

## DIRECTOR

Juan Salazar Sparks

## CONSEJO DE REDACCION

Jorge Berguño

Adolfo Carafi

Javier Illanes

María Teresa Infante

Cecilia Mackenna

Alfredo Moreno

Francisco Orrego

Fernando Schmidt

Alfonso Silva

Rolando Stein

Frank Tressler

## EDITOR

Luis Eugenio Cádiz Benavides

## PRODUCCION Y DISTRIBUCION

Maritza Bonifay Vidal / Manuel Montecinos Mussi

## DISEÑO E IMPRESION

Patricio Uribe Barahona

Gráfica Puerto Madero

## SECRETARIA Y REDACCION

Catedral 1183 / Teléfonos (56-2) 827 4734 - 827 4658

Fax (56-2) 380 1738 / E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl

Edición de 1.000 ejemplares

[www.minrel.gov.cl](http://www.minrel.gov.cl) (Academia Diplomática - Publicaciones)

# INDICE

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Editorial.....                                                                                                                                                     | 5   |
| Documentos sobre la misión confidencial de Arturo Prat en Montevideo: 1878-1879.....                                                                               | 6   |
| JOSÉ MIGUEL BARROS                                                                                                                                                 |     |
| India entre las grandes reformas y la actualidad. (1990- 2009).....                                                                                                | 35  |
| EDUARDO ORTIZ                                                                                                                                                      |     |
| La formación del Estado Nacional en Chile.....                                                                                                                     | 43  |
| ALBERTO SEPÚLVEDA ALMARZA                                                                                                                                          |     |
| La problemática financiera en torno a la postcrisis.....                                                                                                           | 53  |
| ROBERTO YOKOTA                                                                                                                                                     |     |
| La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y la Organización<br>del Atlántico Norte. ¿Complementariedad o competencia?.....                     | 75  |
| ARMÍN ANDEREYA                                                                                                                                                     |     |
| Marcos conceptuales para la política exterior chilena.....                                                                                                         | 100 |
| RAÚL SANHUEZA Y ANGEL SOTO GAMBOA                                                                                                                                  |     |
| Formación de los diplomáticos chilenos: Una visión retrospectiva.....                                                                                              | 116 |
| CAROLINA LLANOS BRUNA                                                                                                                                              |     |
| Palabras en el acto de reconocimiento que la Directiva de la Asociación de Diplomáticos de<br>Carrera de Chile ofreció al embajador José Miguel Barros Franco..... | 127 |
| ROBERTO RUIZ                                                                                                                                                       |     |

# 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 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 a 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. 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 (dos ejemplares) y en registro electrónico 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  
[www.minrel.gov.cl](http://www.minrel.gov.cl) (Academia Diplomática - Publicaciones).***

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

El número de marzo-abril de DIPLOMACIA contiene, como es habitual, un conjunto interesante e importante de artículos de contenido histórico, de análisis financiero, de asuntos europeos y otro material que ha sido preparado por distinguidos colaboradores, que nos honran con sus trabajos.

En el momento de escribir este editorial debemos enfrentar ciertas incertidumbres. La situación que vive Chile obliga a reajustar prioridades y habrá que asumir sacrificios para que el regreso a la normalidad sea rápido. y porque se debe privilegiar a los sectores que están en peores condiciones dentro de la comunidad nacional.

En este contexto, es posible que DIPLOMACIA, también, se vea afectada por algunos cambios. El lector va a recibir el presente número sin demasiado retraso, pero puede que nuestros listados de distribución deban verse reducidos. Pedimos excusas a nuestros lectores por eventuales inconvenientes. DIPLOMACIA permanecerá, por cierto, en circulación y confiamos en que las fallas sean imperceptibles.

Continuamos abiertos a recibir colaboraciones, así como los comentarios de nuestros lectores que nos estimulan, orientan y ayudan a mantener los contenidos y el estilo de DIPLOMACIA dentro de los parámetros de calidad y exigencia que ellos merecen.

\*\*\*\*\*

La Academia Diplomática Andrés Bello lamenta profundamente el fallecimiento de dos de sus distinguidos profesores, Camilo Cobo y Luciano Tomassini. Ambos fueron activos participantes en actividades de la Academia y colaboradores en DIPLOMACIA. Nos asociamos al pesar de sus familias.

# DOCUMENTOS SOBRE LA MISION CONFIDENCIAL DE ARTURO PRAT EN MONTEVIDEO: 1878-1879\*

JOSÉ MIGUEL BARROS\*\*

## RESUMEN

*Arturo Prat, oficial de Marina y abogado chileno, fue comisionado a la región del Río de la Plata, en noviembre de 1878, en una breve misión confidencial de información y vigilancia.*

*Esta misión se inserta en un período de tensión entre Chile y la República Argentina causado por una larga disputa sobre límites. Este trabajo transcribe la documentación relativa a la misma que se ha encontrado en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Archivo Nacional de Chile.*

*Palabras clave: Arturo Prat, cartas, historia diplomática, relaciones internacionales, Argentina, Chile, Brasil.*

## ABSTRACT

*In November 1878, Arturo Prat, a Chilean navy officer and a lawyer, was sent to the Rio de la Plata region in a brief information and surveillance mission. This mission took place during a period of tension between Chile and Argentina within the context of a long dispute about their boundaries. This paper transcribes documents concerning that mission kept in the archives of the Chilean Ministry of Foreign Affairs and in the National Archives.*

*Key words: Arturo Prat, letters, diplomatic history, international relations, Argentina, Brazil, Chile.*

## INTRODUCCION

El sacrificio de Arturo Prat en Iquique, el 21 de mayo de 1879, ha opacado otros servicios que él prestó a su país. Uno de ellos es la misión confidencial en el Plata que, frente a la inminencia de una ruptura con Argentina, le confió el gobierno del Presidente Pinto a comienzos de noviembre de 1878.

Esta misión, que concluyó con la llegada de Prat a Valparaíso el 16 de febrero de 1879, fue virtualmente ignorada en Chile durante muchos años. Se hizo una breve mención de ella en la obra sobre el héroe aparecida en Santiago, sin identificación del autor, en 1880<sup>1</sup>; pero, en cuanto sabemos, el primer trabajo monográfico sobre la misma apareció sólo setenta años después en el Boletín de la Academia Chilena de la Historia<sup>2</sup>.

Con posterioridad, algunos historiadores han dado a conocer informaciones dispersas sobre estas actividades de Prat, o reproducido, parcialmente y con escasos datos archivísticos, documentos referentes a ellas<sup>3</sup>; pero, hasta ahora no se ha publicado completa y en un *corpus* toda la documentación original que, a su respecto, conservan los archivos del Estado.

\* Por tratarse de un episodio poco conocido de nuestra historia diplomática, publicamos –con autorización de su autor– este artículo aparecido en el Boletín de la Academia Chilena de la Historia N° 117 (julio-diciembre de 2008)

\*\* Académico, historiador, agente arbitral, embajador en Países Bajos, Francia, Estados Unidos y Perú.

