embargo, el paso de los años ha confirmado que, si bien la ciudad puerto perdió influencia como uno de los principales terminales de carga y pasajeros del Pacífico por la apertura del Canal de Panamá, la realidad es que la vía acuática ha resultado ser altamente relevante para el éxito de nuestro comercio exterior.

Alternativas al Canal de Panamá

Hay vías alternativas que compiten con el Canal istmeño en algunas rutas: Canal de Suez y Sistema Intermodal de los Estados Unidos. También existen otros sistemas – algunos de ellos en la mesa de dibujo y otros operativos a medias – que podrían presentar competencia al Canal de Panamá. Se suma a aquello la amenaza de los fenómenos meteorológicos, tema no menor en virtud del cambio climático que experimenta el planeta. Cada una de estas rutas tiene ventajas y desventajas, que describo a continuación:

EN OPERACIONES

Sistema Intermodal de los EE.UU. Es un competidor importante del Canal de Panamá y está en vías de ampliarse. Se estima que la vía istmeña es aproximadamente el 40% más económica que este sistema. Se dice, también, que la decadencia del servicio multimodal norteamericano ha provocado el aumento del tráfico por el Canal de Panamá, al brindar este último mayor confiabilidad en el manejo de carga en contenedores.

Canal de Suez. Fue construido por De Lesseps e inaugurado 45 años antes que el Canal de Panamá. La vía marítima del Medio Oriente es a nivel del mar y puede recibir buques de gran manga y calado, sin restricciones en cuanto a eslora. En cambio, el Canal de Panamá está limitado al tránsito de buques Panamax, que no exceden 32.3 metros de manga, 294.1 metros de eslora y 12 metros de calado. No obstante, Suez se ubica en una zona volátil, producto de conflictos políticos, experimentado cinco interrupciones del tráfico en sus 137 años de existencia, algunas de ellas por varios años, hecho que incide en las primas de seguros. Por su parte, la vía centroamericana se ubica en una zona libre de conflictos nacionales o regionales.

Al igual que el Canal de Panamá, Suez tiene parte de sus rutas cautivas. La competencia se produce en el comercio que se mueve entre China y la costa Este de los EE.UU. que puede escoger entre el sistema intermodal, el Canal de Suez y el Canal de Panamá.

PROYECTOS

Hay varios proyectos de sistemas arteriales que, de ser concretados, podrían representar una competencia importante para el sistema intermodal de los Estados Unidos y para los Canales de Panamá y Suez, lo que be-

neficiaría a Chile. Su materialización es una incógnita por los altos costos involucrados y por el hecho de que la vía panameña será ampliada, lo que podría bloquear algunos proyectos. Estos son:

Corredor Transístmico de Tehuantepec. En marzo de 2006 el Gobierno de México informó que decidió reactivar las tratativas para la construcción de un corredor vial y ferroviario alternativo al Canal de Panamá, el que se extendería desde Coatzacoalco en Veracruz hasta Salina Cruz en Oaxaca.

Canal Seco Honduras-El Salvador. Uniría por tierra los puertos de Cortés en el Atlántico hondureño y de Cutuco en el Pacífico salvadoreño.

Canal Nicaragüense. En la campaña presidencial de 2006 el Gobierno nicaragüense reiteró su interés en la obra, que tiene un costo estimado de 20.000 millones de dólares, para lo cual anunció que haría gestiones para buscar eventuales interesados en financiarlo y construirlo. Meses después el nuevo Presidente, Daniel Ortega, descartó de plano la construcción de un canal que atravesase el Gran Lago de Nicaragua, por ser ésta la mayor reserva de agua de Centro América.

Corredor Manta-Manaos. El proyecto, destinado a unir los puertos de Manta (Ecuador) y Manaos (Brasil), que sería impulsado por los presidentes Rafael Correa y Lula da Silva y combinaría el transporte marítimo con el aéreo, terrestre y fluvial, tendría la ventaja de que tanto las vías como la infraestructura ya están, sólo habría que mejorarlas. El proyecto requeriría de una inversión de 800 millones de dólares, que serían financiados por la CAF.

RUTA ÁRTICA

En el ámbito de las hipótesis está la posible apertura de rutas árticas, en vista del cambio climático que está afectando al planeta.

Tratados Torrijos-Carter

Desde que se firmó el Tratado Hay-Bunau Varilla, los panameños iniciaron la cruzada tendiente a recuperar la soberanía del Canal, lo que aconteció en 1977 cuando Omar Torrijos y Jimmy Carter suscribieron los Tratados que llevan sus apellidos, y fijaron calendario y transición para el desmantelamiento del enclave colonial.

El punto de inflexión de la posición estadounidense frente al Canal se produjo en 1964, cuando Panamá cortó relaciones diplomáticas con los EE.UU. por los sucesos acaecidos en enero de ese año, que costaron la vida a un grupo de estudiantes que exigían la soberanía del Canal, ultimados por soldados norteamericanos dentro de la zona del Canal. Los panameños dejaron clara su intención de mantener cortados los nexos diplomáticos en tanto no se recibieran las seguridades de que se pondría término al Tratado Hay-Bunau Varilla. Este fue abrogado finalmente en septiembre de 1965, ocasión en que los Presidentes de ambos países llegaron a acuerdos generales que sentaron las bases para la negociación de la salida de los Estados Unidos del Istmo y condujeron a la negociación del Tratado del Canal de Panamá y el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá.

Ambos acuerdos fueron firmados en la sede de la OEA en Washington por el Comandante en Jefe de la Guardia Nacional de Panamá, General Omar Torrijos, y por el Presidente de los Estados Unidos de América Jimmy Carter, el 7 de septiembre de 1977. Los instrumentos resolvieron el problema de la existencia de la Zona del canal y fijaron fecha – 31 de diciembre de 1999 – para el traspaso de la administración del Canal de los EE.UU. a Panamá.

Protección del canal de Panamá

Las materias relativas a la protección y defensa del Canal de Panamá están reguladas en el “Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal” y al “Funcionamiento del Canal de Panamá”, en su artículo IV, al igual que en el Acuerdo para la Ejecución de dicho artículo, el cual contiene cuatro anexos y un acta convenida sobre tal acuerdo, firmada en la misma fecha que el referido tratado por los negociadores de Panamá y de los EE.UU. En su texto, ambos países se obligaron a proteger y defender el Canal, confiriendo, el párrafo 2º, a los Estados Unidos la responsabilidad primaria de proteger y defender la vía interoceánica.

Amenaza Terrorista

En marzo de 2007 el Pentágono desclasificó declaraciones de un alto integrante de Al Qaeda, de origen pakistani, detenido en la base militar de Guantánamo desde 2003, quien confesó que el bombardeo y destrucción del Canal de Panamá era uno de los objetivos de ese grupo terrorista.

Agregó que, en su calidad de director de operaciones de la señalada red y encargado de ejecutar las acciones del 11 de septiembre de 2001, era él quien tenía a su cargo el tema de Panamá. Su confesión inquietó a usuarios y panameños por igual. Entre estos últimos surgieron algunos cuestionamientos a la política exterior istmeña por su alineamiento con los Estados Unidos, alentando la tesis de que si Panamá es un país neutral será menos probable que sufra las represalias e ira de los terroristas de Al Qaeda. Para otros, la neutralidad erróneamente los hará sentir más seguros cuando más alerta y preparados se debe estar.

Participación de Chile en la Protección del Canal de Panamá

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 pusieron de relieve la necesidad de incrementar las medidas de protección al Canal de Panamá. Conforme a ello y habida cuenta de nuestros vínculos con la vía interoceánica, la Armada de Chile tomó la iniciativa de crear, en conjunto con la Armada de los EE.UU. y la Autoridad Marítima Nacional de Panamá, un ejercicio de entrenamiento para responder de manera rápida a una amenaza en contra de la vía acuática. El primero de ellos tuvo lugar en julio de 2003 y consistió en simular la presencia de un buque mercante cargado con explosivos que intentaría sabotear el Canal.

Los ejercicios Panamax representan el esfuerzo de llevar a cabo un sistema de defensa cooperativa en forma de anillos concéntricos para la protección del Canal y el desarrollo de diversos niveles de interoperabilidad entre las unidades que participan en el entrenamiento, así como del trabajo combinado de los oficiales de las distintas marinas participantes. La versión correspondiente a 2007 contó con la participación de Armadas de varios países de la región.

Ampliación del canal de Panamá

El Canal es una arteria en la que los panameños cifran sus esperanzas de crecimiento y desarrollo. Interpretando ese deseo y ante el ineludible hecho de que la vía está cerca de su saturación, desde el punto de vista operativo, el Presidente Martín Torrijos decidió acometer la tarea de su modernización mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, que permitan el paso de buques Pospanamax, hoy impedidos de hacerlo a través de las actuales esclusas, con un costo estimado de 5.250 millones de dólares. El proyecto fue elaborado por la ACP y entregado al Primer

Mandatario en abril de 2006. Luego de ser sometido al Consejo de Gabinete, donde fue aprobado, fue enviado a la Asamblea Nacional que lo discutió y aprobó, llamando a un referendun popular para ser realizado en octubre de ese año, conforme lo establece la Constitución Política.

Referendum

La campaña del referendun tuvo una duración de tres meses, con una marcada presencia del “Sí” frente a la opción “No” en los medios de comunicación. La misma fue ardua y dura, habida cuenta de que el ejecutivo debió encarar, ante todo, la desconfianza del pueblo hacia los gobernantes en materia de mal uso de recursos públicos. Ello hizo que el Jefe de Estado enarbolará la bandera de la transparencia para asegurar el triunfo del “Sí” y evitar una derrota que sería perjudicial para el país, habida cuenta de la imperiosa necesidad de ampliar la vía. El 22 de octubre de 2006, la opción “Sí” resultó ganadora con el 78% de los votos, contra el 22% de los votos contrarios a la ampliación, en un contexto en el cual el 57% de los electores se abstuvo de votar, porcentaje levemente inferior al de la última Consulta sobre reformas constitucionales, realizada en 1992. La alta votación del “Sí” fue considerada como un respaldo a su gestión y agenda modernizadora por el Gobierno.

Alza de Peajes

El Canal de Panamá inició operaciones en 1914. Fue administrado sin fines de lucro hasta el mediodía del 31 de diciembre de 1999. La política financiera – al igual que la estructura de peajes, durante la administración de los EE.UU. – estaba dirigida a recuperar los costos de operación e inversión. En 85 años, los peajes del Canal experimentaron nueve ajustes calculados sobre la base de la capacidad volumétrica de los buques o CP/SUAB (Canal de Panamá/Sistema Universal de Arqueo de Buques).

La ACP inició, entre 2002 y 2003, una primera fase de correcciones en la política de precios e introdujo una nueva estructura que estableció una diferenciación de precios por tamaño de buques y sentó las bases para una segmentación de mercado por tipo de buque, que toma en cuenta las necesidades y características de cada segmento, y la propuesta de valor que brinda a cada uno de ellos el Canal de Panamá, peajes que entraron en vigor el 1° de octubre de 2002.

En 2005, la ACP implementó un cambio en el sistema de arqueo aplicable solamente a los buques portacontenedores y a aquéllos con capacidad para transportar contenedores sobre cubierta. El cambio modificó la señalada medida de CP/SUAB a TEU (1 TEU = 1 contenedor de veinte pies o *Twenty Equivalent Unit*) y estableció como base de cobro la capacidad total de carga de estos buques, incluyendo los contenedores sobre cubierta. Para la ACP, el establecimiento de un peaje basado en TEU permite a los navieros que operan buques portacontenedores transferir de manera más transparente el costo de tránsito por el Canal a sus usuarios. El reajuste fue dividido en tres etapas, la última de ellas implementada el 1° de mayo de 2007, a 54 dólares por TEU.

En la propuesta de ampliación del Canal de Panamá se reiteró la política de peajes de la ACP en el sentido que éstos se establezcan en base a la oferta y la demanda. En tal sentido, la propuesta aprobada en el referéndum en octubre del 2006 consideró incrementos promedios anuales del 3,5% durante un lapso de dos décadas, para financiar el proyecto. Conforme a ello, en enero de 2007 la ACP propuso un aumento de peajes a lo largo de tres años de manera que las navieras puedan hacer sus proyecciones y estimar sus costos a futuro. Esto incluyó un nuevo método de arqueo por tonelada de desplazamiento que se cobra a los buques de guerra, dragas y diques secos; cambios en las reglas de arqueo, de índole administrativa, que no afectan el valor de los peajes; nuevo método de arqueo para buques de pasajeros; y ajuste por peajes de segmento con la finalidad de aproximar el monto de los cargos del Canal en concepto de peajes al valor que la ruta ofrece, nuevos peajes por TEU afectivos a contar del 1° de mayo de 2008, de acuerdo a los siguientes montos y fechas (al 30 de abril de 2007 la tarifa era de 49 dólares por TEU):

- 1° de mayo de 2007 = 54 dólares por TEU (alza ya establecida con anterioridad).
- 1° de mayo de 2008 = 63 dólares por TEU.
- 1° de mayo de 2009 = 72 dólares por TEU.

Posición de Chile frente al Alza de Peajes

Chile es el cuarto usuario del Canal de Panamá a nivel mundial y primero en América Latina. Nuestro comercio exterior se moviliza en un porcentaje cercano al 90% por vía marítima. Del total movilizado, el 30% lo hace a

través del Canal de Panamá. Por ello, el Gobierno dispuso la participación del Embajador en Panamá en la Audiencia Pública convocada por la ACP para marzo de 2007, para fijar nuestra posición respecto del alza de tarifas. En la presentación el diplomático aclaró que, si bien Chile considera legítima la decisión de las autoridades panameñas de elevar las tarifas y valora la segmentación del mercado con diferentes tarifas, considera que el alza es excesiva y puede perjudicar el comercio internacional. Luego se expusieron los argumentos que sostienen la presentación chilena, a saber: el alza planteada no otorga plazo razonable para que los agentes programen sus operaciones, por lo que se pidió plazo mayor entre propuesta y aprobación de propuesta y su vigencia. El hecho de que las alzas se concentran en un corto período de tiempo, lo que no permite que nuestros exportadores e importadores puedan internalizar y mitigar su impacto, por lo que se sugirió prorratear los incrementos en un período no inferior a 15 años; Las nuevas tarifas se aplican en forma previa a que la obras estén finalizadas, produciéndose un subsidio intertemporal entre los actuales usuarios y los posteriores al año 2014, fecha prevista para la entrada en operaciones del tercer juego de esclusas, y que se cobraría por un servicio mejor, que no se entrega. La propuesta otorga un subsidio cruzado desde las economías en vías de desarrollo a los países desarrollados, porque los países más pequeños seguirán utilizando buques Panamax para su comercio exterior, lo que se traduce en mayores costos de flete. Por todo ello se solicitó que la tarifa cobrada a los buques con menor capacidad volumétrica CP/SUAB considere esta situación. Se señaló, también, que cualquier alza de tarifas reducirá bruscamente la competitividad de nuestros exportadores y se encarecerán nuestras importaciones, con negativas repercusiones en el bienestar de los chilenos.