1 Arturo Prat i el combate de Iquique, pp. XXIX y 351-352 (Imprenta Gutenberg, Santiago, 1880)

2 Oscar Espinosa Moraga, Arturo Prat, agente confidencial de Chile en Montevideo. (Boletín de la Academia Chilena de la Historia N° 42, 1950)

3 Ver, por ejemplo, Rodrigo Fuenzalida B., Vida de Arturo Prat (Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974 y Gonzalo Vial Correa, Arturo Prat (Editorial Andrés Bello, Santiago, 1995)

Reduciéndonos a la documentación con carácter oficial o institucional ya aludida, no hemos estimado del caso incluir aquí algunas cartas privadas que, en el marco cronológico de su misión, Prat remitió a su cónyuge – doña Carmela Carvajal Briones – y a su tío y protector don Jacinto Chacón.<sup>4</sup>

## Contenido de este trabajo

En tales circunstancias, nos ha parecido útil, para un mejor estudio de la historia diplomática nacional, transcribir en este trabajo el conjunto de los documentos directamente relacionados con la mencionada misión que existen en el archivo de nuestra Cancillería y en el Archivo Nacional. A ellos se han agregado un apunte personal de Prat sobre el inicio de su misión y dos cartas personales suyas al almirante don Juan Williams Rebolledo, a la sazón Comandante en Jefe de la Escuadra.

Las fuentes donde se han obtenido los textos que damos a conocer son las que se indican en seguida.

El documento I es un apunte hecho por Prat poco después de imponerse de la misión confiada. Procede de la “Donación Prat Echaurren”, que se conserva en el Archivo Nacional.

Los documentos marcados como II, III, V, VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV y XV se guardan en el Fondo Histórico (Vol. 61 D) de nuestra Cancillería. (Materialmente, el último de ellos está, sin mayores explicaciones, agregado a un oficio de Prat. Nos parece que refleja el texto de telegramas en clave; pero no disponemos de referencias que nos permitan extendernos sobre el particular).<sup>5</sup>

Los documentos numerados IV y VI se han transcrito de Héctor Williams, Justicia póstuma. El vicealmirante don Juan Williams Rebolledo ante la historia. 1825-1910. Imprenta Carabineros, sin fecha.

Finalmente, el documento XI es la reproducción de una transcripción mecanografiada que se conserva en el Archivo Sergio Fernández Larraín del Archivo Nacional. (No hemos encontrado el original que debió estar en nuestra Cancillería).

## I

El 4 de noviembre de 1878, como a las 12 P.M., me hallaba en la oficina de la Gobernación Marítima cuando un ordenanza se presentó a llamarme de parte del Intendente.

Inmediatamente me dirigí a su despacho y puesto a sus órdenes me dijo que acababa de recibir un telegrama del Presidente de la República en que ordenaba trasladarme en el acto a Santiago.

El tren de 10 hrs. 40 mins. P.M. me trasportó a la capital donde amanecí sin haber podido conciliar el sueño en los incómodos carros de 1ª.

---

4 En *Cartas de mi esposo*, (Editorial Andrés Bello, Santiago, 2001) M. Angélica Iturriaga A. ha transcrito la correspondencia cambiada entre doña Carmela Carvajal de Prat y su marido mientras éste se encontraba ausente del hogar. Además, dicha correspondencia, así como otras cartas incluidas en este libro, contiene abundante material informativo sobre la misión confidencial de Prat en el Plata y acerca de la familia de éste.

5 En Vial Correa, (op. cit., p. 142) se dice que los telegramas cifrados al Ministro de Relaciones Exteriores, Alejandro Fierro, se despachaban al “Señor Gerente del Porvenir de la Familia” lo que parece comprobar el documento X.

Vial Correa agrega que en la libreta de apuntes de Prat – que se halló sobre su cadáver y que Grau devolvió a Chile – hay ejemplos de telegramas en clave y transcribe uno que dice “Señor Duélas ha comprado aguardiente primera clase en Francia”, lo cual significaría que el gobierno argentino había adquirido un superior buque de guerra en aquel país.

Sacudido el polvo del viaje y de la trasnochada, siendo muy temprano para ir a La Moneda, me encaminé a casa de la tía Clara para saludarla.

Como no la encontrase volví al centro y vestido el uniforme me dirigí a La Moneda donde encontré a S.E. a quien expresé que obedeciendo sus órdenes me encontraba allí.

El objeto de su viaje, me dijo S.E., es saber si está dispuesto a trasladarse a Montevideo para observar lo que se haga en la República Argentina en orden a armamento, movimientos militares y toda clase de aprestos que revelen un carácter hostil a Chile, pues se están recibiendo continuamente telegramas alarmantes, quizá sin fundamento real, y lo que se desea es saber lo que haya de positivo.

Aceptada por mi parte la comisión quedé citado para las 12 hrs.00 en su despacho.

A la hora fijada me encontraba en el ministerio de Marina y después de hablar con el ministro y de conferenciar éste y el de Relaciones Exteriores con el Presidente, me introdujeron a su despacho donde se acordó que mi partida se verificara y en mi cometido me sujetaría a las instrucciones que el Ministerio me transcribiría. Se acordó igualmente que el sueldo se me aumentaría hasta \$3.000, se me abonarían los gastos de viaje y daría una letra por valor de 2 a 3 mil pesos para hacer frente a los gastos que la misión demandara.

## II

República de Chile  
Ministerio de Relaciones Exteriores

Santiago, Noviembre 5 de 1878.

Los últimos incidentes sobrevenidos en la cuestión de límites que sostiene la República con la Confederación Argentina imponen a mi Gobierno la necesidad de observar atentamente las medidas que en aquella república se tomen respecto de la escuadra o del ejército y que puedan interesar a Chile.

Con tal propósito y aprovechando los conocimientos de Ud. como marino y su patriotismo como ciudadano, el Gobierno de la República ha determinado nombrar a Ud. como su agente confidencial con residencia en Montevideo.

La conducta de Ud. en este delicado puesto deberá ajustarse a las siguientes instrucciones.

La residencia permanente será, como queda dicho, en Montevideo; mas podrá trasladarse a Buenos Aires por el tiempo y en las ocasiones que su presencia sea allí necesaria para el cumplimiento de la misión que se le encomienda.

Serán preferentes y atentos objetos de la observación circunspecta y reservada de Ud., la marina de guerra argentina y el ejército en todos sus detalles. En consecuencia, informará Ud. a mi gobierno y con la posible brevedad, acerca del número de buques, su clase, su artillería, su tripulación, el estado en que se encuentren para expedicionar, las providencias que se tomen respecto de ellos, bien sea aumentando sus tripulaciones o renovándolas, cambiando su artillería, embarcando tropas, etc., etc.; sobre los torpedos, su clase, su número y los elementos con que allí cuenten para aplicarlos; sobre los encargos que se hayan hecho o se hagan a Europa relativos al aumento o mejora de la marina; sobre el ejército, el número de hombres que lo componga actualmente, la clase de armamento con que cuenta en las tres armas, el armamento de repuesto de que se pueda disponer y, en general, el estado del parque de guerra y sus anexos. Estas observaciones e informes deben hacerse igualmente extensivos a la guardia nacional.

En otro orden de cosas, Ud., seguirá paso a paso, en cuanto sea dable, los movimientos que se verifiquen en la Escuadra o el ejército y que manifiesten ser la consecuencia de propósitos hostiles de su gobierno contra esta República y dará cuenta sin pérdida de tiempo por medio del telégrafo, bien sea desde Montevideo o desde Buenos Aires, empleando al efecto la cifra que se incluye a Ud. en pliego separado y por conducto directo o de nuestro cónsul en la primera de estas ciudades.

De la misma manera comunicará las resoluciones de ese gobierno que en otros ramos de la administración se tomen, y que puedan interesarnos, sin olvidar un solo instante que la comisión de que ha investido a Ud. la República debe darnos buenos resultados mediante la discreción, la sagacidad y la incesante observación de Ud.

Ud. deberá embarcarse inmediatamente con destino a Montevideo y se pondrá sin pérdida de tiempo en relación con Dn. José María Castellanos que ejerce allí el cargo de Cónsul de Chile. Penetrado Ud. de que este caballero desempeña sus funciones con lealtad, inteligencia y discreción, tomará su acuerdo para las cosas en que así lo juzgare conveniente. Pero si por desgracia no encontrare en ese funcionario las cualidades requeridas, no sólo guardará Ud. para con él la más absoluta reserva, sino que pedirá inmediatamente a este ministerio su remoción, indicando a la vez la persona que deba reemplazarlo y que preste garantías de fidelidad e interés por Chile.

El Gobernador de Magallanes recibirá instrucciones para comunicar a Ud. lo que deba ser transmitido a este ministerio y Ud. hará esas transmisiones por la vía telegráfica, en el lenguaje común o en el de la cifra según los casos.

La conducta de Ud. respecto de nuestro cónsul en Buenos Aires será la que se ha designado para con el cónsul en Montevideo, pero Ud. no entrará en relaciones directas con el señor Baudrix que es la persona que desempeña dicho cargo.

Igualmente deberá Ud. dirigir su atención al desarrollo de los sucesos políticos en Buenos Aires, estudiando el grado de aceptación que encuentren en los partidos las medidas que el gobierno tome en el sentido arriba indicado, las adhesiones que contará en el congreso y en la opinión pública el rompimiento de las relaciones que unen los dos países, y las influencias que en ese terreno podrían en un caso dado modificar las corrientes de la opinión de una manera más o menos conveniente a nuestros intereses.

Dios güe. a Ud.  
(fdo.) Alejandro Fierro  
A don Arturo Prat,  
agente confidencial de Chile en Montevideo

### III

Agente Confidencial de  
Chile en Montevideo  
Noviembre 25 de 1878

Recibidas de V.S. las instrucciones que se relacionan con la misión que el gobierno se sirvió confiarme, me dirigí a Valparaíso donde el Sr. Comandante Gral. de Marina, Sr. E. Altamirano, obtuvo del Banco Nacional 46 libras en oro y una letra contra el Oriental de Londres por la suma de 340 libras esterlinas.

Provisto de los fondos necesarios y despachado por las oficinas respectivas, el mismo día 6 me embarqué en el vapor "Valparaíso" que a las 3 hrs.00 p.m. se ponía en camino para Lota donde fondeaba 24 horas después.

El 8 de noviembre, después de recibidas 200 toneladas de cobre en barra, seguimos nuestro viaje con tiempo aturbonado aunque favorable, embocando el Estrecho en la mañana del 12 para amanecer el 13 fondeados en Punta Arenas.

El poco tiempo que el vapor permanece en este lugar me impidió ponerme al habla con el gobernador del territorio, pero no con el Comandante de la “Magallanes” y Gobernador Marítimo a quienes manifesté, para su gobierno, las medidas de precaución que el Supremo Gobierno había creído prudente adoptar en vista de los sucesos que últimamente se habían desarrollado en nuestras relaciones con la vecina República.

Siendo el mismo vapor portador de instrucciones dirigidas con el mismo fin, al Comandante Montt, éste resolvió cambiar de fondeadero a un lugar seguro.

Nada pues de notable ocurría en nuestra Colonia y según individuos llegados recién del río Santa Cruz, a su salida de aquel lugar, 15 días antes, ningún buque había en esas regiones ni ocurría cosa de nota.

Contratado por el Gobernador mi pasaje hasta Montevideo, pues en Valparaíso, con el fin de extraviar los comentarios sólo se sacó hasta Punta Arenas, continué mi viaje en el mismo vapor, terminándolo en la tarde del 18 que anclamos frente a Montevideo.

Mi primera diligencia al trasladarme a tierra fue averiguar si durante el viaje había ocurrido alguna modificación sustancial en nuestras relaciones con la República Argentina y supe que, aparentemente al menos, subsistían en el mismo estado, aun cuando se corría que la Escuadra Argentina había marchado para la costa patagónica, convoyando una nave mercante comprada por ellos en este puerto, con el propósito deliberado de ir a provocar a nuestros buques estacionados en el Estrecho, embarcando guano en el mismo punto en que lo hacía la “Devonshire”. Opinaban unos que esta noticia era efectiva y otros que no pasaba de una farsa grotesca. En cuanto a mí, sólo me constaba que en el día que dejamos la Colonia y en el siguiente esos buques deberían haber sido avistados si su destino los hubiera llevado al Estrecho; no habiendo sucedido esto la causa no podía ser otra que el haberse quedado en Santa Cruz y haber pasado después de esos días, caso en que la “Magallanes” no se hubiera encontrado en la Colonia.

No habiendo pues un peligro que temer, al anunciar mi arribo a esta ciudad participaba a V.S. no había tenido novedad en el viaje y no encontrar aquí nada de notable.

Antes de este telegrama había enviado a V.S. otro, cifrado, participándole que circulaba aquí que Chile había entregado sin condiciones al ministro de Estados Unidos de N.A., la barca comisada “Devonshire”, y que grupos de indios apoyados por el Ejército chileno, en número de 1.000 hombres, habían invadido la provincia de Mendoza, noticia, la última, que había causado mucha sensación en Buenos Aires.

Siendo moderada la tarifa que me cobraban (el doble de la común) quise hacerlas llegar a su noticia, pero al llegar a la oficina de Buenos Aires avisaron que no podían transmitirlos mientras no se abonara el parte a razón de tres pesos oro (el peso de plata chileno vale aquí sólo 80 cts. y \$4,70 la libra esterlina) por cada palabra de cinco letras.

No encontrando en las noticias indicadas ni en la de haberse perdido el vaporcito “Alsina” que también transmitía, urgencia que justificara el gasto, suspendí el telegrama reemplazándolo por el en estilo natural que V.S. debe haber recibido el 19.

Después he sabido por nuestro Cónsul que el gobierno argentino había prohibido la remisión de telegramas en cifra; pero supongo que esto se refiere sólo a los que se dirijan al Gobierno de Chile.

Sin embargo para evitar embarazos, en el que puse hoy he empleado la segunda clave. Vertidos los términos alterados según la clave dice como sigue: “¿Quiere Ud. mandar por el vapor de mañana instrucciones a los buques de guerra chilenos en el Estrecho de Magallanes? Las noticias (aludo a la salida de la Escuadra Argentina para Santa Cruz) parecen ser ciertas. Contésteme”.

La respuesta, que oportunamente recibí, la solicitaba para saber si llegaban a Chile mis telegramas pues temía fueran interceptados.