Previo a la Audiencia Pública, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú, enviaron a la ACP una carta suscrita por los Jefes de Misión en Panamá en la que, de manera inédita, efectuaron una presentación conjunta frente a este tema.

Pese a los reclamos de los usuarios, en la Audiencia Pública la Junta Directiva de la ACP aprobó la propuesta de Modificación de las Reglas de Arqueo y de los Peajes de la Autoridad del Canal de Panamá, mediante Acuerdo N° 130 el 3 de abril de 2007, quedando las alzas a firme a contar del 1° de mayo de 2007.

Impacto del canal de Panamá en el comercio exterior de Chile

Mi principal objetivo al hacer este trabajo fue investigar el impacto de las tarifas del Canal de Panamá en el comercio exterior chileno habida cuenta de la importancia de la vía interoceánica. Con el paso del tiempo pude percatarme de que la información disponible sobre la materia era escasa. Sólo encontré antecedentes de orden general en las presentaciones del Gobierno de Chile, de la Asociación de Armadores de Chile-SOFOFA y de la Compañía Sudamericana de Vapores, en la mencionada Audiencia Pública. Luego de algunas averiguaciones, pude concluir que en Chile no hay – al menos disponibles públicamente – estudios que detallen el impacto del costo de transitar por el Canal de Panamá para nuestros productos de importación y exportación.

Acorde con dicha realidad debí remitirme, en gran medida, a la información contenida en un informe encargado por la ACP a la empresa *Mercer Managing Consulting*, que determina el impacto de los costos de transitar esa vía acuática para sus principales clientes, entre ellos Chile, cuyo texto me pareció centrado y objetivo.

La parte referida a Chile, de 85 páginas, efectúa un detallado análisis del impacto de potenciales reajustes de los peajes en los productos de exportación e importación chilenos considerados más relevantes que atraviesan por el Canal. Se señala allí que el 69% del comercio exterior chileno se realiza por vía marítima, incluyendo el 80% de las exportaciones y el 50% de las importaciones. De esos porcentajes, por peso, una cuarta parte de las exportaciones e importaciones pasan por el Canal de Panamá. El estudio identifica la sal, carga en contenedores, cobre y fruta como los productos de exportación más relevantes por peso que transitaron el Canal de Panamá en la pasada década los cuales, en su conjunto, representan tres cuartas partes de las exportaciones chilenas que utilizaron la vía, las que crecieron el 7,8% anual durante ese período. Por su parte, las importaciones chilenas a través del Canal de Panamá, en el mismo período, disminuyeron el 8% por año debido al incremento de las importaciones desde países sudamericanos y asiáticos. Asimismo, la carga en contenedores, petróleo y sus derivados y fertilizantes, configuran el 50% de las importaciones chilenas más relevantes que usaron el Canal.

El informe centró su análisis en el impacto de los costos del Canal en las exportaciones de cobre, madera, fruta y sal, conforme a estadísticas del año 2003. Al respecto se indica que, con excepción de la sal, el costo del

Canal no es una porción significativa del valor CIF de esos productos. En cuanto al cobre, dice que los costos asociados al Canal son una porción mínima de su valor CIF. Agrega que, con un alza de peajes del 200%, el impacto sobre los precios CIF del cobre sería el 0,22% y cobre ore el 0,78%; fruta bulk el 1,69% y en contenedores el 0,45%.; madera el 1,5% y sal el 14,21%, siendo éste el producto más afectado pero que, finalmente, representa sólo el 0,2% de las exportaciones chilenas, por lo que no afecta de ninguna manera la economía nacional.

En cuanto a las importaciones Mercer señala que, debido al incremento de los peajes del Canal, incluso del 200% para todas las importaciones de los productos chilenos que lo utilizan, el costo total de dichos productos podría crecer el 0,11% y el Producto Interno Bruto podría caer sólo el 0,03%, con poco o ningún impacto en la inflación.

Luego de un análisis bastante pormenorizado, el estudio concluye que el efecto de un incremento de los costos de transitar por el Canal de Panamá no tendría un impacto significativo en la economía chilena, ni tampoco en sus principales industrias que producen y exportan productos relevantes en cuanto al uso del Canal de Panamá. Para los autores la pregunta, para la economía chilena, no es si los aumentos de costos del Canal de Panamá van a tener un impacto significativo en el costo de los productos sino, más bien, si el Canal tendrá la suficiente capacidad para atender la demanda en el futuro, con un adecuado nivel de servicios. Para Mercer, las implicancias de un deterioro crítico de la cadena de abastecimiento que afecte a la economía chilena en el evento de que la capacidad del Canal sea insuficiente para satisfacer la demanda, es sustancialmente más importante que el análisis sobre el incremento de los costos por transitar la vía. De allí que la necesidad de agregar capacidad al Canal sería el asunto más crítico para la economía chilena.

Conclusión

Espero haber aportado con este trabajo algunas luces sobre la historia e importancia del Canal de Panamá. Para Chile, ha sido una herramienta formidable que nos ha permitido desarrollar nuestro comercio exterior de manera efectiva desde su entrada en operaciones en 1914 pese a haber afectado negativamente, por algunas décadas, a nuestro otrora principal terminal portuario. Asimismo, estimo que la ampliación del Canal continuará favoreciendo nuestro comercio exterior al hacer más expedita la vía

cuando la obra esté terminada el año 2014 ya que, como he señalado, la misma está cerca de su punto de saturación, que es 360 millones de toneladas anuales, lo que se espera ocurra dentro de dos o tres años, como máximo, con el consiguiente deterioro del tránsito por mayores demoras. En tal sentido, no hay otra opción que asumir e incorporar el incremento de los peajes dentro de los costos correspondientes, ya que es muy poco probable que los panameños dejen de sacar el máximo provecho a su mayor ventaja comparativa: posición geográfica y Canal Interoceánico.

Para Chile y sus empresarios, el alza de los peajes se produce en una coyuntura en que las exportaciones chilenas se ven afectadas por un dólar débil: no obstante ello, confío en que el profesionalismo demostrado por los administradores de la vía interoceánica es garantía suficiente para que éstos se mantengan atentos a las realidades comerciales y financieras de la región y del mundo y eviten alzas de peajes adicionales, que puedan causar efectos negativos en los usuarios del Canal, entre ellos Chile. Asimismo, estoy seguro de que la ACP tendrá siempre en consideración las pautas establecidas en el artículo III del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá, a la hora de sopesar nuevos reajustes adicionales a los recientemente anunciados. ■

POR EL DERECHO A SER CIUDADANOS*

ANITA DE AGUIRRE**

Resumen

El ejercicio del Derecho a sufragio de los ciudadanos residentes en el exterior, es un derecho actual en muchas naciones del mundo y de América Latina. Hoy este derecho no pueden ejercerlo los cientos de chilenos y chilenas que residen fuera de Chile. Este artículo es un recuento de los principios, las bases constitucionales y los contenidos de las iniciativas legislativas impulsadas por el Gobierno de Chile desde 1990.

La Dirección de Comunidades de Chilenos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, creada por el Presidente Ricardo Lagos a partir del 2004 es dirigida por la Sra. Anita de Aguirre Hoffa.

Abstract

The right to vote for nationals residing abroad is currently in application in many nations of the World and in Latin America. The many Chileans in this situation cannot vote. This article is a review of principles, constitutional foundations and legislative initiatives that the Chilean government has supported since 1990.

The Ministry of Foreign Affairs has a special department, established by Presidente Ricardo Lagos, that is responsible for the links with Chilean communities abroad. Ms. Anita de Aguirre Hoffa is in charge since 2004.

El derecho a voto de los chilenos del exterior

La Dirección de Comunidades Chilenas del Exterior (DICOEX), creada en el año 2000 por el Gobierno del Presidente Lagos, tiene por misión impulsar y coordinar la política de vínculo con la comunidad de chilenos residentes en el exterior.

Uno de los ámbitos de preocupación y trabajo, es la promoción y defensa de los derechos humanos y ciudadanos de los chilenos y chilenas que residen fuera de Chile, y en especial, el ejercicio del derecho a sufragio en el exterior. Esta aspiración es un compromiso del programa y del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

* Este artículo, recoge los aportes y reflexiones de las jornadas y coloquios desarrollados conjuntamente con la Universidad La República, la Fundación Migración y Desarrollo Humano, La Comisión Chilena de Derechos Humanos y la Universidad Academia Humanismo Cristiano, con relación al ejercicio del derecho a sufragio en el exterior. La redacción ha sido coordinada por Pedro Hernández González, Profesional de la DICOEX con la participación de Jaime Esponda, Christian Torres, María Luisa Sotomayor y Olivia Mora.

** Directora de Dirección de Comunidades Chilenas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Desde marzo del 2006, a partir de la iniciativa del poder ejecutivo de impulsar la modificación de las leyes 18.556 y 18.700, sobre el sistema de inscripción electorales y servicio electoral y de votaciones populares y escrutinios respectivamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y en especial, la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el exterior, ha participado activamente del proceso de información, debate y discusión de estas iniciativas en el poder legislativo.

Junto al proceso de discusión parlamentaria, y como aporte a ese debate, la DICOEX conjuntamente con la Universidad La República, la Comisión Chilena de Derechos Humanos, la Fundación Migración y Desarrollo Humano y la Universidad Academia Humanismo Cristiano, han organizado un conjunto de sesiones temáticas, coloquios y elaboración de documentos de trabajo que se han entregado a los señores y señoras diputados para su información y análisis.

Igualmente, la DICOEX ha concurrido a diversos encuentros con la comunidad de chilenos en el exterior, con el objeto de abordar este importante anhelo y derecho que exigen esos chilenos y chilenas del exterior: el ejercicio de sus derechos ciudadanos y de sufragio. En este quehacer se han sostenido encuentros con las comunidades de Argentina, Bolivia, Brasil, los Estados Unidos, Canadá, Australia, Francia, Austria, Suecia e Italia. En este trabajo la coordinación temática e institucional ha estado a cargo de los funcionarios y profesionales de la DICOEX.

Adicionalmente, en este trabajo de elaboración y análisis de propuestas, se ha contado con la colaboración de profesionales y dirigentes de la comunidad chilena residente en el exterior, entre los que se destacan: P. Tomás González Morales, Norman Partarrieu; Anita Lagos, Jaime Esponda, Jorge Mario Quinzio, María Luisa Sotomayor, Gonzalo Taborga, Luis Pacheco, José Miguel Pozo, Christian Torres, Osvaldo Núñez, entre otros.

La DICOEX, en este texto ha querido recoger los principios, elementos y desafíos, junto a los aportes formativos que posibilitarán, dar cumplimiento a uno de los anhelos más demandados por la Comunidad de Chilenos y Chilenas en el Exterior: el derecho a ser ciudadanos a través del ejercicio del sufragio en el exterior.

El derecho a sufragio como un Derecho Humano

El derecho a sufragio está garantizado por la Constitución Política y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes. En efecto, el artículo 13, inciso segundo de la Constitución determina que “la calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran”¹.

Por su parte el inciso primero de esta misma disposición expresa: “Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva”.

Por su parte el artículo 5° de la Carta Fundamental establece: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas”... Y en su inciso segundo: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

El derecho de sufragio es considerado en las convenciones e instrumentos universales como un derecho humano.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217^a (III), de 1° de diciembre de 1948 dispone en el artículo 21:

1. “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representante libremente escogidos”.
2. “Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento a equivalente que garantice la libertad del voto”.

¹ Jorge Mario Quinzio. *Coloquio el Ideario Democrático y Participación Ciudadana. Sufragio de los Chilenos en el Exterior*. Octubre 2006.

La “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, aprobada en Bogotá, Colombia, en 1948 en su artículo XX sobre Derecho de Sufragio y de participación en el gobierno, “Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

La “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, “Pacto de San José de Costa Rica”, suscrito el 22 de noviembre de 1969, vigente en Chile desde el 5 de enero de 1991, establece como obligación: artículo 23 Derechos Políticos”.

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Los Derechos Humanos concretamente han dado reconocimiento jurídico a la personalidad internacional del individuo y han concedido a las personas jurídicas ciertos derechos. Asimismo han limitado la soberanía estatal cuando se establece una instancia jurisdiccional internacional y han hecho prevalecer el Derecho Internacional sobre el Derecho Nacional.

Los Derechos Humanos consagrados tanto en la Declaración como en los diferentes pactos y tratados no son otra cosa que el catálogo de principios morales y jurídicos que preserva determinadamente la dignidad humana y se integran en todos los países democráticos, en los cuales se respeta el Estado de Derecho, en su propio Derecho interno.

Los Derechos Humanos no pueden ni deben detenerse ante las fronteras, ni ante la soberanía de los Estados. Hoy existe una Patria común que está configurada por los Derechos Humanos.

En cuanto al sufragio en el aspecto electoral existe aún deficiencia que es indispensable corregir y darle las soluciones requeridas. Así es como el Poder político en Chile no se genera aún con el ejercicio de un deber ciudadano democrático.

La participación ciudadana en la vida política de la Patria y el grado de interés asociado a esta participación son temas de preocupaciones sociológicas que imperan en el Derecho Público.

La democracia no puede ni puede definirse sólo formalmente, según sus valores institucionales, sus requisitos y normas enunciativas de la organización del Estado. Para este objeto debe existir una real, clara y concreta congruencia entre el modelo formalista teórico y la conducta real del pueblo a que el modelo se aplica. Debe identificarse el orden formal normativo con la actuación política de las masas. Deben fijarse positivamente las posiciones de los diversos grupos de la comunidad en el quehacer político.

La democracia es tal y legítima en la forma y en el fondo cuando participan en los comicios electorales los más vastos sectores y capas de la sociedad.

El acto del sufragio es la culminación de la intervención próxima y permanente del individuo en la actividad ciudadana.

El voto, en consecuencia es decisivo, por ser el reflejo de la responsabilidad constante y personal del ciudadano en la regulación política.

El Poder público en Chile aún no responde a los factores de legitimidad. Impera una oligarquía bajo las formas de un institucionalismo democrático, debido al insólito sistema electoral denominado “binominal” y a la no concesión del derecho a sufragio y voto a los ciudadanos chilenos residentes en el exterior.