Más tarde dándole cuenta del hecho que contiene he remitido el siguiente: “Buque alemán, acompañado de uno de guerra argentino, partió a cargar guano en el Monte León. Nuevas concesiones en la Patagonia. Comuníquelo”.

Este telegrama marchó en lenguaje común porque debiendo entrar en los propósitos del Gobierno argentino que llegue a conocimiento del de Chile, creo no impedirá su marcha; pero he cuidado de variar firma y dirección para no comprometer la establecida para las claves.

Después de estos dos partes ha llegado a mi noticia que en el vapor de mañana marchará al Perú un plenipotenciario argentino a buscar la alianza de aquella República para la guerra que proyectan.

Mañana si se confirma lo comunicaré a V.S. por telégrafo.

Desde la última conferencia que los editores de los diarios argentinos tuvieron con el ministro de Relaciones Exteriores han guardado una absoluta reserva sobre todo lo que se relaciona con armamento y preparativos bélicos, así es que las noticias anteriores no son tomadas de ellos; sin embargo, merecen más fe que si así fuera, porque quien la publica es la prensa de esta ciudad a insinuación del dictador, Coronel Latorre, que tiene sus agentes secretos en Buenos Aires y se complace en hacerle estas jugarretas a sus vecinos a quienes no quiere bien.

A mi llegada a este país, la falta de relaciones me presentaba una dificultad insuperable para hacerme de las noticias que había menester pues a la falta de chilenos, que no pasan de dos, hay que agregar que, en su población de 70.000 almas más o menos, se encuentra una mayoría de extranjeros que entregados exclusivamente a sus tareas mercantiles, miran con suma indiferencia la cuestión que nos agita.

En cuanto a los hijos del país, que en general tienen pocas afecciones por los argentinos, están extraviados en sus juicios por la prensa que, asalariada por éstos, se limita a transcribir cuanto puede desprestigiar a nuestro país y a nuestra causa, y siempre que tocan estos puntos lo hacen en un sentido desfavorable para Chile.

Así es como ha podido formarse la opinión que admira la moderación de los argentinos que toleran nuestros avances, y cada palabra de conciliación que de Chile trae el telégrafo es apreciada como un síntoma de debilidad y temor, en vista de los aprestos que se hacen en las orillas el Plata.

En Buenos Aires se nota que los apetitos guerreros se pronuncian tanto más cuanto mayor es su convencimiento de que nuestras intenciones son pacíficas.

Lo que es aquí se tiene respecto del desenlace de nuestra cuestión, opiniones diametralmente opuestas a las que allá tenemos.

En Chile nadie cree en la guerra que se cree infundada y poco menos que imposible. Aquí, lo mismo que en la República Argentina, nadie duda de que ella vendrá, no sólo como una medida necesaria de política interna sino también como único medio, a falta de títulos, de enseñorearse de ese desierto llamado la Patagonia que con sus depósitos de guano y salitre, a que dan quizá desmesurada importancia, tienta la codicia de los argentinos.

Entretanto, ya sea con el propósito de hacerla, sea con el de imponernos, los cierto es que ellos forman los cuadros de un futuro ejército, exigen el enrolamiento de todos los que teniendo la edad deben hallarse inscritos en la guardia nacional, enganchan marineros de todas nacionalidades, en su parque trabajan con actividad cuatro veces mayor número de operarios que los de costumbre y, en una palabra, estudian los medios de hacer la guerra y se preparan para ella.

La exploración del comandante Winter en el río Colorado que remontó hasta la cordillera misma quizá responde a estos planes.

Esperan también dos blindados que se asegura han mandado construir a Estados Unidos y otro vapor para torpedos, de Inglaterra, en reemplazo del “Fulminante”.<sup>6</sup>

La provisión que de este último elemento de guerra tienen en su parque, me dicen es considerable y Davisson, célebre torpedista N.A. dirige los trabajos.

Sobre el estado efectivo del Ejército y Marina poco puedo comunicar a V.S. por falta de medios para averiguarlo pero me prometo que el próximo vapor los llevará exactos y completos. Parece, sin embargo, que no distan mucho de los datos que posee el Gobierno.

En cuanto a la opinión dominante en el pueblo argentino, en el Congreso y en los partidos políticos que los dividen, parece exacto que apoyan la guerra, sin tener probablemente idea cabal de las consecuencias que podría traerles.

Las últimas concesiones en la Patagonia, que comprenden desde el paralelo 44° 30' de Lat. Sur hasta el río Deseado con 50 kilómetros de mar a cordillera y el envío a cargar guano de otro buque con bandera alemana, demostrarán a V.S., con abrumadora elocuencia, que ni piensan ni desean la paz y que no andan descaminadas respetables personas de esta ciudad, habituadas a la política argentina que no ven en las palabra sconciliadoras que el telégrafo trasmite a Chile otra cosa que artificios para ganar tiempo y prepararse mientras nos adormecen..

V.S. se habrá enterado también, por los diarios, que 45 de los amotinados de Punta Arenas han sido puestos en libertad y distribuidos en las colonias agrícolas y doce continúan en prisión.

Hace algunos días que cumpliendo con las instrucciones estuve a ver al señor Castellanos, nuestro Cónsul, que es reputado como una persona honorable, y, me dijo, en la conversación, que había remitido al gobierno un telegrama anunciándole la salida de la Escuadra Argentina; pero que no sabía si lo habían recibido y que estaba pensando en ver a una persona en Buenos Aires que lo tuviera al corriente de lo que ocurriera para transmitirlo a Chile.

Reconociendo en el señor Castellanos un perfecto caballero creo, sin embargo, que su condición de oriental y sus relaciones de familia con los argentinos le harán costoso si no le imposibilitan, para prestar con oportunidad y reserva los servicios que en esta hora Chile tiene necesidad y derecho de exigir de sus funcionarios.

En cuanto al señor Baudrix he visto confirmarse la opinión que allá se tiene de él por lo que parece indudable que no conviene continúe al frente del Consulado de Chile y sólo espero tomar más datos sobre la persona que se me ha indicado – Sr. Guillermo Fernández de Guimaraens, brasilero casado con chilena – para proponerlo a V.S. si como me aseguran reúne todas las condiciones deseables.

---

6 El “Fulminante”, que se trataba de reemplazar, fue un vapor argentino que explotó en octubre de 1877. Según Espinosa Moraga (*op. cit.* p. 70), esta explosión fue causada por la impericia de un empleado; pero el hecho causó tal impresión en Buenos Aires que estuvo a punto de estallar la guerra con Chile, al cual se culpaba del accidente.

Ya que se trata de Cónsules, aprovecharé la oportunidad para decir a V.S. que nuestro Cónsul en Rio de Janeiro es el señor Dn. Juan Frías, hermano de Don Félix, y a la vez es Cónsul argentino en aquel lugar y como tal poco amigo nuestro. Parece posible que en el Brasil, donde hay tantos amigos de Chile, sería fácil encontrar una persona que reemplazase con ventajas al señor Frías.

Volviendo a mi primer telegrama de hoy, V.S. habrá visto que su objeto era recordarle había aquí un vapor que aprovechar para comunicar con Magallanes, cosa que puede hacerse de una manera regular y constante pues los vapores para el Estrecho salen de aquí seis o siete días después que lo ha hecho el de Chile y se pone en la Colonia en menos tiempo. Valiéndose pues del telégrafo podrían aprovecharse ambos vapores cuando sea necesario.