Los procedimientos electorales no deben tener restricciones arbitrarias que limitan los derechos soberanos de una parte de la Nación; por el contrario deben permitir la representación real de los diversos grupos de la sociedad chilena.

Conforme a las disposiciones constitucionales y a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos vigentes no existe razón alguna para mantener aún diferencia determinadas por leyes electorales que atentan contra los tratados internacionales respecto a esta importante materia.

Aun es contradictorio que se dé derecho a sufragio y voto al extranjero residente en Chile y no al chileno residente en el extranjero.

Bases políticas del derecho a sufragio en el exterior

1. Es una modalidad del derecho de sufragio, asociado de manera esencial con la calidad de ciudadano nacional de un Estado. El que participa de esta modalidad del sufragio es un ciudadano nacional del país que realiza la elección que reside o por otras circunstancias se encuentra fuera de el, es decir, es el voto de los nacionales en el extranjero.

Es una modalidad del derecho a sufragio asociado a la calidad de ciudadano nacional de un Estado.

El sustento jurídico estaría entonces relacionado, no sólo con la protección constitucional o legal que en el orden interno debe gozar todo ciudadano en ejercicio pleno de sus derechos, sino también con la tutela internacional que tienen los derechos políticos, cuyo cumplimiento debe darse sin discriminaciones y sin que medien “restricciones irrazonables”.

2. El sistema electoral debe poner en práctica el voto en el extranjero para darle contenido al derecho genérico de igualdad ante la ley, entendido como el hecho de que vivir en el exterior no debe constituir un factor de discriminación. Obviamente, la otra cara de la misma moneda la constituye el derecho a la participación política de una cantidad mayor de ciudadanos a la vida política del país.
3. Argumento económico: El aporte que hacen los Chilenos del Exterior, más de un millón de personas que residen fuera de la patria, es del orden de los \$US 150 millones de dólares al año, según las estadísticas del Banco Central de Chile. De esta cantidad, alrededor de 30 millones al año van en ayuda a los familiares que residen en Chile. Alrededor de 50 millones de dólares se dejan en Chile, anualmente en la industria del turismo, cuando los chilenos viajan a visitar a sus familiares, además se hace una contribución anual importante a campañas nacionales como La Teletón, Sonrisa de Mujer y ayuda a damnificados por temporales o daños físicos ocurrido en fenómenos naturales.

Desde el exterior contribuyen a la infraestructura del país: se han enviado remesas a escuelas, hospitales y Compañías de Bomberos. En caso de los chilenos de Australia, se ha concretado la instalación de un laboratorio de lenguas, para la enseñanza del inglés, en la Escuela Australia de Traiguén, IX Región de Chile.

En opinión de un cientista político, el país debería entender que los chilenos que viven fuera son los principales aliados y los mejores promotores del país, del turismo e inversiones. “En cada chileno que hay afuera, el país debería ver a un embajador y no lo ve. Lo ve más bien como una amenaza, como un problema y eso es terriblemente injusto”, concluye².

4. Se trata de una demanda legítima. Chile comete así una gran injusticia y una enorme discriminación hacia el millón de compatriotas que, por diversas y justificadas razones tuvieron que abandonar la tierra.
5. Para la comunidad votante (residente o de paso por el extranjero) constituye una forma de mantener el vínculo con la comunidad política con la que se siente parte. Eventualmente podría estar asociado con la idea de que su papel – fundamentalmente económico – le da derecho a tener cierta influencia sobre dicha comunidad.
6. Para el sistema político interno es una forma de no perder contacto y aprovechar las potencialidades y relevancia social de esos compatriotas ausentes.
7. Para las autoridades electorales, significa que acogen la tendencia mundial, ya que se afirma que alrededor de 40 Estados cuentan con la figura de voto en el extranjero y la medida puede resultar eficaz para consolidar su legitimidad siempre que se asegure control político del proceso, estén directamente vinculadas con la organización y cuenten con los recursos suficientes y el tiempo necesario para el funcionamiento adecuado.

Las contraargumentaciones

Los documentos o actas de la Comisión sólo se remiten al informe, no a cómo votaron. Mario Arnello reconoce no recordar cómo votó en aquella ocasión, pero afirma que “...no deberían votar; en principio no me gusta nada que voten los chilenos en el exterior y no por razones de cálculo político, sino porque creo que la gente en realidad pasa a tener sus intereses donde vive, trabaja y desarrolla sus actividades, por lo tanto no me parece lógico que lleguen a interferir en las decisiones de los chilenos que sí viven en Chile, que sufren sus circunstancias. Además de los

² Patricio Navia. Cientista Político.

problemas técnicos, ¿dónde van a votar?, ¿en qué distrito...?” Sobre los nuevos proyectos que reivindican este derecho, considera que... “tienen una intencionalidad política muy clara... darle a los exiliados, forzados o voluntarios, la posibilidad de participar en la votación...”.

Elementos de comprensión de los procesos de vinculación de los chilenos residentes en el exterior

Como elemento preliminar, es importante reiterar que para el Gobierno de Chile el principio de vinculación es la justificación de base para el ejercicio del derecho a voto lo otorga la nacionalidad. Este vínculo debe ser el fundamento único y principal de carácter jurídico para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Por lo demás, así ha quedado muy bien fundamentado en los trabajos y comentarios recogidos en el reciente coloquio desarrollado en la Universidad La República. Abrirse a otros tipo de argumentaciones no-jurídicas, es abrir un frente de contradicción con la propuesta del ejecutivo en el Congreso Nacional.

Ahora bien, si se desea entregar otros argumentos, de carácter sociológicos, económicos, subjetivos y/o culturales, se deben considerar como eso: argumentos complementarios y que desde la perspectiva del fundamento jurídico-político no tienen validez.

Uno de los elementos sobre la vinculación es el cultural. Los chilenos y chilenas residentes en el exterior son parte de la cultura chilena. Ellos a través de sus actividades diversas difunden, promueven, defienden y construyen la identidad nacional en el exterior. Lo hacen por el folclor, la música, el arte, la poesía, la gastronomía. Muchas de esas actividades además se ejecutan con recursos generados por ellos mismos.

Un segundo elemento, es el económico. Los chilenos en el exterior promueven el turismo y el comercio de Chile con el exterior. Realizan embajadas económicas y generan incluso inversiones en Chile (bienes raíces, acciones, proyectos productivos y remesas).

Un tercer elementos es el subjetivo. Las personas son parte de una comunidad sociológica y política. Desde su propia idiosincrasia y valores. Negarles esa identidad con su país, al no reconocer sus derechos ciudadanos, se está negando su identidad, su ser persona humana. La persona

tiene una identidad en su vinculación con lo absoluto, su entorno social, y relación con el medio natural.

Y un cuarto factor de vinculación, es la pertenencia a una comunidad humana de carácter global. Se es miembro de esa globalidad ciudadana desde el ser miembro de una “polis” de una comunidad perfecta y soberana. Los chilenos y chilenas son parte del Estado chileno, por los argumentos jurídicos centrales y principales, pero también por los subjetivos y culturales.

La decisión gubernamental de modificación de la normativa sobre registros electorales y votaciones populares

En la Cámara de Diputados de la República, en primera discusión parlamentaria, y ahora desde octubre de 2007 en el Senado, el Poder Legislativo debe tomar una decisión sobre como posibilitará el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos para los chilenos y chilenas residentes en el exterior.

A continuación se indican algunos de los principales contenidos y aspectos contemplados en la iniciativa legislativa sobre el ejercicio de este derecho ciudadano:

1. Las indicaciones sustitutivas en su primera parte indica, en el artículo 1º, que se intercale “en la Ley Nº 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, el siguiente Título III, nuevo, pasando el actual a ser IV y el resto a asumir la numeración correspondiente: “TITULO III DE LA INSCRIPCION ELECTORAL EN EL EXTERIOR”.
2. En su articulado (Nº 62 al 64), se indica que las actividades de comunicación oficial y envío de materiales, se hará a través de la Dirección de Asuntos Consulares de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores. Y luego se sugieren los modos de información y difusión en el extranjero de los contenidos de la ley.
3. En su articulado Nº 65, se establece que “en cada Consulado, habrá una Junta Electoral que tendrá las mismas funciones señaladas en el artículo 12 de esta ley para las juntas inscriptoras, salvo la de inscribir extranjeros”. Estas ejercerán sus funciones en el territorio del Estado extranjero que tenga su sede el respectivo Consulado. Sobre el funcio-

namiento y conformación de esta Junta Electoral, el texto los aborda en el articulado comprendido entre los N° 66 al 68.

4. Sobre la inscripción electoral en el exterior, indica que “la inscripción electoral en el exterior se formalizará mediante la suscripción de un documento cuyas características serán determinadas por el Director del Servicio Electoral mediante una resolución que se publicará en el Diario Oficial”. Establece además que, “la nacionalidad, identidad y edad para inscribirse se comprobará por medio de un pasaporte para chilenos válido, o por la cédula nacional de identidad vigente otorgada por el Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile”.
5. Igualmente, el legislador considera las cuestiones de procedimientos judiciales relativos a las inscripciones en el exterior. Allí se establece el mecanismo mediante el cual una persona podrá reclamar por escrito por la eventual negación de su inscripción electoral. La decisión del juez correspondiente, obligará al titular de la Junta Electoral de que se trate a proceder con la inscripción solicitada.
6. Mediante artículo 2°, se establece que se intercale en la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Vocaciones Populares y Escrutinios, el siguiente Título XI, nuevo, pasando los artículos del Título Final a tener la numeración correlativa que corresponda: TITULO XI, DE LAS VOTACIONES EN EL EXTRANJERO.
7. En su artículo 179, se indica que “procederá realizar votaciones en el extranjero cuando corresponda elegir Presidente de la República y en los casos de los plebiscitos regulados en el Capítulo XIV de la Constitución Política de la República”.
8. Del mismo modo, se indican las normas sobre difusión, sobre las Juntas Electorales y que se entiende por Consulado para los efectos de la presente ley. Indica además, la obligatoriedad de los Consulados de difundir las cédulas electorales y la instalación de los carteles que establece la ley para estos efectos.
9. Habrá una mesa receptora por cada 350 inscritos, que serán confeccionadas por el Servicio Electoral. Indica además, la conformación de los vocales de mesa, sus responsabilidades y funciones en el acto electoral. Será responsabilidad del Cónsul la instalación de las mesas receptoras en los locales designados, debiendo proveer las mesas, sillas, urnas y cámaras secretas necesarias.

10. En lo que respecta al acto electoral, se indica que en todos los casos que la ley dispone la intervención de la fuerza pública durante el acto electoral, el Presidente de la mesa receptora de sufragio en el extranjero se limitará a dejar constancia en el Acta de los hechos acaecidos, sin perjuicio de efectuar las comunicaciones que fueren procedentes para la realización de las denuncias que correspondieren.
11. Entre los artículos 196 al 201, se contemplan los procedimientos de escrutinios, elaboración de actas, remisión de la información y cierre de los actos administrativos respectivos. Con posterioridad, el legislador se concentra en los procedimientos de reclamos y el mantenimiento del orden público en el exterior. En este sentido, corresponde a la autoridad adoptar las providencias necesarias para permitir y resguardar el libre acceso a los locales en que funcionen las mesas receptoras de sufragio.
12. Igualmente, se establecen las normativas sobre las sanciones y procedimientos judiciales. Allí se indican los procedimientos de multas; sanciones a los funcionarios públicos que pudieren cometer faltas al procedimiento establecido en la ley; y contempla el caso de la no concurrencia a emitir el voto.

Finalmente, en las disposiciones varias se contempla diversos preceptos referidos a la aplicabilidad de la normativa, sobre los apoderados de los partidos políticos, sobre las responsabilidades de los presidentes de las juntas electorales, sobre el personal de los consulados que podrán ejercer las funciones establecidas en la ley, y otros aspectos generales.

Una visión de la legislación comparada de países de América Latina y de otros continentes³

Sólo en diez⁴ países de América Latina⁵ encontramos establecido el derecho a voto desde el exterior o en ausencia para los residentes en el

³ Cámara de Diputados. *Informe Comisión de Derechos Humanos*. Boletín N° 3.936-06-1, 2007.

⁴ Cabe destacar que respecto a Paraguay se encontraron múltiples referencias que aseguraban la implementación del voto en el extranjero para los ciudadanos paraguayos residentes en el exterior, sin embargo, luego de ser consultada la Embajada de Paraguay en Chile, podemos afirmar que este tema se encuentra aún en debate.

⁵ Sólo se consideraron para este informe los países de habla hispana, excluyendo a los Estados Unidos y Canadá, donde se practica también la modalidad de voto en el extranjero. No se incluyeron en este análisis a Panamá, Nicaragua y Cuba, de los cuales se obtuvo sólo información referencial y no jurídica.

extranjero. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela.

Entre los requisitos exigidos para ejercer este derecho, está el de acreditar la residencia permanente en el exterior, sean cual sean las razones de ausencia; la inscripción en un registro de electores, y la presentación, si procede, de una identificación personal como la cédula de identidad o padrón electoral. En el caso específico de Puerto Rico existe una legislación más exigente que establece este derecho sólo para quienes se encuentran destacados en el exterior, estudiando o desarrollando trabajos agrícolas. Para cada uno de estos casos, el derecho se hace extensivo a las familias.

En lo referido a los procedimientos de ejercicio del voto, en todos los casos observamos, a excepción de México y Puerto Rico, la modalidad es que los votantes deben concurrir a instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación (Perú, Colombia, Venezuela, Argentina, Brasil). Estas instalaciones suelen ser embajadas, consulados o lugares especialmente acondicionados para la votación y que se encuentren bajo la jurisdicción diplomática. México y Puerto Rico tienen implementado el voto por correspondencia.

En el caso de votación directa, se instalan mesas de votación con un número determinado de electores (entre 200 y 500), las que se encuentran integradas por miembros designados por la autoridad diplomática o consular o directamente por la autoridad electoral. El escrutinio se realiza en el país de origen, previa recepción de los votos vía correspondencia o valija diplomática.

Respecto a la modalidad del voto por correspondencia (México y Puerto Rico), los electores depositan su voto en sobres especiales con claves de seguridad, que posteriormente son remitidos vía correo a las autoridades electorales del país de origen. En este caso, los votantes reciben en su domicilio las papeletas de votación.

La mayoría de los países que han implementado el sufragio para sus nacionales residentes en el extranjero no han puesto condiciones sobre temporalidad y visitas al país de origen.

Sin embargo, hay países que han establecido algunas condiciones para ejercer este derecho, en cuanto a tiempo de permanencia en el exterior y otros tipo de modalidades de vinculación con el país de origen:

- Alemania: En su legislación se plantea el haber residido un mínimo de tres meses en el país, con posterioridad a mayo de 1949, o residir en un país de la UE, o bien cualquier otra nación, siempre que no hayan transcurrido más de 25 años desde su salida de Alemania. La ley exceptúa a quienes ejercen una función o cargo público en el extranjero.
- Australia: Los ciudadanos australianos, pueden inscribirse en el padrón electoral para residentes en el extranjero hasta 3 años después de su salida del país.
- Canadá: En esta legislación se contempla que se puede solicitar inscripción en el registro de canadienses residentes en el exterior hasta seis días antes de la jornada electoral; y el ciudadano debe tener al menos 5 años de residencia consecutiva en el extranjero, a menos que se esté desempeñando una función oficial, y la intención de restablecer la residencia en Canadá.
- Guinea: Haber salido del país hasta 19 años, con excepción de los que ejercen una función o cargo público.
- Reino Unido: Se plantea en este caso, el haberse inscrito en un registro electoral (municipal). Se mantiene el voto para elecciones generales y europeas hasta 15 años después de la salida al extranjero, salvo para quienes ejercen una función o cargo público. Los que no están inscritos en el Reino Unido no pueden votar, a menos que hayan dejado el territorio antes de los 18 años. En tanto cuanto que no hayan transcurrido 15 años, se pueden inscribir en el registro municipal de sus padres o responsables legales.
- Argentina: La legislación argentina establece el derecho sólo para quienes residen en forma efectiva y permanente en el exterior.
- Brasil: Permite a los tripulantes y pasajeros de navíos de guerra y mercantes, votar aunque no estén inscritos en las hojas electorales.
- España: La normativa española, permite votar a los españoles nacidos en el extranjero, aunque nunca hayan residido en España, censarse en el municipio de última residencia de los padres o en el de nacimiento de éstos o de sus ascendientes directos.

La opinión de los chilenos residentes en el exterior⁶

El universo de organizaciones chilenas residentes en el exterior que se han pronunciado hasta hoy, jueves 3 de mayo, corresponden a Argentina; Francia; Suecia; Australia; los Estados Unidos; México; Austria; Brasil; Canadá; España; Hungría; Suiza y Venezuela.

1. Respecto al ejercicio del derecho a voto condicionado:

- a. Desde Nueva York, expresan “su interés para que se negocie con Renovación Nacional, incluida la condición de los cinco años para lograr el anhelado voto en el exterior”.
- b. Desde Hungría opinan: “Nunca tendremos derecho a voto si no aceptamos parte o todas las condiciones de RN”.

2. Llamado a los legisladores:

- a. “Negarse a otorgar el ejercicio pleno y condicionar el derecho a sufragio, se incurre en un abuso de las facultades que la Constitución le otorga al legislador. El artículo 14 de la Constitución permite el sufragio a los extranjeros que tengan cinco o más años de residencia en Chile. No pueden los extranjeros, en Chile, tener más derechos que los chilenos residentes en el exterior”.
- b. “Están dejando una sensación amarga e incomprensible de limitación y de falta de compromiso con el país, al poner intereses individuales y electorales por encima de un derecho Constitucional. Hacen ver este derecho limitado y parcelado, y considerar a los chilenos del exterior como de segunda clase”.
- c. “Los derechos cívicos deben estar al margen de los cálculos electorales mezquinos. El voto exterior sólo favorece a la democracia”.

3. No discriminación:

- a. Condicionar el derecho a voto, “exigiendo garantías de haber visitado el país en los últimos 5 años es antidemocrático. Vivir en el exterior no nos hace ciudadanos a medias. No somos un estorbo, somos una realidad”.

⁶ Cámara de Diputados. *Informe Comisión de Derechos Humanos*. Boletín N° 3.936-06-1, 2007.

- b. “El derecho a voto debe acordarse sin condiciones ni limitaciones. No queremos ser considerados ciudadanos de segunda categoría”.
- c. “Condicionar el derecho a voto de los chilenos al lugar donde residen y trabajan transgrede la Constitución. No se trata de un sentimiento de chilenidad, sino de un problema de justicia y de derechos humanos”.
- d. “El proyecto se inserta en la concepción moderna de participación ciudadana, que además está consagrada en la propia Constitución. La propuesta para condicionar el derecho a voto la rechazamos”.

4. Discriminación económica

- a. “No se deben establecer condiciones que discriminen entre connacionales, más si su cumplimiento implica diferenciación por su situación económica”.
- b. “Reafirmamos nuestra voluntad de ejercer una ciudadanía plena, sin discriminación ni restricción alguna. No aceptamos la discriminación económica y social que limita la participación del voto”.

5. La vinculación

- a. “Jamás hemos perdido el vínculo con nuestro país. No es necesario que viajemos cada cinco años a Chile para sentirnos chilenos”.
- b. “Los vínculos con la patria son a diario y llenos de emoción. Aunque existen compatriotas que no visitan Chile a menudo, no es porque no quieran sino por los altos costos del viaje”.

6. Derechos ciudadanos

- a. “No queremos un trato humillante de ciudadanos de segunda clase, queremos tener los mismos derechos que los demás chilenos tienen en Chile, sin exclusiones de ninguna especie”.
- b. “Quiero mi ciento por ciento como ciudadano. El derecho a voto constituye un derecho humano esencial en toda sociedad democrática”.
- c. “Somos ciudadanos de una amplia región exterior desde donde aportamos cotidianamente a Chile en lo intelectual y material”.

La discusión a propósito de la vinculación con Chile

Como elemento preliminar, es importante reiterar que el principio de vinculación que otorga la nacionalidad, es la base de justificación para el ejercicio del derecho a voto. Este vínculo de carácter jurídico debe ser el fundamento único y principal para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Por lo demás, así ha quedado de manifiesto en los debates académicos y políticos desarrollados en ocasión de este importante debate sobre el derecho a voto en el exterior. Abrirse a otro tipo de argumentaciones no jurídicas, es abrir un frente de contradicción con la propuesta aprobada en las comisiones parlamentarias del Congreso Nacional.

Ahora bien, si se desea entregar otros argumentos, de carácter sociológicos, económicos, subjetivos y/o culturales, se deben considerar como eso: argumentos complementarios a los argumentos jurídicos ya vertidos.

Uno de los elementos sobre la vinculación es el cultural. Los chilenos y chilenas residentes en el exterior son parte de la cultura chilena. Ellos a través de sus actividades diversas difunden, promueven, defienden y construyen la identidad nacional en el exterior. Lo hacen por el folclor, la música, el arte, la poesía, la gastronomía. Muchas de esas actividades además se ejecutan con recursos generados por ellos mismos.

Un segundo elemento, es el económico. Los chilenos en el exterior promueven el turismo y el comercio de Chile con el exterior. Realizan embaejadas económicas y generan incluso inversiones en Chile (bienes raíces, acciones, proyectos productivos y remesas).

Un tercer elemento es el subjetivo. Las personas son parte de una comunidad sociológica y política. Desde su propia idiosincrasia y valores. Negarles esa identidad con su país, al no reconocer sus derechos ciudadanos, se esta negando su identidad, su ser persona humana. La persona tiene una identidad en su vinculación con lo absoluto, su entorno social y relación con el medio natural.

Y un cuarto factor de vinculación, es la pertenencia a una comunidad humana de carácter global. Se es miembro de esa globalidad ciudadana desde el ser miembro de una “polis” de una comunidad perfecta y soberana. Los chilenos y chilenas son parte del Estado chileno, por los argumentos jurídicos centrales y principales, pero también por los subjetivos y culturales.

Ideas fuerzas para el nuevo debate por el derecho a ser ciudadanos

- a. En la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, ratificada por Chile en 2005, se consigna el derecho de todos los trabajadores migrantes residentes en el exterior de participar en los asuntos públicos y, en particular, de elegir las autoridades de su país de origen. Esta es una expresión más de nuestro permanente compromiso con los derechos humanos de todos y de todas⁷.
- b. Los chilenos y chilenas residentes en el exterior tienen los mismos derechos ciudadanos que sus compatriotas residentes en Chile. Corresponde a la identidad de ser miembros de una comunidad valórica y soberana, el poder expresarse en uno de los actos más propios de las instituciones democráticas: el voto.
- c. Los chilenos y chilenas residentes en el exterior, deberán participar en los mismos actos y en las mismas condiciones que todos los chilenos en los actos electorales que se efectúen en Chile. Para ello, el Estado chileno deberá generar las condiciones jurídicas que aseguren el ejercicio de ese derecho humano.
- d. La vinculación y la pertenencia de los chilenos y chilenas residentes en el exterior a Chile, como argumento sociológico, solamente agrega un factor adicional al primer fundamento para el ejercicio de la ciudadanía, que es la nacionalidad.
- e. Junto a la expresión del voto como parte de los derechos ciudadanos, los chilenos y chilenas residentes en el exterior, tienen la responsabilidad de participar en desarrollo político, social, económico, cultural e institucional del país. En ello el Estado, debe posibilitar los medios y mecanismos institucionales para el pleno ejercicio de esta responsabilidad ciudadana.
- f. La participación en los asuntos públicos es responsabilidad primordial de los ciudadanos en una democracia plena. El sistema de deberes y derechos ciudadanos se encuentra en la base de una democracia moderna, participativa, inclusiva y solidaria.

⁷ *Mensaje de la Concertación a los Chilenos Residentes en el Exterior*, Santiago, septiembre 2007.

A modo de conclusión

Como parte de las principales propuestas al proceso de análisis jurídico-político para la conformación de las bases normativas que posibiliten el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, se indican algunos de los aspectos de consenso básico para el pleno logro de esos objetivos.

- a. Registro Electoral en el Exterior. La generación de un registro electoral para chilenos y chilenas residentes en el exterior, debe conformarse en las mismas condiciones legales como se aplica en el país. Los chilenos deben concurrir al consulado – que actúa por delegación del servicio electoral – con su cédula de identidad e inscribirse en los plazos legales establecidos.

Aquellos ciudadanos chilenos, que poseen una inscripción electoral en el país y deban residir por un período en el exterior, deberán informar con la debida anticipación de su residencia en el exterior y proceder con su correspondiente inscripción en el registro de chilenos residentes en el exterior concurriendo ante Consulado de Chile correspondiente.

- b. Actualización del Registro: Los chilenos y chilenas residentes en el exterior, deberán actualizar su registro electoral cada cinco años, portando su cédula de identidad y con la concurrencia personal al Consulado de su residencia. En el caso de los chilenos y chilenas nacidos en el exterior, una vez acreditada su nacionalidad ante el Consulado de Chile, podrán solicitar su respectiva inscripción en el registro electoral para chilenos residentes en el exterior.
- c. Acto Electoral. Los chilenos y chilenas ciudadanas residentes en el exterior, una vez inscritos en los registros electorales, deberán concurrir a votar en los recintos electorales que los consulados de Chile establezcan para esos efectos. Este acto se desarrollará en la misma fecha que se efectúa en el país.
- d. Recuento de Votos. Los votos emitidos por los chilenos y chilenas ciudadanas residentes en el exterior, se contabilizarán en un solo distrito. Esta situación se aplicará adicionalmente al caso de que los chilenos y chilenas en el exterior elijan sus representantes ante el Congreso Nacional.

- e. Información y propaganda. Los chilenos y chilenas residentes en el exterior deberán votar informados. Para ello, los Consulados de Chile dispondrán de los medios informativos adecuados a objeto de informar de los candidatos y sus propuestas. Los comandos electorales correspondientes, a su costo y medios, podrán informar a la comunidad en el exterior sobre sus propuestas en forma separada y autónoma de los Consulados de Chile.
- f. Representantes de la Comunidad de Chilenos Residentes en el Exterior. Transcurridos un primer período de ejercicio del derecho a voto, los chilenos y chilenas residentes en el exterior podrán elegir sus representantes ante el Congreso Nacional, a través de la Cámara de Diputados. Para estos efectos se dispondrán de dos cupos a diputados, en un solo distrito electoral. ■

INAUGURACION DEL II CURSO INTERNACIONAL PARA JOVENES DIPLOMATICOS IBEROAMERICANOS

Intervención del Director, Embajador Pedro Barros¹

Señor Subsecretario Subrogante, Embajador don Carlos Portales.

Excelentísimo Sr. Embajador de España, Don José Antonio Martínez de Villarreal.

Señor Responsable de Planificación de la Secretaría General Iberoamericana.

Señoras y Señores:

Les doy la más cordial bienvenida a la Academia Diplomática de Chile. Esta casa de estudios, fundada en 1954, prepara desde ese año a todas las promociones del servicio exterior chileno. Prácticamente el 100% de los funcionarios diplomáticos de mi país, hasta el grado de Ministro Consejero ha recibido formación complementaria a sus estudios universitarios en esta Casa, y un número creciente de embajadores también.

Nuestra Academia lleva el nombre del insigne jurista, diplomático, filólogo, pensador y humanista venezolano don Andrés Bello. Como ustedes saben, y para privilegio de Chile, gran parte de su vida activa la realizó aquí. A pesar de su nacionalidad venezolana, él ejerció funciones como Ministro de Relaciones Exteriores de Chile durante algunos años. Nos enorgullecemos de que nuestra Academia lleve su nombre, porque él personifica lo mejor que ha dado nuestro continente en cuanto a universalismo y espíritu civilizatorio, respeto a las leyes, promoción del derecho de gentes y del uso apropiado del lenguaje.

¹ Director de la Academia Diplomática de Chile Andrés Bello.

Estoy seguro de que don Andrés habría estado muy contento de lo que haremos ahora aquí: gracias a la cooperación española comenzaremos el “Segundo Curso para Jóvenes Diplomáticos Iberoamericanos”. Por si alguno no lo sabe, puedo decirles que, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, se celebra todos los años una reunión de Directores de la “Asociación de Academias, Institutos y Escuelas Diplomáticas Iberoamericanas”. La sede de esas reuniones corresponde al país anfitrión de la Cumbre Iberoamericana. Tuve el privilegio de asistir a la anterior reunión en Montevideo, Uruguay, donde no dudé en ofrecer nuestra Academia como sede para este segundo curso que hoy comienza.

Junto con Francisco Oda, Jefe de Estudios de la Escuela Diplomática de España, hemos tratado de diseñar un curso de excelencia en torno al tema central de la cumbre cual era el de la “Cohesión Social en Iberoamérica”. Hemos invitado a insignes expositores de alto nivel, algunos de los cuales vienen especialmente de España. La idea es sensibilizar a las jóvenes generaciones de diplomáticos iberoamericanos, es decir a ustedes, con aspectos que inciden en nuestras sociedades, favorecen la integración regional y refuerzan los lazos de la diplomacia con la sociedad civil. Los conocimientos e ideas que se les traspasen aquí servirán para que Uds., tengan un mejor desempeño diplomático para el bien de nuestros pueblos.