Poco tiempo basta para comprender que en estos países la paz no es sino una tregua que se rompe cuando las circunstancias se presentan favorables para llenar el objetivo que se tiene en vista.

Así nadie duda aquí que el Brasil alimenta la esperanza y espera la ocasión para apoderarse del Paraguay y provincias argentinas de Corrientes y Entre Ríos y aun creen que tarde o temprano el Imperio Brasileiro se extenderá hasta el Plata absorbiendo al Uruguay.

Los argentinos por su parte no ocultan, y aun sus diarios han hablado con motivo de la resolución arbitral sobre el Chaco, sus ambiciones al Paraguay.

Uruguay, a su turno, lanza sus miradas a las provincias limítrofes de Corrientes y Entre Ríos - a cuyo movimiento revolucionario, no sofocado del todo en la última, se cree no es completamente extraño - y algunos amigos del dictador aseguran haberlo oído decir que con el apoyo de Chile reivindicaría la isla de Martín García.

Viviendo en esta atmósfera de ambiciones no pueden explicarse la actitud de Chile, que dispute un desierto cuando sus antiguas provincias trasandinas están en mejor situación, y desperdicia la ocasión tan favorable que se le presenta para aprovechar su indisputable superioridad marítima y la facilidad y prontitud con que podría organizar un ejército con los innumerables brazos que la paralización de sus industrias ha dejado sin ocupación; brazos que siendo una verdadera calamidad dentro del país serían salvadores de la situación trasladados a las pampas argentinas.

Es acá opinión muy generalizada que bastaría a Chile un bloqueo de Buenos Aires, secundado de grado o por fuerza por esta República Oriental, para reducirlo a términos razonables.

La carencia de renta aduanera, la suspensión del pago de la deuda externa, la paralización de sus saladeros y fábricas por falta de carbón y los muchos males que, principalmente en esta época que es la de las mayores importaciones y exportaciones, que el bloqueo produciría sería suficiente para que la población extranjera que vendría a ser la más perjudicada en sus intereses y cuyo número alcanza quizá a 300.000 en Buenos Aires, se levantara y derrocará al gobierno.

El apoyo de este país no se cree tampoco difícil de obtener y si él no lo prestara, el Partido Blanco que está, como todos, hoy abajo y es el más poderoso de la República, lo haría subiéndolo al poder, pues es un enemigo irreconciliable de la Argentina y por tanto nuestro amigo.

A más esta república siempre en efervescencia se encuentra actualmente sin aliados y rodeada más bien de enemigos que de indiferentes y por eso busca la alianza del Perú que puede proporcionar Escuadra y distracción para nosotros en el Pacífico, pues comprende que mientras nosotros somos casi invulnerables ellos son accesibles por todas partes.

A no dudarlo la desaparición de Pardo de la escena política en el Perú ha contrariado mucho a los argentinos y probablemente su enviado va a reparar esta pérdida.

He entrado en los detalles anteriores por creer que, si bien ellos carecen de importancia por el momento, pueden ser útiles en el porvenir, si como es de temer no pudiera evitarse la ruptura a que se nos provoca por todos medios.

En la actualidad el ministro del Brasil en esta República es el señor Lopes Netto, tan conocido y apreciado en nuestro país por el cual él conserva calurosas simpatías.

Antes de cerrar esta correspondencia creo necesario indicar a V.S. la indisputable conveniencia que habría para el país en tener o subvencionar en esta ciudad un diario en que Chile pueda hacer oír su voz para establecer la verdad de los hechos y ahogar las calumnias que diariamente registra la prensa de ambas orillas del Plata.

Hoy esta prensa no admite nada sin pago y si han podido hacerse las publicaciones del joven Hurtado Barros ha sido por que la dictadura no ha permanecido del todo extraña a ello.

Por este vapor pongo en conocimiento del jefe de la división naval del Estrecho las noticias que más pueden importar al desempeño de su cometido.

Dios güe. a V.S.  
(fdo.) Arturo Prat  
Sr. Ministro de Relaciones Exteriores  
de la República de Chile .

#### IV

Montevideo, Diciembre 1º de 1878  
Señor Don Juan Williams Rebolledo  
Punta Arenas.  
Estimado señor y amigo:

La quincena que acaba de expirar ha transcurrido sin tener nada que observar en orden a operaciones marítimas o militares de parte de los argentinos.

Al contrario, diariamente, los diarios anunciaban que los Presidentes estaban entendiéndose por telégrafo para llegar a un arreglo pacífico.

Últimamente, el 6 del corriente se anunció que los conflictos habían cesado por un arreglo que establece un statu quo provisorio, en que dejando a la República Argentina jurisdicción en todo el Atlántico, Chile la ejerce en el Estrecho. Nombramiento de dos plenipotenciarios por cada parte y de un tercero en discordia que lo será el Jefe de una potencia amiga para que resuelva en definitiva.

Éste es el resumen de lo que la prensa ha dicho, pero indudablemente hay ahí un vacío para nosotros: no creo hayamos cedido la jurisdicción provisorio al Sur del Santa Cruz sin asegurarse antes el arbitraje de toda la Patagonia, sin limitaciones.

No se dice tampoco la manera cómo se ha resuelto lo relativo al apresamiento del “Devonshire”.

El Presidente Avellaneda ha teleografiado a todos los Gobernadores de las provincias ( probablemente como regalo de Pascua ), dándoles la feliz nueva.

Le adjunto los últimos periódicos en que podrá ver todas las variantes sobre este tema, que, si como parece natural, tiene que ir a las Cámaras es muy probable fracase ante la decidida oposición que le hará Don Félix Frías, que sin duda ha soñado con dar su nombre a esta nueva provincia para la que ya han nombrado gobernador.

La goleta “Santa Cruz” llegó al río de aquel nombre y anuncia la pérdida de un buquecito que llevaba animales para la colonia argentina.

La semana pasada estuve en Buenos Aires y visité el “Plata” que se encontraba en el puerto. Siendo conocidas de Ud. y de nuestros oficiales las condiciones de esas naves, sólo agregaré que son de doble hélice, noticia que no tenía; sus carboneras pueden llevar doscientas toneladas de carbón y su tripulación no puede ser numerosa (60 hombres m/m.) porque no hay local a bordo para recibirla ni se necesita gran cosa para el servicio de su máquina (20 hombres), y de sus dos cañones de a 300. No está dividido en departamentos y estanco, pero tiene un doble fondo que le permite sumergirse hasta quedar con un pie sobre la línea de flotación.

Me dijeron a bordo que el equipaje era de 600 [no está bien claro el número, si es 100 o 600] hombres pero no lo creo exacto y que marineros argentinos no les faltaban pues el cabotaje se los daba en número suficiente.

La verdad es que no ví entre los que habían a bordo gran número de extranjeros pero es muy posible que muchos de ellos no sean verdaderamente gente de mar pues se ha dicho que están destinando a marineros a los indios que aprisionaban en las pampas.