Quiero agradecer a Francisco Oda y por su intermedio a la Agencia Española de Cooperación Internacional y a la Secretaría General Iberoamericana, que han sido la inspiradora y nos han apoyado con recursos humanos y económicos para llevar a cabo esta feliz iniciativa. Estamos muy contentos de poder contribuir a su realización y esperamos que en los años venideros se continúe con esta práctica.

Quiero, asimismo, agradecer la presencia del Embajador Carlos Portales, quien les dará la bienvenida oficial a nombre del Ministro de Relaciones Exteriores. El Embajador Portales no sólo es Subsecretario Subrogante y Director General de Política Exterior, sino que también es el Coordinador Nacional de la Cumbre Iberoamericana. Esta autoridad ha estado al centro de las relaciones exteriores de Chile en los últimos 20 años y hace 7 fue Director de esta Academia Diplomática. Embajador Portales, es un honor tenerlo aquí y le cedo la palabra...

Intervención del Embajador Carlos Portales²

Al participar en este acto inaugural del II Curso Internacional para Jóvenes Diplomáticos Iberoamericanos, lo hago con la mente puesta en nuestra reciente XVII Cumbre, que convocó a 20 Jefes de Estado y de Gobierno, significó el desarrollo de un importante número de reuniones sectoriales, encuentros de actores relevantes y foros sociales, empresariales, parlamentarios y de gobiernos locales y que posibilitó la suscripción de la Declaración de Santiago y del primer Programa de Acción Iberoamericano en el ámbito de la Cohesión y la Inclusión Social.

Se ha dicho que es la Cumbre más productiva y con mayor convocatoria. Como ya lo señaláramos días antes de su inicio: aspiramos a que con la Cumbre de Santiago se inicie un nuevo período en la conformación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Este espacio de diálogo y concertación política necesita acercarse a la gente y a sus necesidades y derechos ciudadanos.

Mis palabras de saludo e inauguración están dirigidas, entonces, a dar relevancia a los principales aspectos alcanzados en la reciente Cumbre Iberoamericana, marco en el cual se llevaron a cabo, igualmente, importantes iniciativas vinculadas al área de la formación diplomática como la que hoy nos reúne y al diálogo académico iberoamericano.

En este último ámbito, quisiera destacar la realización en Chile, entre otras iniciativas, de la V Reunión de la Asociación de Academias, Institutos y Escuelas Diplomáticas Iberoamericanas; las III Jornadas Iberoamericanas de Profesores de Estudios Internacionales; el II Encuentro de Asociaciones de los Servicios Exteriores Iberoamericanos y la IX Reunión “Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos” (RADI), programa que tiene como finalidad fomentar la cooperación entre los archivos de las Cancillerías integrantes de este acuerdo y poner en red, por medio de Internet, los índices de la documentación que se encuentra a disposición de los investigadores y diplomáticos.

A modo de ejemplo, quisiera destacar que este programa forma parte de las temáticas abordadas en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Durante este encuentro, concluido el viernes recién pasado, se redefinió la identidad de la RADI y sus objetivos y líneas de ac-

² Subsecretario de Relaciones Exteriores (s) y Coordinador Nacional Iberoamericano.

ción, para transformar esta iniciativa en un Programa de Cooperación de las Cumbres Iberoamericanas, con recursos propios. Asimismo, se aprobó el prototipo del portal de Internet de esta red, lo que permitirá que cada país miembro pueda ir alimentando el sitio con información de cada archivo, lo que se traducirá en una mayor presencia y difusión entre la comunidad de investigadores de las relaciones internacionales, así como una mayor eficiencia y transparencia en la gestión.

Entre los acuerdos aprobados, cabe destacar, también, el proyecto de investigación “Procesos de reconocimiento de las independencias iberoamericanas por parte de España y Portugal”, cuyo objetivo es potenciar a la RADI dentro del marco de la celebración del bicentenario de las independencias de varios países de América y realizar una publicación con sus resultados e investigaciones.

Los principales logros y concreciones de la XVII Cumbre Iberoamericana

Al concluir la XVII Cumbre Iberoamericana se puede elaborar un balance muy optimista, pero a la vez realista, de esta cita de los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica. La Presidenta Michelle Bachelet ha destacado que “todos los Presidentes, absolutamente todos, han firmado la Declaración de Santiago y el Programa de Acción” resaltando que, además, “se han comprometido a llevarlo adelante”.

En este sentido, se destacan los 24 puntos del documento final, orientados a materializar la cohesión social en Iberoamérica, la cual permitirá, en sus palabras, “avanzar en todos los temas tratados si somos capaces de poner en marcha los acuerdos que se han firmado”. A su vez, la Presidenta Bachelet ha señalado que “es hora de empezar a escribir un nuevo pacto social para construir sociedades más justas e inclusivas”.

Asimismo, se añade el hecho de que uno de los logros de la XVII Cumbre ha sido entregar derechos sociales efectivos a los ciudadanos y ciudadanas destacándose, en este sentido, que la Declaración de Santiago cuenta con un Programa de Acción concreto.

La XVII Cumbre de Santiago es la culminación de un proceso de trabajo de más de un año, en donde cabe mencionar los cuatro grandes foros celebrados, las once reuniones ministeriales sectoriales, encuentros de Cancilleres y de Coordinadores Nacionales, así como el desarrollo y fortalecimiento de los programas de cooperación en marcha. Se ha logrado

el “primer acuerdo comunitario” de la historia de las Cumbres, que se expresa en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y se agregan importantes iniciativas, como el Fondo del Agua Potable propuesto por España y el Fondo Especial de Chile para la Protección de la Infancia, que han sido encomendados a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para su correspondiente implementación.

Igualmente, corresponde mencionar la aprobación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico; el dispositivo para la prevención y atención de desastres naturales; la creación de una Comisión Iberoamericana para conmemorar los Bicentenarios, la red de Bancos de Leche Materna, la creación de la Orquesta Juvenil Iberoamericana y la puesta en marcha del Plan de Alfabetización propuesto en la XVI Cumbre Iberoamericana de Montevideo, entre muchos otros logros concretos. Junto a ello, los Jefes de Estado y Gobierno han reafirmado la convocatoria al Primer Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo que se desarrollará en Cuenca, Ecuador, en abril de 2008.

De igual manera, recogidos en los documentos más relevantes de la Cumbre – la Declaración de Santiago y su correspondiente Programa de Acción – se pueden constatar los principios y valores que identifican a la comunidad iberoamericana. Estos constituyen la base y el marco de doctrina que otorgan a la gestión de los gobiernos una orientación de su quehacer y es, también, un marco para las relaciones internacionales en la Comunidad Iberoamericana.

En efecto, hemos reafirmado que los derechos humanos, sociales y culturales de las personas de la Comunidad Iberoamericana, están en la base de las políticas de inclusión y cohesión social. A la vez, hemos explicitado que el Desarrollo Humano Sustentable es el principal objetivo del crecimiento económico y de las políticas de inclusión y cohesión social en Iberoamérica.

Igualmente, se ha reiterado nuestro compromiso por alcanzar el acceso universal de las personas de la comunidad iberoamericana a los servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social y en la generación de modalidades de trabajo decente y de calidad, como la formalización del empleo en beneficio de los trabajadores en Iberoamérica.

Los Jefes de Estado y de Gobierno han destacado la relevancia del diálogo social iberoamericano, con la participación de Gobiernos, empresarios, trabajadores y sociedad civil, como base en la formulación y ejecución de las políticas de generación de empleo y riqueza en Iberoamérica.

Y como parte del compromiso por los valores democráticos, han reiterado su valoración e inclusión de la participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de las políticas públicas de cohesión e inclusión social.

Como parte de los anhelos y propuestas de futuro, se han consensuado las características de la acción pública para la generación de sociedades más inclusivas, participativas, solidarias y respetuosas de las diversas expresiones culturales en Iberoamérica. Esto implica la inclusión de la dimensión de género en las definiciones, elaboración y ejecución de las políticas sociales en Iberoamérica; la valoración de la diversidad cultural, la interculturalidad y el patrimonio cultural iberoamericano; el fortalecimiento del multilateralismo en el nuevo escenario de las relaciones internacionales y, por último, el desarrollo de la cooperación al desarrollo como espacio de colaboración permanente entre los Estados iberoamericanos.

Concluyo con las palabras de S.E. la Presidenta de la República de Chile, al clausurar la XVII Cumbre Iberoamericana, quien al referirse a los postulados y compromisos derivados de la Cumbre, reafirmó que los primeros destinatarios de nuestros esfuerzos deben ser los más postergados y excluidos. Son los pueblos originarios, las mujeres, nuestra infancia, nuestro ancianos y, por cierto, nuestros jóvenes, a quienes ustedes representan.

Si asumimos con decisión el camino que hemos trazado en estos días, si ponemos la demanda social en el centro de nuestras políticas y la cooperación internacional y la integración iberoamericana en torno a felices iniciativas como la que esta mañana nos convoca, no podemos mirar sino con renovado optimismo la construcción del espacio iberoamericano al que todos nos encontramos abocados.

Muchas gracias. ■

DISCURSO DE INCORPORACION DE DON MARCELO PADILLA MINVIELLE* A LA ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES DEL INSTITUTO DE CHILE

“Permítanme partir agradeciendo a los Académicos de Número que me han honrado al designarme Académico Correspondiente de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile.

Ello constituye para mí una enorme distinción. Además, expreso un profundo reconocimiento al señor Rector por permitir mi incorporación en este solemne recinto.

Cuando se me informara que esta presentación se efectuaría en Arica, pensé que era un doble honor: resido en Arica y abordaré un tema histórico-diplomático que atinge a la ciudad. Por lo demás, este acto representa los afanes de la Academia por vincularse profundamente a regiones y no limitarse sólo a actividades capitalinas.

Mi agradecimiento se extiende especialmente al ex Presidente de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales y Profesor de esta Universidad, don Carlos Martínez Sotomayor, recientemente fallecido.

El propuso mi nombre para ser incorporado y quiero que – desde el más allá – reciba un sentido homenaje, por sus calidades de hombre público y profesor de nombradía.

Siendo muy joven, asumió la Cartera de Relaciones Exteriores, cargo que desempeñó en forma brillante. Ahí le tocó – entre otras materias – abordar la cuestión del Río Lauca con Bolivia, asunto en el que defendió con

* Abogado, diplomático de carrera, ex Embajador, Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Tarapacá. Miembro del directorio de esa Casa de Estudios Superiores; actualmente se desempeña como Conservador de Bienes Raíces de Arica.

claridad los derechos de Chile a las aguas que hoy riegan el fértil Valle de Azapa.

En Arica lo conocemos como “Canciller del Lauca”.

Posteriormente, fue brillante Representante de Chile en Naciones Unidas y, más tarde, Embajador en Brasil; luego ante el Gobierno del Perú, donde se destacó en la solución de asuntos de trascendencia nacional, que se refieren a situaciones directamente relacionadas con Arica. Un ejemplo es el reconocimiento oficial del “Corredor Bioceánico Arica-Santos” y la suscripción del Acta de Ejecución del Tratado chileno-peruano de 1929. Y no olvidemos la solución de la controversia planteada por la pavimentación de una franja de un inmueble del Perú en el camino de Arica a Tacna.

Por su trayectoria y alta categoría intelectual, la Universidad de Tarapacá lo llamó a enseñar en sus aulas. Su participación fue siempre de excelencia lo que le permitía – unido a un don personal – difundir posiciones y la cultura del país.

Con Carlos Martínez Sotomayor partió un chileno de excepción, que no demostró otra ambición que servir y dar lecciones de inteligencia, discreción y patriotismo.

La Universidad de Tarapacá está de luto, pues ha perdido a un catedrático notable.

Con don Carlos siempre – y en el tiempo – abordamos el tema de las relaciones con Bolivia. Me despertó la inquietud de profundizar estudios sobre esos vínculos. De esas conversaciones, lecturas e investigaciones, llegué a lo que es mi Trabajo de Incorporación.

Fui por más de 30 años funcionario del Servicio Exterior chileno, tanto en la Cancillería en Santiago como en Misiones diplomáticas y consulares en el extranjero. En esas responsabilidades públicas, me correspondió ser Jefe de Misión en Bolivia (acreditado como Cónsul General de Chile en La Paz); oportunidad en que debí encabezar la representación bilateral, a pesar de no tener relaciones diplomáticas.

La experiencia que entonces recogí me lleva – ahora para ilustración de la opinión pública – a relatar hechos, que han sido registrados muy al pasar por los historiadores. Me refiero a los Tratados de 1895, sobre los cuales existe la tendencia (tanto en Chile como en Bolivia) a silenciar aquellos actos de política exterior, silencio que no alcanzo de comprender.

Para saber del origen de estos Tratados, debemos recordar que hacia 1895 se encontraba vigente entre Chile y Bolivia el Pacto de Tregua suscrito el 4 de abril de 1884; y entre Chile y Perú el Tratado de Ancón de 20 de octubre de 1883.

Este último entregaba a Chile a perpetuidad la Provincia de Tarapacá, dejando los territorios de las Provincias de Tacna y Arica sujetos a la jurisdicción de las autoridades chilenas por el término de 10 años. Expirado este plazo, una votación popular decidiría a qué país correspondería definitivamente la soberanía sobre esas dos provincias.

Por su parte, Bolivia había convenido en el Pacto de Tregua que la República de Chile ejercería plena administración sobre la hoy llamada Región de Antofagasta. Según fuentes altiplánicas, los Plenipotenciarios bolivianos (los dos Belisarios, Boero y Salinas) suscribieron la Tregua pensando en la necesidad de sustituirlo por un Tratado de Paz definitiva.

El Embajador chileno Carlos Bustos Díaz, sostiene que los contactos chileno-bolivianos no fueron fáciles en los años siguientes a la suscripción del Pacto de Tregua. No surgieron, en general, problemas derivados del tema del mar, sino que de otras materias. Por ejemplo, el artículo 5° del pacto de 1884 que consagraba un restablecimiento de las relaciones comerciales entre ambos países y acordaba franquicias que beneficiarían a los productos chilenos y bolivianos en el territorio de uno y otro país.

Según corroboró don Francisco Encina en su obra *Las Relaciones entre Chile y Bolivia (1841-1963)*, muy rápidamente Bolivia gravó con derechos municipales algunos productos chilenos, lo que violaba las obligaciones contraídas por ese país en el Pacto de Tregua.

Además, las relaciones chileno-argentinas (que ya estaban tensas), se complicaron en vista de un traspaso secreto que Bolivia hizo a la República Argentina de sectores de la Puna de Atacama, en un Pacto suscrito el 10 de mayo de 1889 entre el Canciller argentino Quirno Costa y el Ministro Plenipotenciario Vaca Guzmán, que representaba los intereses de Bolivia en Buenos Aires.

Desconociendo estas maniobras, el Gobierno de Chile puso énfasis, en aquel tiempo, en la reanudación de los planes encaminados a firmar un Tratado de Paz con Bolivia. El Presidente Balmaceda estimó que había llegado el momento de actuar, considerando auspicioso el hecho que en Bolivia se había producido un cambio de Gobierno a través de elecciones, en las que don Aniceto Arce había obtenido una clara victoria.

Balmaceda envió a Bolivia a una destacada personalidad nacional, don Angel Custodio Vicuña, quien sostuvo trascendentales reuniones con el propio Presidente Arce y con el Ministro de Relaciones Exteriores, Mariano Baptista.

Estalla entonces, 1891, lo que nuestra historia ha dado en llamar “La Revolución del 91”, que finalizará con el suicidio del Presidente José Manuel Balmaceda.

La Revolución, como sabemos, comienza en enero de ese año con el levantamiento de la Escuadra comandada por el Almirante Jorge Montt, en la que se embarcan los parlamentarios opositores al régimen del entonces Presidente chileno.

La Escuadra congresista se acantona en Iquique y domina lo que llamamos Norte Grande y Norte Chico. En posesión de tan vastos territorios, los revolucionarios ven la necesidad de crear un Poder Ejecutivo, por lo que deciden instaurar una Junta de Gobierno. Jorge Montt asume la calidad de Presidente y la integran Waldo Silva, que era hasta el inicio de la Revolución Vicepresidente del Senado, y don Ramón Barros Luco, a la sazón Presidente de la Cámara de Diputados. Se crearon además 4 Ministerios:

1. Interior y Obras Públicas que quedó vacante en espera de que los ejerciera Manuel Antonio Matta;
2. Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción a cargo de Isidoro Errázuriz.
3. Hacienda, asumido por don Joaquín Walker Martínez; y
4. Guerra y Marina, bajo el mando del Coronel Adolfo Holley.

Hemos visto que Balmaceda había enviado como su Ministro Plenipotenciario cerca de Bolivia a don Angel Custodio Vicuña y como secretario a Juan Gonzalo Matta, quien era hijo de Guillermo Matta y sobrino de don Manuel Antonio, fundador – junto con Pedro León Gallo – del Partido Radical.

Juan Gonzalo Matta ya había sido oficial en la Legación de Chile en Alemania. Su padre se desempeñó como Ministro de Chile en Alemania y después en Italia. Este, don Guillermo, también fue Diputado, Vicepresidente de la Cámara e Intendente de Atacama.

El radicalismo está en abierta oposición a Balmaceda por lo que don Juan Gonzalo deserta de la Legación de Chile en Sucre... En recua de mulas llega a Iquique, con el objeto de integrarse a las filas del “Ejército Constitucional” que preparaba el General Estanislao del Canto.

Sin embargo sus propósitos fueron contradichos. Tanto don Isidoro Errázuriz como el Almirante Montt se niegan a enrolarlo manifestándole:

“Usted nos sirve más en Bolivia. Vuelva a Sucre como Agente Oficioso de esta Junta y trate de obtener que ese Gobierno nos reconozca como beligerantes”.

Matta retoma cabalgadura y llega a Sucre, capital boliviana. Sucre: llamada “La ciudad de los cuatro nombres y un podó”. Los nombres: Charcas, Chuquisaca, La Plata y Sucre. El apodo: Capital de Bolivia.

Allí Matta se contacta con el Presidente de Bolivia, don Aniceto Arce y con su Canciller Serapio Reyes Ortiz y, luego de conversaciones, logra se dicte el Decreto del Ejecutivo boliviano de 27 de mayo de 1891 “Reconociendo la Beligerancia de la Junta Gubernativa de Iquique en la Guerra Civil de Chile”.

De inmediato, el Ministro de Chile, señor Vicuña, pide su pasaporte y se aleja rumbo a Arequipa, desde donde avisa al Presidente Balmaceda del paso dado por el Gobierno de Bolivia.

Descendientes del entonces Ministro Plenipotenciario de Bolivia en Santiago, don Heriberto Gutiérrez, cuentan que Balmaceda lo convocó para instarlo a viajar a su país e informar de los acontecimientos en Chile, gesto que esos familiares estiman fue una invitación a alejarse de funciones...

El Congreso Boliviano discutió el Decreto que reconoció “Beligerancia”. La mayoría votó una Resolución que decía textualmente:

“Apruébense las medidas del Poder Ejecutivo tomadas en la emergencia de la Guerra Civil de Chile, reconociendo la beligerancia de los dos partidos que la han sostenido, y observando estrictamente neutralidad respecto de ello”.

¿Cómo alcanzó el Agente de la Junta de Iquique tan importante reconocimiento, en circunstancias que otras Potencias no lo hicieron?

Quiero creer que el Canciller boliviano, hizo saber a Matta los planteamientos que le hiciera el Gobierno de Balmaceda (transmitidos por el Ministro Angel Custodio Vicuña):

- Cesión llana y simple del litoral a Chile.
- Libre importación de productos chilenos a Bolivia.
- Construcción por cuenta de Chile de un Ferrocarril de Arica a La Paz.

El reconocimiento de Beligerancia proclamado por el Gobierno de Arce, implica – obviamente – una manifestación de neutralidad.

Neutralidad que Bolivia honró al permitir el paso por su territorio de las fuerzas militares balmacedistas de Antofagasta. En efecto, la “División Camus” llegó en mayo de 1891 en apoteosis a Santiago. Luego de ser desarmada en la frontera boliviana, siguió a pie hacia el sur por Argentina y – desde Mendoza – a la capital de Chile. Esta sacrificada marcha la compara Encina con la de Jenofonte.

¿Qué se pidió a Matta contra la dictación del Decreto Gubernativo boliviano de 27 de mayo de 1891?

Don Juan Gonzalo sabía de las tensas relaciones con Argentina y las aspiraciones bolivianas.

Según el diplomático y escritor boliviano Alberto Crespo, días antes de ese 27 de mayo de 1891, el 19 del mismo mes, se suscribió un Protocolo Confidencial Matta-Reyes Ortiz, el que había acordado:

- Que Chile continuaría en posesión del territorio entre el Paralelo 23 y el río Loa.
- Que Chile acepta ciertas obligaciones pecuniarias.
- Se enumeran los créditos a reconocerse tomando la cifra de \$ 4.978.000 de los Libros del tesoro nacional de Bolivia.
- Se establece que la importación de productos chilenos no podrá gravarse, sino con el mismo derecho impuesto con anterioridad a similares de este país y viceversa.
- Los alcoholes de Chile no están comprendidos en la cláusula anterior.

El 11 de junio de ese año (1891), semanarios sucreños bajo el título *Beligerancia Chilena* planteaban sus dudas ante el reconocimiento de beligerancia hecho por Bolivia el mes precedente. Al poco tiempo, en Lima aparecían suspicacias peruanas. Así *El Diario* de la capital de Perú, decía en editorial de julio de 1891:

“Nuestro representante interino en Bolivia ha querido ver ratificadas en un documento oficial las seguridades dadas por la Cancillería de la vecina República de que en los acuerdos que han precedido a la declaratoria formal de la Beligerancia de la Junta de Gobierno constituida en la ciudad de Iquique, no se ha tocado ni indirectamente, ni siquiera por incidente pasajero, la promesa o cualquier otro ofrecimiento o proposición de entrega de Arica y Tacna”.

En ese clima, Matta desarrolla su labor de Agente Confidencial logrando que el Gobierno del Presidente Arca envíe a Iquique la Delegación Lea-Plaza, que se entrevista, en ese puerto, con don Isidoro Errázuriz, personero que declara: “Reconozco la necesidad de dotar – en el momento favorable – a Bolivia de un puerto en el Pacífico. Ese momento sería el del ajuste definitivo de la soberanía de Tacna y Arica, que está pendiente con el Perú”.

Los campos de Concón y Placilla (28 de agosto de 1891) vieron sellada la suerte del Gobierno del Presidente Balmaceda y el triunfo del Ejército Constitucional. El 18 de septiembre de ese año, fecha del término de su Mandato, se quita la vida al Presidente Balmaceda.

Meses después se elige Presidente de la República de Chile al Almirante Jorge Montt (candidatura única). Asume la cartera de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización don Manuel Antonio Matta Goyenechea, tío de Juan Gonzalo, el que es designado a los 35 años de edad Ministro Plenipotenciario de Chile cerca del Gobierno de Bolivia.

Por la cuestión de la Puna de Atacama se encontraban muy deterioradas las relaciones con Argentina, lo que mueve al Presidente Montt a pretender resolver con urgencia los precarios vínculos con Bolivia.

El Ministro de Chile en Sucre va planteando las bases de acuerdo y propone 3 Convenios:

1. De Paz y Amistad.
2. Comercio y Tráfico.
3. Cesión Territorial (lo que se mantendría en secreto).

Igual fórmula insinúa la Cancillería de la Moneda a la Legación boliviana en Santiago. Las bases consistían en el reconocimiento de la soberanía chilena sobre la Región de Antofagasta; Libre tránsito de mercaderías bolivianas por territorio de Chile y – una vez resuelto el asunto de Tacna y Arica – su cesión a Bolivia. Las reacciones iniciales del Gobierno y la

diplomacia boliviana a lo propuesto fueron negativas, tanto que el Representante de ese país en Chile, don Heriberto Gutiérrez, con gran visión de futuro advierte a su Cancillería:

“Si Bolivia pierde el fruto de las gestiones iniciadas, no se dude que el litoral queda definitivamente perdido”.

En agosto de 1892 asume la Primera Magistratura de Bolivia don Mariano Baptista. Es su Canciller Severo Fernández Alonso.

Matta esperaba con paciencia el estudio que Bolivia hacía de las bases y escuchaba largas exposiciones de motivos y detalles que en nada las modificaban. Exasperado, llegó a informar al Ministerio de Relaciones Exteriores de Santiago que “se enfrentaba a una política de evasivas, tras las cuales estaría Argentina”.

Me explico la exasperación de don Juan Gonzalo, quien – en ese lapso – habría sugerido que Bolivia cediera al Perú los Departamentos de Caupolicán y el Beni a cambio de Tacna y Arica. Idea rechazada por los doctores de Chuquisaca.

También comprendo que el Plenipotenciario boliviano en Santiago escribiera a su Gobierno: “Valdría considerar que nuestro país, que afrontó las consecuencias de su actitud durante la Guerra Civil de Chile, no ha recibido ninguna ventaja de las que se ofrecieron o que pudo esperar de los hombres públicos del partido constitucional”.

Según Mario Barros van Buren, el Canciller chileno, don Juan Castellón hizo presente lo incómoda que se encontraba La Moneda ante tanta dilación. En marzo y abril (1895) cobran velocidad las negociaciones. La Cancillería chilena hace llegar al Ministro Gutiérrez borradores de los tres Tratados. Su texto, según el nuevo Canciller Luis Barros Borgoño, “satisface el compromiso que Chile contrae con Bolivia”.

El citado comentarista altiplánico Alberto Crespo, relata que los Tratados encontraban reparos en Sucre; sin embargo, el Plenipotenciario en Santiago recibió el siguiente telegrama: “Si fuese urgente concluir arreglos de paz, firme los Tres Tratados consignando aquellas (las observaciones) después en Protocolo de conferencias”.

Así las cosas, el 18 de mayo de 1895 se suscriben – en Santiago – tres Tratados. El primero un Tratado de Paz y Amistad; un segundo de Comercio entre ambas Repúblicas; y el tercero, Tratado Especial sobre Transferencia de Territorio, que es el que más nos interesa.

El Tratado de Paz y Amistad decía en su artículo 1º: “Chile continuará ejerciendo en dominio absoluto y perpetuo del territorio que ha gobernado hasta el presente conforme a las estipulaciones del Pacto de Tregua de 4 de abril de 1884”. En consecuencia, queda reconocida la soberanía de Chile.

Nuestro país se hacía cargo de obligaciones contraídas por Bolivia con empresas mineras, que se enumeraban. Asumía, también, créditos que pesaban sobre el litoral boliviano (a detallarse en protocolo complementario).

Las altas partes contratantes nombrarían una Comisión de Ingenieros que demarcaría en terreno la línea fronteriza en lo que es ahora la región chilena de Antofagasta y la hoy chilena de Tarapacá. Si, por desgracia, ocurriese algún desacuerdo entre los Ingenieros, se sometería la cuestión al fallo de una Potencia amiga.

Firman este Tratado, de Paz y Amistad el Canciller de Chile Barros Borgoño y el Ministro Plenipotenciario de Bolivia Heriberto Gutiérrez.

El segundo Tratado de mayo de 1895, suscrito también por Barros Borgoño y el diplomático Gutiérrez, es el de Comercio. Contiene estipulaciones de igualdad de trato entre los comerciantes de ambos países; reconoce que bolivianos y chilenos tendrán en el territorio del otro – en cuanto al ejercicio del comercio y de las industrias – los mismos derechos que los propios nacionales. Agregó, “no podrá imponerse sobre los alcoholes una mayor cuota que la del impuesto gravado a los alcoholes de otros países”.

Y, algo dable de anotar: “Serán libres los puertos de Chile que estén en comunicación con Bolivia para el tránsito de la importación y exportación de mercaderías procedentes de esta República o destinadas a ella. Se exoneran de todo derecho de almacenaje, muellaje, las que se introduzcan por Antofagasta o cualquier puerto de Chile (se determinaría entre los gobiernos el plazo de esta concesión)”.

El tercero, Tratado Especial de Transferencia de Territorio, que estipulaba en su artículo 1º:

“Si a consecuencia del plebiscito que haya de tener lugar en conformidad al Tratado de Ancón, o a virtud de arreglos directos, adquiere la República de Chile dominio y soberanía permanente sobre los territorios

de Tacna y Arica, se obliga a transferirlos a la República de Bolivia, en la misma forma y con la misma extensión que las adquiriera, sin perjuicio de lo establecido en el artículo II”.

“La República de Bolivia abonará, como indemnización por dicha transferencia de territorio, la suma de cinco millones de pesos de plata, de 25 gramos de peso y 9 décimos fino, quedando especialmente afecto para responder a este pago, el 40 por ciento del rendimiento bruto de la Aduana de Arica”.