La “Paraná” y “Uruguay” no son buques mixtos de fierro y madera como oí a varios oficiales en Valparaíso; sino todos de fierro; y fuera de los buquecitos mercantes, “Cabo de Hornos” que va a partir con provisiones para Santa Cruz, bergantín “Santa Rosa” y goleta “Santa Cruz” que son de madera y de ninguna importancia, todos sus cascos son de fierro.

Mi misión en estos lugares carece de elementos para que sea fructífera y mis descos serían ser reemplazado para ponerme a sus órdenes, en la Escuadra, donde estaría más en mi elemento.

Sin cosa de mayor importancia que comunicarle por ahora, tengo el gusto de ofrecerme de Ud. atento y seguro servidor.

(fdo.) Arturo Prat

## V

Agente confidencial de Chile  
en Montevideo  
Montevideo, Diciembre 12/78

Señor Ministro:

Hoy envié a V.S. bajo la dirección del señor Gana el siguiente telegrama: "Frías, dando genuina inteligencia al artículo 39 del tratado del 56, ataca, bajo su firma, últimos convenios.

El gobierno argentino ha comprado buque de guerra de 1ª clase, en Francia. Espérase."

Voy ahora, aprovechando el vapor alemán que toca mañana en este puerto, a dar a V.S. mayores detalles sobre estos puntos, aun cuando en lo relativo al primero, los diarios dirán a V.S. todo lo que es posible desear.

Sin embargo no será demás que exponga a V.S. la opinión que personas avezadas a la política, siempre doble y desleal, de la República Argentina, se han formado sobre la suerte probable que correrán los tratados recientemente celebrados.

A juzgar por la circular que aquel gobierno ha pasado al cuerpo diplomático residente en Buenos Aires, la base de los nuevos tratados ha sido el artículo 39 del pacto de 1856, que establece el arbitraje para todas las cuestiones que han podido o puedan suscitarse sobre límites, de lo que lógicamente se deduce que si bien Chile ha abandonado, por una parte, la jurisdicción que ejercía en el Atlántico, por otra ha asegurado lo más positivo que es el arbitraje de derecho, sin limitaciones de ninguna especie.

La prensa argentina, sin embargo, ha estado muy ufana con el triunfo que en su concepto envuelve el retiro de nuestras solemnes declaraciones sobre jurisdicción en el Atlántico, atribuyendo ese resultado a la presencia de su escuadra en las aguas del Santa Cruz.

Mas Dn. Félix Frías que durante la prolongada discusión que tuvo con el señor Ibáñez nunca pudo dar su genuina inteligencia al artículo 39 del tratado del 56, se ha alarmado hoy al verlo figurando como base del arreglo y, en una carta que publica la "Tribuna" de ayer, ataca el convenio por encontrarse la Patagonia incluida en el arbitraje.

Ya la "Tribuna" había rechazado la idea de que aquel territorio podía quedar comprendido en el arbitraje y creo no pasarán muchos días más sin que toda la prensa argentina haga igual declaración y proteste los tratados si ellos tuvieran ese alcance.

Por mi parte, viendo la poca confianza que en general se tiene aquí en la seriedad y buena fe de los hombres públicos argentinos, he llegado a aceptar como posible que al firmar esos arreglos nunca han pensado en que el arbitraje llegara a constituirse, pues si no encuentran, como es de esperarlo, obstáculos en la Cámara, será porque se tiene en reserva el recurso de que los árbitros no entren a discutir y fallar la materia sino bajo la base de que la Patagonia no es parte en la cuestión, como lo ha insinuado ya la "Tribuna".

La intención verdadera del tratado no sería entonces otra que dar un golpe de brillo haciéndonos retirar, siquiera provisoriamente, la declaración que establece nuestra jurisdicción actual hasta el río Santa Cruz y ganar el tiempo que necesitan para preparar su ejército y escuadra; que en cuanto al arbitraje, una vez listos, no les faltarán medios de eludirlo cargando a nuestra cuenta la falta.

Entretanto, es un hecho que a pesar de la propaganda de Frías las cosas permanecerán en statu quo hasta que se reúnan, creo que en mayo del año entrante, las Cámaras argentinas, donde, sin ser pesimista, puede predecirse que serán rechazados los tratados o en seguida burlado el arbitraje si no ven que Chile se ha armado, formado alianzas, y, en una palabra, que se halla listo y resuelto a hacer la guerra, único medio, a mi juicio, de conjurarla.

En cuanto a ellos, no se descuidan, pues tengo informes dignos de fe, de que el ministro argentino en Francia, Sr. Balcarce – aprovechando las buenas relaciones que ha establecido con aquel gobierno reconociéndole y arreglando el pago de la deuda contraída para con ellos durante la guerra con Rosas – ha obtenido la cesión de un poderoso blindado que, bajo el modelo perfeccionado de los buques italianos “Duilio” y “Dandolo”, se estaba construyendo para la marina francesa en los astilleros del gobierno y, suponiéndose que a la fecha ha sido ya lanzado al agua pues aquí es esperado y tiene designado su jefe.

Éste es el señor Guillermo Brown, oriental, hijo del almirante del mismo nombre y marino educado en los Estados Unidos.

Residía en esta ciudad y varias veces había sido solicitado por el gobierno argentino para que entrara al servicio, pero Brown había rechazado porque pertenece al Partido Blanco enemigo irreconciliable de los argentinos.

Últimamente, el presidente Avellaneda consiguió que fuese a hablar con él y recordándole las glorias del padre, pudo decidirlo a tomar un puesto en la Armada argentina, resolución a que no es extraño el mal estado de sus negocios.

Puso sin embargo como condición que se le diera el grado de Teniente-Coronel de Ejército y el mando del blindado a que me he referido, y así quedó establecido.

Lo primero lo he visto ya confirmado en los diarios de ayer.

No conozco el poder del buque de que se trata, ni por consiguiente si su adquisición por los argentinos obligaría a Chile a proporcionarse nuevos elementos de guerra - que, si ha de ser necesario, los encontraríamos en el Brasil que posee dos poderosas naves que desea enajenar por no ser aparentes para ríos – pero he oficiado al Sr. Blest Gana nuestro ministro en Francia comunicándole la noticia a fin de que pueda informar a V.S. sobre el particular.

Entretanto, esta especie de tregua que seguirá a los tratados podremos a nuestro turno utilizarla para cambiar las calderas a nuestras corbetas y dotarlas de todos los elementos necesarios para el servicio de torpedos, elementos que aumentando el poder militar de nuestra escuadra no impondrían al Estado grandes sacrificios.

En cuanto a la escuadra argentina, a cuya presencia en las aguas del Santa Cruz atribuyen ellos el milagro del último arreglo, parece no ha alcanzado más allá del Tuyú (130 millas al sur de Buenos Aires) donde es probable permanezca todavía, pues la goleta “Santa Cruz”, que llegó hace poco del río de ese nombre, ha traído noticias de la Colonia pero no de la Escuadra.

Es cuanto tengo que participar a V.S. por ahora.

Dios güe. a V.S.

(fdo.) Arturo Prat

Sr. Ministro de Relaciones Exteriores  
de la República de Chile.

## VI

Montevideo, Diciembre 18 de 1878.  
Señor Don Juan Williams Rebolledo  
Punta Arenas.

Estimado señor y amigo:

Desde el 1º acá no ha ocurrido nada de nuevo, pero por la circular del Gobierno argentino que encontrará Ud. en los diarios que le adjunto viene a despejarse un poco el alcance del arreglo celebrado y a verse que no tienen tanto motivo de regocijo como el que demuestra la prensa y gobierno argentinos.

Fundado el nuevo pacto en el Art. 39 del Tratado de 1856, - que establece el arbitraje no sólo para la cuestión de límites que se debatía, sino para todas las cuestiones de esta naturaleza que en adelante se suscitaren - es legítimo deducir que si Chile ha restringido su jurisdicción al interior del Estrecho, ha sido para asegurar el arbitraje sin limitaciones por que siempre ha abogado-.

La prensa argentina parte de una base distinta - la de que Chile ha retirado sus pretensiones a la Patagonia - y de ahí que cuando el Tratado sea presentado al Congreso, el año entrante, según todas las probabilidades será rechazado.

Ya principió Dn. Félix Frías su campaña en este sentido pues al felicitarse del arreglo efectuado, lo hace en el concepto de que en él se han dado satisfacciones por la captura del "Devonshire" y retirado la pretensión sobre la Patagonia.

Se dice también que algunas notabilidades, hombres públicos argentinos, van a lanzar un manifiesto atacando el arreglo.

Esto no me extraña y aun sospecho que el mismo Gobierno argentino no sea extraño al hecho, pues estoy convencido que el objeto del Tratado no es otro que conseguir el triunfo moral de habernos hecho retirar las solemnes declaraciones sobre la jurisdicción en el Atlántico, hechas por nuestra Cancillería, y ganar el tiempo que necesitan para prepararse a la guerra.

A este propósito, me aseguran como positivo, de que el Ministro argentino en Francia, señor Balcarce, aprovechando las buenas relaciones producidas por el arreglo de la deuda contraída con los franceses, en tiempo de Rosas, ha obtenido la cesión de un poderoso blindado, que bajo los planos mejorados del "Duilio" y "Dandolo" se trabaja en los astilleros del Gobierno para la Marina francesa. Y agregan que a la fecha debe haber sido botado al agua y estar para marchar a estos mares, circunstancias que la falta de revistas o periódicos del ramo, me ha impedido comprobar.

En previsión de lo que pudiera haber de verdad en esta noticia, la he comunicado a nuestro Ministro en París, a quien le será fácil establecer la verdad.

Entretanto, podemos contar con cuatro o seis meses de tranquilidad, tiempo que si fuéramos previsores, emplearíamos en reparar nuestros buques y prepararnos para la guerra como único medio de evitarla.

En mi anterior decía a Ud. que la goleta argentina "Santa Cruz", llegada del río del mismo nombre, vino anunciando la pérdida de un barquichuelo en que llevaban animales. Pues bien, el hecho de no decir nada que se encontraba en aquellas aguas la Escuadra argentina revela que es efectivo. Se encuentra en Tuyú, un tanto al sur

de Buenos Aires, haciendo creer que ha ocupado a Santa Cruz y que ese acto de energía es el que ha obligado a Chile a entrar en arreglos.

Deseándole toda felicidad espera sus órdenes su atento y S.S.  
(fdo.) Arturo Prat.

## VII

Agente confidencial de Chile N° [ en blanco ]  
en Montevideo  
Montevideo, Diciembre 21 de 1878.

Señor Ministro: Aunque no he recibido comunicación alguna de V.S. creo estarán en su poder mis notas fecha 25 de noviembre último y de 10 y 13 de diciembre corriente; las dos primeras enviadas por los paquetes ingleses y por el vapor alemán "Ramses", la tercera.

Desde la última de estas fechas a acá nada digno de especial mención ha ocurrido en lo relativo a la cuestión de límites que nos agita. La prensa consagrada a la cuestión de impuestos y elecciones ha guardado silencio sobre este punto interrumpido únicamente por la carta de Dn. Félix Frías que V.S. conoce y la del doctor Alem últimamente publicada.

Estas cartas y los términos en que el periodismo ha prestado sus aplausos a los tratados, lejos de modificar la opinión que he manifestado antes a V.S. sobre la suerte que espera a los tratados, no hace más que confirmarla.

La "Tribuna" ha tenido el cuidado de seleccionar todas esas opiniones por lo que remito a V.S. la colección aun cuando es de suponer sean ya conocidas de V.S.

Hospedado como estoy en el Hotel Oriental, que habita también el Sr. Lopes Netto, ministro brasilero, con frecuencia nos encontramos reunidos y como es natural la conversación se detiene por lo general en la cuestión chileno-argentina.

Demuestra este señor una gran simpatía por nuestro país: considerando como su campaña más brillante, haber echado las bases de las amistosas relaciones que hoy nos unen y, como él dice, de haber hecho un amigo de aquél que era su franco enemigo.

El señor Lopes Netto deja entrever que los deseos del Brasil son establecer una alianza con nuestro país constituyendo así un poder bastante respetable para sofrenar a la República Argentina e influir poderosamente en la resolución equitativa de las cuestiones que surjan entre las secciones americanas del Sur.

Aliarnos con el Brasil, si tuviéramos la intención de hacerlo, sería, pues, cosa hacedera, estribando la dificultad no en llegar allí, sino en el establecimiento de las obligaciones que se contrajeran, pues, es de suponer, que Chile no querría comprometerse sino para casos muy justos y señalados.

Siendo nuestra cuestión, de límites, y teniendo el Brasil dificultades del mismo orden que arreglar con la República Argentina, aunque no son de tanta importancia, la alianza que reuniría los caracteres de reciprocidad, justicia y mutua conveniencia, salvando el porvenir, sería la que tuviera por objeto dirimir por las armas esa controversia, siempre que la República Argentina resistiera el arbitraje.

Por lo que hace a las Repúblicas limítrofes, el Paraguay tendría que seguir al Brasil; y la Banda Oriental del Uruguay se vería también arrastrada a la alianza, por su propio interés, pues como enemiga sus fronteras marítimas y terrestres quedaban abiertas y amenazadas por el Norte y el Oriente viniendo a hacerse el teatro de la guerra y a sufrir todas sus calamidades.

Tomando cartas contra la República Argentina no sucedería así pues su frontera fluvial es fácilmente defendible por una escuadra y el Brasil la tiene poderosa.

De Bolivia nada tendríamos que temer porque habiéndose arreglado la salida de sus productos por el Amazonas, está ligada al Brasil por lazos de interés que no le convendría romper.

Ignoro si Lopes Netto tenga conocimiento de la política que el Brasil desea seguir para con nosotros pero sus palabras me hacen suponerlo y juzgarlo muy favorable a nuestros intereses.

Los diarios anuncian que la comisión compuesta del Sr. Hunter Davidson, el mayor Lowry y el Teniente Picasso, había llegado a Europa, con el objeto de hacerse cargo del nuevo "Fulminante" y conducirlo a Buenos Aires.

En vista del estado en que están nuestras relaciones, el objeto de mi misión puede juzgarse terminado y sólo espero la orden de V.S. para regresar. Agradecería a V.S. me la transmitiese por telégrafo.

Dios güe. a V.S.-  
(fdo.) Arturo Prat  
Sr. Ministro de Relaciones Exteriores  
de la República de Chile.