Ya hemos visto que por el Tratado de Paz y Amistad de esa misma fecha, Chile consagraba su soberanía sobre los territorios comprendidos en el Pacto de Tregua de 1884.

El artículo 2°, rezaba:

“Si se verifica la cesión contemplada en el artículo precedente, es entendido que la República de Chile avanzaría su frontera norte de Camarones a la quebrada de Vitor, desde el mar hasta tocar con el límite que actualmente separa esa región de la República de Bolivia”.

Parece interesante conocer los artículos que siguen. El artículo 3° indica que el Gobierno de Chile se compromete a empeñar todos sus esfuerzos, ya sea separada o conjuntamente con Bolivia, para obtener en propiedad definitiva los territorios de Tacna y Arica.

Por otra parte, leo el artículo cuarto:

“Si la República de Chile no pudiese obtener en el plebiscito, o por arreglos directos la soberanía definitiva de la zona en que se hallan las ciudades de Tacna y Arica, se compromete a ceder a Bolivia La Caleta de Vitor hasta la Quebrada de Camarones, u otra análoga, y además la suma de cinco millones de pesos de plata, de 25 gramos de peso y 9 décimos fino”.

El artículo quinto estipulaba: “Un arreglo especial determinará los límites precisos del Territorio que se cede conforme al presente Tratado”.

Como vemos el texto dejaba para otros acuerdos lo convenido, lo que la experiencia diplomática indica que ello se presta para futuras disputas. Lo que el profesor Martínez Sotomayor calificaba como “el peligro de la cascada de acuerdos”.

Con todo, los negociadores introdujeron el siguiente artículo sexto:

“Si la cesión se hiciese en conformidad al artículo IV y en la zona cedida se encuentran o se descubren en lo futuro yacimientos de salitre, no podrán absolutamente ser explotados ni transferidos, sino después que se hallen agotados todos los yacimientos de salitre existentes en el territorio de la República de Chile, salvo que, por acuerdo especial de ambos gobiernos, se estipule otra cosa”.

El artículo séptimo dice relación con que se firma simultáneamente con los de Paz y Comercio. Se mantendrá en reserva y no podrá publicarse sino mediante acuerdo de las partes.

A mayor ilustración, paso a referirme al artículo octavo:

“Las ratificaciones de este Tratado serán canjeadas dentro del plazo de seis meses y el canje tendrá lugar en la ciudad de Santiago. En fé de lo cual el señor Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y el señor Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Bolivia, firman y sellan con su respectivo sello, por duplicado el presente Tratado Especial en la ciudad de Santiago, a los dieciocho días del mes de mayo de mil ochocientos noventa y cinco. Firmado – Luis Barros Borgoño – Heriberto Gutiérrez”.

Para asombro del Ministerio de Relaciones de Chile, al día siguiente de suscritos los tres Tratados, el Gobierno de Bolivia pedía aclaraciones para poder someterlos a la aprobación parlamentaria de ese país.

Según fuentes diplomáticas, el 28 de mayo, a sólo 10 días de suscritos, se firmaron en Santiago dos Protocolos:

Uno sobre créditos, que resumo:

Los créditos que conforme a los Pactos de Tregua de 1884, hayan sido reconocidos por el Gobierno de Bolivia, seguirán percibiendo una cuota igual al 40% del rendimiento de la Aduana de Arica. Para deducir esta cuota, los acreedores que posean los citados créditos podrán recibir en cancelación de ellos, bonos de la deuda interna de la República de Chile.

Los créditos no incluidos en la declaración anterior se detallan y serán examinados por el Gobierno de Chile, para fijar los saldos definitivos.

El otro Protocolo del 28 de mayo de 1895, se refiere al Tratado de Transferencia de Territorio. En él se establece que el mencionado Tratado tendrá el propósito de asegurar a Bolivia un puerto al Pacífico de condiciones apropiadas y suficientes para responder a las necesidades de comercio exterior boliviano. Se agrega que ambos gobiernos propenderán a la ad-

quisición de los territorios de Tacna y Arica y que lo establecido en el artículo 4° del Tratado de Transferencia solo tiene un carácter supletorio y de mera previsión.

Se termina expresando la confianza en que la Cancillería chilena continuará negociaciones concernientes a la adquisición de Tacna y Arica con la mayor actividad posible de tal manera que este propósito se encuentre realizado dentro del año siguiente al canje a ratificaciones de los Tratados de 18 de mayo, a no ser que circunstancias extraordinarias hicieren necesario un término mayor.

Pero a pesar de que se firmaran los Tratados y Protocolos y en especial el de Transferencia de Territorios, el Gobierno y autoridades bolivianas mostraron vacilación y desconfianza, calificadas – según tratadistas del vecino país – como “demandas irracionales”.

Demandas que llevan a la Cancillería de Bolivia a instruir a su Plenipotenciario en Chile “Este Gobierno desea mayores compromisos sobre la Transferencia de Tacna y Arica. De no ser así, agregaban las instrucciones, se anula de hecho el Tratado de Paz y Amistad”.

Advertían al diplomático Gutiérrez que “el Gobierno Boliviano los presentará a las Cámaras sólo cuando la transferencia de Arica y Tacna sea un hecho susceptible de realizarse legítimamente”.

En medio de estas exigencias y desconfianzas, Matta realiza gestiones en Sucre paralelas a las del Plenipotenciario Heriberto Gutiérrez, quien desde Santiago pretendía morigerar a su Cancillería. Ambos buscaban perfeccionar los acuerdos.

Presionado por las circunstancias, el 9 de diciembre de ese año de 1895 el Ministro de Chile Juan Gonzalo Matta y el Canciller de Bolivia suscriben un “Protocolo sobre alcance de las obligaciones contraídas en los Tratados de 18 de mayo”. En él ambas partes convienen en que los Tratados de Paz y Transferencia de territorios hacen un todo indivisible. Agregan, que la cesión de litoral boliviano (o sea Antofagasta) quedaría sin efecto sí acaso Chile no entregase en el término de dos años el puerto en la costa del Pacífico de que habla el Tratado de Transferencia.

Otrosí: “que el Gobierno de Chile se obliga a emplear todo recurso legal, dentro del Pacto de Ancón, o por negociaciones directas para adquirir el puerto y territorios de Arica y Tacna, con el propósito ineludible de entregarlos a Bolivia”.

Decía también el Protocolo que: “Si a pesar de todo empeño, Chile no pudiese obtener Tacna y Arica, y llegase el caso de cumplir otras provisiones de lo convenido, entregando Vítor u otra caleta análoga, no se dará por llenada dicha obligación por parte de Chile, sino cuando entregue un puerto y zona que satisfagan ampliamente las necesidades presentes y futuras del comercio e industrias de Bolivia”.

Pese a ello, los doctores de Chuquisaca reclamaban y advertían a la opinión pública de ese país (y, por qué no decirlo, a las autoridades chilenas), que presentarían el Tratado a las Cámaras sólo cuando la transferencia de Arica y Tacna fuera un hecho.

Más aún, aparecieron en Bolivia voces ofuscadas; dijeron que Caleta Vítor sería insuficiente. Otros extendieron la calificación a Arica mismo. Así, el internacionalista altioplánico Quijano decía: “La importancia de Arica ha disminuido por el gran crecimiento de Antofagasta”...

El historiador boliviano Roberto Querejazu en su libro: “Huano, Salitre y Sangre” opina que la oposición no era contra el Tratado, sino por el hecho de que fueran instrumentos separados.

Las suspicacias bolivianas fueron infundadas, pues en el Diario Oficial de Chile N° 5.298, de 31 de diciembre de 1895, aparece la Ley 326, que reproduzco:

“Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización.

Por cuanto el Congreso Nacional a dado su aprobación al siguiente Proyecto de Ley:

Artículo único: Apruébense los Tratados de Paz y Amistad,

De Transferencia de Territorio y de Comercio, firmados

En Santiago, el 18 de mayo del corriente año, entre los

Plenipotenciarios de Chile y de Bolivia y los Protocolos

Complementarios de 28 del mismo mes.

Y por cuanto, oído el Consejo de Estado, he tenido a bien

Aprobarlo y sancionarlo, por tanto, promúlguese como ley de la República. Fdo. Jorge Montt-Luis Barros Borgoño”.

O sea que días antes de la aprobación parlamentaria en Chile y como siguieran las susceptibilidades bolivianas, Juan Gonzalo Matta aceptó suscribir el Protocolo de diciembre:

“Protocolo de 9 de diciembre de 1895 sobre alcance de las obligaciones contraídas en los Tratados de 18 de mayo”.

El mensaje del Presidente Montt al Congreso Nacional contuvo los Tratados suscritos con Bolivia el 18 de mayo de 1895 y los dos Protocolos Complementarios del 28 de ese mismo mes.

No ha sido fácil, desde Arica, conocer la discusión parlamentaria – en Chile – de esos instrumentos bilaterales, por su carácter de secreto.

Empero, según las “Memorias Intimas, Políticas y Diplomáticas” de don Abraham König, Diputado a la Cámara por Chiloé y más tarde Representante de Chile en Bolivia, el 30 de diciembre de 1895 hubo dos sesiones secretas (en el día y en la noche). Los Tratados fueron propuestos y defendidos por don Luis Barros Borgoño y don Adolfo Guerrero. Se aprobaron por la Cámara por 41 votos a favor y 9 en contra; dice que el diputado Julio Bañados Espinoza alegó que el Ejecutivo no había consultado al respecto a ningún partido político, ni menos a dirigentes de ellos.

König explica escuetamente las razones de la aprobación:

- a) Porque si se rechazaban Bolivia se echaría a los brazos de Argentina y la guerra vendría en el acto.
- b) Porque con el Perú no ha sido posible tratar, dado que exigía la devolución de Tacna y Arica.

En octubre de 1895 el Presidente de Bolivia, don Mariano Baptista, envía un mensaje al Congreso de su país demandando las ratificaciones de los Pactos celebrados con el Gobierno de Chile. El Presidente del Congreso boliviano, dispuso que los Tratados del 18 de mayo más un Protocolo Adicional pasaran a estudio de una Comisión Mixta Especial, junto con el Mensaje del Presidente Baptista y las Memorias Reservadas del Ministerio de Relaciones Exteriores (Comisión formada por representantes de ambas cámaras, 8 Senadores y 24 Diputados bolivianos).

La Comisión presentó dos proyectos aprobatorios del Tratado de Paz y de Transferencia de Territorio, que los consideraba integrantes el uno del otro e indivisibles.

Vale la pena referir algunas consideraciones del informe de minoría de esa Comisión Parlamentaria Mixta “Encontramos que en los Tratados no existe una base segura, positiva ni definitiva, que Chile otorgue un territorio saneado y reconocido. Nos daría un territorio que no le pertenece, que procurará adquirir: Aducían, también, que Caleta Vítor, no está estudiada como para saber si ella puede o no prestarse a los servicios de un puerto capaz de satisfacer las necesidades del comercio boliviano. Considera además, que la cláusula que prohíbe explotar eventuales yacimientos salitreros es un “ultraje”. Por último, la minoría sugirió que “del texto se desprende que Chile está lanzando una manzana de la discordia entre Perú y Bolivia, y estimó que la aprobación se debe aplazar hasta después del plebiscito contemplado en el Tratado de Ancón”.

Voy a volver a las memorias de Konig, quien cuenta que en sesión de 16 de enero de 1896 se interpeló al Gobierno por haber ocultado el Protocolo de 9 de diciembre firmado en Sucre y que a su juicio implicaba la revisión de los Tratados. Indica que el señor Barros Borgoño explicó que este Protocolo había recién llegado a Santiago el 3 de enero, y que en todo caso Juan Gonzalo Matta se había ajustado al fondo del pensamiento del Gobierno, pero no a la forma.

En el Congreso de Bolivia hay voces contrarias a los Tratados; hubo parlamentarios que encontraron que no contenían base segura y se trataba de un territorio que sólo se procuraría adquirir.

Como dije, las tribulaciones de Bolivia llevaron al Ministro Juan Gonzalo Matta a suscribir el Protocolo de diciembre, que nunca aprobó el Congreso Chileno (entre otras razones porque Chile se obligaba a entregar un puerto que satisfaga ampliamente las necesidades presentes y futuras del comercio e industria de Bolivia).

En Sucre, al conocerse el Protocolo de 9 de diciembre se reúne el Congreso y lo aprueba de inmediato el mismo día por 64 votos contra dos.

Así lo expresa la Ley boliviana: “Apruébense en conjunto y como estipulaciones recíprocas e integrantes las unas de las otras, los Tratados de Paz y retransferencia de territorio, ajustados en la ciudad de Santiago a 18 de mayo del presente año y los Protocolos Complementarios, el primero de 28 del mismo mes y el segundo del día de hoy; los tres primeros por los respectivos plenipotenciarios don Heriberto Gutiérrez y don Luis Barros Borgoño, y el último firmado en esta capital por el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia don Emeterio Cano y el Enviado Extraordinario y Mi-

nistro Plenipotenciario de Chile don Juan Gonzalo Matta. Comuníquese, etc. Sala de sesiones. Sucre 9 de diciembre de 1895”.

¿Qué había pasado?

La ley chilena aprobó los Tratados y sus dos Protocolos complementarios de 28 de mayo, en cambio la ley boliviana aprobó los tratados de Paz y de Transferencia de territorio y un Protocolo de 28 de mayo, más el otro de 9 de diciembre. Entonces, no se aprobó lo mismo en ambos Parlamentos, pues uno de los Protocolos de 28 de mayo no fue considerado por el Congreso boliviano, que incluyó el firmado en Sucre el 9 de diciembre.

Lo anterior impidió el canje de ratificaciones y como era de esperar surgieron dificultades, desde el momento que las aprobaciones camerales de Chile y Bolivia eran distintas.

Por ese entorpecimiento el Canciller boliviano, Sr. Cano, reprocha a su Plenipotenciario en Santiago por no haber obtenido la aprobación chilena al Protocolo de 9 de diciembre. Esos reproches trajeron consigo la renuncia del Ministro Plenipotenciario Heriberto Gutiérrez, que la envió a Sucre el 3 de marzo de 1896. Sin embargo, continuó como dimisionario.

Para no perder la negociación y hacer viable el canje de los Tratados se firmó un nuevo Protocolo, que es suscrito el 30 de abril de 1896, titulado “Protocolo aclaratorio del Protocolo de 9 de diciembre de 1895”.

En éste, el Ministro Plenipotenciario de Bolivia y el Canciller chileno Adolfo Guerrero expresan que en consideración a las dificultades que han surgido para proceder al canje de ratificaciones de los Tratados y Protocolos Complementarios suscritos en Santiago el 18 y el 28 de mayo de 1895, y por cuanto no han sido aprobados por el Congreso de Bolivia, el Protocolo de 28 de mayo sobre liquidación de créditos, ni tampoco ha sido aprobado por el Congreso de Chile, el Protocolo ajustado en Sucre el 9 de diciembre de 1895, y animados por el deseo de hacer desaparecer aquellas dificultades, han convenido:

- 1° El Gobierno de Bolivia, someterá a aprobación del Congreso de aquella República el Protocolo relativo a la liquidación de créditos firmado en Santiago el 28 de mayo de 1895.
- 2° El Gobierno de Chile solicitará la aprobación al Congreso del Protocolo de 9 de diciembre, tan pronto la legislatura boliviana aprobase lo anterior.

A mayor abundamiento el Ministro Plenipotenciario de Bolivia por nota a la Cancillería chilena N° 118 de ese mismo 30 de abril dejó establecido que la falta de aprobación por alguno de los Congresos importaría un desacuerdo sobre lo convenido en mayo del año anterior, lo que los haría ineficaces en su totalidad.

El Parlamento boliviano aprobó lo pendiente, pero haciendo una Reserva en la que indicó: Que en la eventualidad que Chile no pueda entregar Tacna y Arica, corresponde al Congreso de Bolivia pronunciarse si el Puerto y Zona que entregue Chile cumple con las condiciones específicas de los Acuerdos.

El Gobierno chileno pide el retiro de la Reserva, lo que no obtuvo y por consiguiente, no tramita la aprobación del Protocolo del 9 de diciembre y toda negociación se paralizó.

Había surgido entonces en Chile una fuerte oposición a los Acuerdos con Bolivia. La encabezaba el doctor Federico Puga Borne. Así, Puga se entrevistó con el recién elegido Presidente de la República don Federico Errázuriz, sus argumentos fueron que si no obteníamos Tacna y Arica estaríamos obligados a ceder otro puerto que a su juicio no sería otro que Antofagasta, cesión que serviría de base para la formación de una Escuadra dispuesta a anhelos reivindicatorios. Puga Borne explicó que no aprobar lo pendiente constituía una “tabla de salvación”, ya que rechazar el Protocolo de diciembre o el de abril de 1896, era la muerte de toda negociación. Poco después, Puga Borne ingresa al Gabinete de Errázuriz como Ministro de Justicia e Instrucción Pública.

Entre tanto, el 14 de agosto de 1896 era asesinado en Sucre el Ministro Plenipotenciario de Chile don Juan Gonzalo Matta. Este crimen incide en la opinión pública chilena que se venía mostrando contraria a los Tratados con Bolivia.

La cartera de Relaciones Exteriores es asumida por Carlos Morla Vicuña, quien pidió al Gabinete chileno acuerdo para enviar al Congreso la aprobación del Protocolo pendiente; el doctor Puga Borne se opuso aduciendo que no quería ser obstáculo, y señaló que en caso de enviarlo al Parlamento él se retiraba del Gobierno, para hacer oposición al Protocolo desde el Congreso. El mensaje no fue enviado.

Cabe preguntarse si Matta estaba debidamente autorizado a firmar el Protocolo de diciembre, que en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile de 1896 fue publicado en su página 220. Abraham

Konig dice que estos Protocolos de diciembre de 1895 y de abril de 1896, estaban destinados a producir conflictos.

Don Juan Gonzalo Matta, gran señor, quiso cumplir la palabra ofrecida en nombre de la Junta Revolucionaria de Iquique, y seguía en Sucre pretendiendo obviar las dificultades que tenían paralizados los acuerdos.

¿Lo retendría también un romance? Se había enamorado de la dama tarijeña María Echazú. Don Juan Gonzalo además de diplomático era poeta. Ella casada con el aristócrata sucreño José Cuellar. Matta le enviaba versos:

“Mis ojos tiernos su mirar buscaron,
tímido el labio prorrumpió una queja,
queja elocuente de amoroso encanto,
himno de un alma que el dolor remeda”.

Hay otros versos.

“Su amor es para mí como la esencia,
que en torno de las flores se derrama,
como la luz que pone su transparencia,
las verdes hojas de la enhiesta rama”.

Impuesto José Cuellar de los cabildeos de su esposa, el 13 de agosto de 1895 a las 9 de la noche en la plaza de Sucre se encontró frente a frente con el señor Matta, quien paseaba por una de las veredas del lugar mientras una banda municipal tocaba una retreta. De improviso se escuchó una detonación; o más claro: 4 tiros de revolver y se vio al Ministro Matta caído en tierra, siendo de inmediato trasladado muy grave a su residencia, falleciendo al día siguiente.

En su lecho de muerte reconoció ante el Nuncio y otros colegas diplomáticos, que el hechor de los disparos estaba profundamente equivocado... caballero al fin don Juan Gonzalo.

Antes de su último suspiro, fue atendido por el doctor Manuel Cuellar, hermano del autor de los disparos, prestigioso facultativo de la capital boliviana, pues había estudiado medicina en París.

El hechor, José Cuellar, es apresado en la cárcel de Sucre, alegando en su defensa “He cumplido mi deber de hombre de honor: ciertas ofensas sólo se lavan con sangre”.

La escritora valdiviana, María Elena Moreno, relata en su novela *La Batalla de Dolores* el viaje del féretro de Matta hasta Santiago. Cuenta que de Sucre fue por tren a Oruro; de ahí a Ollagüe, Calama, Antofagasta y Puerto de Valparaíso.

En Santiago, en medio de manifestaciones populares esperaban los restos altos dignatarios del Gobierno chileno y del Partido Radical.

El criminal fue condenado a 10 años de presidio. Pero curiosamente en abril de 1897 el reo José Cuellar se evade de la cárcel perforando una pared de grueso volumen. Cuellar arranca hacia el Oriente boliviano, seguramente a las cercanías de Santa Cruz de la Sierra. Tiempo después su hermano médico prepara una expedición para ir a visitar al fugitivo. Camino al Oriente pernoctan en un lugar habitado por aborígenes-mestizos. Desensillan sus cabalgaduras y alternan con los lugareños; como los acosaban fuertes picadas de zancudos, los aborígenes hacen grandes fogatas para ahuyentarlos, empleando para ello un barro negro.

A la mañana siguiente, para continuar su camino, tratan de ensillar sus bestias, lo que no pueden hacer porque los lomos de las cabalgaduras y mulares estaban heridos por mordeduras de murciélagos vampiros. Ante eso, los lugareños le indican al doctor Cuellar un remedio: “ponga sobre los lomos ese barro negro que utilizamos para el fuego de anoche y las cabalgaduras mejorarán”.

Tiempo después pudieron continuar su ruta hasta el lugar donde se ocultaba el condenado. El doctor Cuellar junto al agrado de ver a su hermano, quedó pensativo por las propiedades de ese barro negro al que los aborígenes llamaban “Cuerosene”. A su paso, de regreso por aquella localidad embotelló dicho barro y estando ya de vuelta en Sucre, envió la botella para su análisis en un laboratorio francés. A los meses recibió correspondencia desde París, indicando que el contenido era petróleo.

Según cronistas altiplanenses, ese sería el descubrimiento del petróleo de Bolivia...

Señoras y señores:

He recordado el tratado de transferencia de territorios, ya que así como en 1895 Chile exhibió voluntad de facilitar a Bolivia salida al mar; voluntad que reiteró el siglo pasado en un par de oportunidades, planes que no prosperaron, ya sea por desconfianza o ceguera de las autoridades de ese país o por negativa del Perú o por el asesinato de Matta y la oposición de

sectores chilenos..., así también debemos estar contentos que desde la fecha de los Tratados que acabo de referir han pasado más de 110 años.

En esos 110 años, las circunstancias políticas y económicas han cambiado profundamente, Chile ha desarrollado Arica. La ha poblado; unido al resto del país por carretera; construyó su puerto y el ferrocarril a La Paz; fomentó su agricultura; la dotó de aeropuerto; de Universidad; de Corte de Apelaciones y de una importante Guarnición Militar, etc.

Por otro lado, otorgó y continúa otorgando a Bolivia las más amplias facilidades de libre tránsito para personas y mercaderías. A pesar de ello, los Gobiernos y el pueblo de Bolivia claman constantemente por su mediterraneidad. Es un reclamo plañidero que despierta grandes simpatías en la comunidad americana.

Nuestra diplomacia está siempre alerta a los embates permanentes de los Gobiernos bolivianos sobre este tema.

Por ello, dada mi visión de la relación con ese vecino, me atrevo a proponer una solución que parece viable.

Negociemos con Bolivia la concesión de un enclave costero, lo que no significa interrumpir la continuidad territorial de nuestro país. Un puerto propio con soberanía sobre esa porción de tierra y sus aguas interiores (Cobija, por ejemplo). Obviamente, si se llegara a acuerdo, el respectivo Tratado debiera ser refrendado por toda la comunidad hemisférica.

Recientemente, el actual Presidente de Bolivia ha manifestado un auspicioso cambio de los procedimientos con que su país reclama su “enclaus-tramiento”. Abandona el alegato multilateral y reconoce – ahora – que es una cuestión bilateral con Chile.

Chile, como he relatado, ha estado dispuesto a ese diálogo bilateral. Chile no negocia por temor; pero tampoco tiene temor a negociar. ■

ARTE Y CULTURA

VIOLETA PARRA

GABRIEL BARROS OSSA*

Resumen

En este artículo se analiza la creatividad múltiple de esta artista chilena.

Abstract

This article analyzes the extended creativity of this Chilean artist.

Nació el 5 de octubre de 1917 y falleció en 1967. Se dio a conocer mundialmente por ser la cantautora de piezas musicales que han pasado a integrar el repertorio de artistas de la importancia de Joan Baez, especialmente su inolvidable *Gracias a la vida* junto a otras tan excepcionales como *Casamiento de Negros* y *Volver a los Diecisiete*.

Autodidacta y perteneciente a una familia de modestos recursos que ha ocupado un lugar preponderante en la cultura chilena, como es el caso del antipoeta Nicanor Parra o de Roberto Parra, en cuya vida se inspiró la pieza teatral *La Negra Ester*, esta artista ha alcanzado especial connotación personal dentro de la cultura nacional popular.

El motivo central de este artículo guarda relación con la obra visual de Violeta Parra que, finalmente, podrá ser vista en el Centro Cultural Palacio de la Moneda gracias a la cesión hecha por la Fundación que lleva su nombre a esta institución. Lo anterior se materializó en virtud de un comodato por ocho años, durante el cual se exhibirán una treintena de sus óleos, trece arpilleras y nueve obras en papel maché en dos salas preparadas especialmente. El público podrá, asimismo, oír su música y conversaciones a través de pantallas de video y una gigantografía que actúan como contexto e introducción a esta poco conocida faceta plástica de la famosa folclorista chilena.

Estas obras ya habían sido exhibidas en el Louvre en 1964, cuyo director supo aquilatar de inmediato el valor plástico y la autenticidad creativa de la artista. Ningún otro artista latinoamericano ha logrado, hasta donde se sabe, esta verdadera hazaña.

* Profesor de la Academia Diplomática "Andrés Bello". Crítico de Arte.

Sus obras después fueron admiradas en Suiza, Cuba, Madrid, Nápoles, Estocolmo, La Haya, Buenos Aires y Washington.

Tendrían que pasar varios años, concretamente en 1992, para que obtuviera el reconocimiento de nuestro país. En esa ocasión se exhibieron 33 de sus cuadros y tejidos en el Centro Cultural Estación Mapocho.

Lo que se verá en el Centro Cultural Palacio de la Moneda ha sido dividido, para su montaje, en tres etapas.

1. Comienza con “La celebración, fiesta, vida y música”, donde la tónica son sus obras en papel maché: “Nietos en fiesta”, “La Cueca”, “El niño en el columpio”; los óleos “Regalo en Ginebra”, “Fiesta en casa de Violeta” y las arpilleras “El circo donde” y aquel en que recuerda a su amigo el brasileño Thiago de Mello.
2. En este grupo, que mezcla la alegría con la inquietud y que habla de Chile y su entorno, se incluyeron las obras “Genocidio”, “Hombre de Negocios”, “Prisionero Inocente”, “Leyendo El Peneca” y, entre las arpilleras, “Fresia y Caupolicán”, “Los Conquistadores” y los dos grandes textiles que evocan el “Combate Naval de Iquique”.
3. Lo espiritual, la mística, la religión, la vida y la muerte se dan cita en este grupo a través de sus pinturas “La Ultima Cena”, “Juicio Final”, “Esperando el ataúd”, “La curiosa” y su particular “Cristo en Bikini”, bordado en arpillera.

La obra de Violeta Parra se enmarca dentro de los márgenes del arte ingenuo, donde su creadora da rienda suelta a su particular percepción instintiva de la vida, sin guardar mayor consideración por las reglas a que suelen someterse los artistas con una formación académica sistemática.

No hay preocupación por el dibujo esmerado sino, más bien, por el trazo rígido que roza lo infantil y transmite un candor que entusiasma.

La propia artista es quien mejor describe su motivación “Un día vi frente a mí un trozo de tela y empecé a hacer cualquier cosa, aunque no pude producir nada esa vez, la segunda vez quise copiar una flor, salió como una botella, después quise poner un tapón a la botella y el tapón me salió como cabeza, entonces dije, esto es una cabeza. Le puse nariz, ojos, boca. La flor no era una botella, después la botella no era botella, era una señora y esa señora, mira... El problema es lo más simple del mundo, no sé dibujar”.

El uso del color, por propia confesión, es muy particular: ocupaba el verde cuando sentía esperanza, el rojo para envolver su enojo y evidenciar sus denuncias y siempre, aseguraba: “uso como base los colores araucanos: amarillo, negro, violeta, rojo y rosado de la flor del copihue”.

Las arpilleras de Violeta podrían describirse como un textil de diversas dimensiones, un cuadro de escenas simbólicas basadas, a veces, en hechos reales pero siempre vinculadas a acontecimientos de trascendencia, tanto para su creadora como para el observador.

Estamos frente a una artista que fijó su centro de creatividad en la espontaneidad, la fuerza y la inspiración donde se dan cita lo autóctono con lo espiritual.

Son obras únicas, con personalidad e intuición, donde subyacen las alegrías y penurias que poblaron su vida y su arte.

Obras consultadas

Libro de Fernando Sáez “La vida intranquila. Violeta Parra”.

Artículo suplemento Artes y Letras de *El Mercurio* escrita por Maité Armendáriz Azcárate. ■