## VIII

[Santiago,] Diciembre 31 [1878]

Desde la partida de Ud. he recibido sucesivamente tres oficios de Ud. El último fecha 12 del presente.

He prestado a las diversas noticias que contienen la merecida atención y he comunicado al Ministerio de Guerra y Marina los datos concernientes a ese Departamento.

En oficio separado se ha informado a Ud. acerca de la Convención que suscribí en unión con el Plenipotenciario argentino, Sr. Sarratea, el día 6 del presente.

Como Ud. sabrá, esta Convención fue aprobada por mi Gobierno, por la unanimidad del Consejo de Estado y por dieciocho votos contra uno en el Senado.

Estaba sometida a la discusión de la Cámara de Diputados, cuando llegaron a mi Gobierno noticias extraoficiales de que la Escuadra Argentina, surta en Santa Cruz, había ejecutado o se proponía ejecutar actos que mi Gobierno no encuentra justificables.

No teniendo aun datos fidedignos y oficiales que le permitan apreciar en su verdadero significado y alcance la actitud de las fuerzas argentinas en Santa Cruz, creyó de su deber indicar a la Cámara de Diputados la conveniencia de suspender temporalmente la discusión hasta que le fuera posible presentarle el resultado de los esclarecimientos que las circunstancias exigían.

La Honorable Cámara de Diputados hizo justicia a las consideraciones que impulsaban al Gobierno a pedir ese aplazamiento y lo acordó por unanimidad.

Al presente se ocupa mi Gobierno en inquirir de un modo fidedigno lo que haya respecto de ciertos hechos que se atribuyen a las naves argentinas enviadas a Santa Cruz. La conducta ulterior de mi Gobierno será trazada por el resultado de sus investigaciones.

Entretanto, recomiendo a Ud. siga comunicando a este Ministerio todos los datos y noticias que inspiren fe y cuyo oportuno conocimiento interese de algún modo a mi Gobierno.

Dios güe. a V.S.  
(fdo.) Alejandro Fierro

## IX

Agente confidencial de Chile  
en Montevideo N° 7  
Montevideo, Enero 6 de 1879.

Señor Ministro:

En mi última correspondencia anuncié a V.S. la intención de trasladarme a Buenos Aires para conseguir, sobre el ejército y Marina argentina, datos que desde aquí no me había sido posible obtener, como también para apreciar más de cerca el estado de la opinión sobre los últimos tratados.

Efectivamente, el 28 de diciembre último me trasladé a aquella ciudad acompañado del S. Hurtado Barros que iba a servirme de introductor y que desde luego me puso en relación con algunas personas importantes del lugar.

Como mi estadía temporal en estos lugares requería una explicación racional, he dado la de que he emprendido un viaje a Europa y me he detenido en estos parajes con el objeto de conocerlos.

Mi principal cuidado durante mi permanencia en Buenos Aires ha sido visitar el parque de guerra y recoger todos los datos relativos al estado militar de la República Argentina. Tengo ordenados mis apuntes sobre esta materia pero no podré enviarlos a V.S. hasta el próximo vapor pues el que llega mañana no me deja tiempo porque según aviso de última hora no llevará más correspondencia que la que se entregue antes de la 1.00 p.m. de hoy.

He tenido ocasión de hablar sobre nuestras cuestiones de límites con algunas personas serias de Buenos Aires y la impresión que me han dejado es que tanto el presidente Sr. Avellaneda como la mayoría de las Cámaras están por la paz; opinión, sin embargo, que puede de un momento a otro modificarse si los intereses de partido así lo requiriesen.

Personalmente el señor Avellaneda es amigo de la paz y estimo como una manifestación de sus buenas intenciones a este respecto una invitación que me mandó con un íntimo amigo de él, Sr. Torres, para que le hiciera una visita creyéndome, quizá, relacionado con el señor Prats nuestro actual ministro del Interior.

Como era natural acepté la invitación y en primera oportunidad, que fue al regreso de una expedición a la campaña, fui a verlo en compañía del Sr. Torres.

Desgraciadamente le encontramos en circunstancias que abandonaba la casa de gobierno para dirigirse al tren por lo que la visita se redujo a una presentación y los ofrecimientos del caso, pues yo regresaba a Montevideo al día siguiente.

Me aseguran también que el círculo que sigue a Dn. Félix Frías será impotente para desechar los tratados si el gobierno los patrocina con empeño.

Lo que he antes dicho a V.S. sobre nuestro Cónsul en Buenos Aires lo he visto confirmado en este viaje por lo que insisto en la conveniencia de su remoción inmediata.

El señor Lopes Netto me ha indicado al Sr. Eusebio José Antunes como persona que ofrece toda garantía y reúne en alto grado las condiciones de posición, inteligencia, honorabilidad, fortuna e interés por Chile, que para ese cargo puede pedirse.

Siendo la residencia de este señor Río Janeiro podría aprovecharse esta indicación, si el gobierno se resuelve a separar nuestro Consulado, en aquel lugar, del de la República Argentina que ahí desempeña D. Juan Frías.

En este vapor marcha con destino a Santiago el Vizconde de San Juanario, ministro portugués, con su secretario que es una persona notable por su ilustración. Ambos van muy prendados de Buenos Aires donde han sido muy atendidos.

La casa de Bember en este puerto ha ofrecido en venta al gobierno argentino 7.000 Remington que éste ha rehusado adquirir por falta de fondos.

Es cuanto por ahora tengo que comunicar a V.S.

Dios güe. a V.S.-  
(fdo.) Arturo Prat  
Sr. Ministro de Relaciones Exteriores  
de la República de Chile.

## X

### TELEGRAFO TRASANDINO

A las 11.30 A.M. el día 6 de enero de 1879. De Montevideo, fechado horas 12-13-P.M.

A Gerente del Porvenir, Santiago.

Puedo partir en el próximo vapor. Correspondencia no he recibido.  
S. Prat.

## XI

Agente confidencial de Chile N° 8  
en Montevideo  
Montevideo, Enero 10 de 1879.

Señor Ministro:

Por falta de tiempo, el último vapor no llevó, como hubiera deseado, una exposición más completa, que la dada hasta hoy, del poder militar de la República Argentina, representado por su ejército, marina y materiales de guerra que posee.

En posesión de nuevos datos adquiridos en mi último viaje a Buenos Aires, puedo hoy suministrar con mayor aproximación el resumen de esas fuerzas que son como siguen.

### A r m a

Se compone de las siguientes naves

| Clase del Buque | Nombre aproximado | Tonelaje     | Artillería                     | Tripulación |
|-----------------|-------------------|--------------|--------------------------------|-------------|
| Acorazado       | Plata             | 1.800 tons.. | 2 Cs.Arm.de<br>300 lib. 2 id.  | 65<br>9     |
| Id.             | Andes             | 1.800 “      | id. id.                        | 65          |
| Cañonera        | Paraná            | 400 “        | 2 id. de 100<br>lbs. 2 de a 20 | 65          |
| “               | Uruguay           | 400          | id. id.                        | 65          |
| “               | Bermejo           | 250          | 1 id. de a 600<br>ibs. rays.   | 45 ?        |
| “               | Pilcomayo         | 250          | id.                            | 45 ?        |
| “               | República         | 250          | id.                            | 37          |
| “               | Constitución      | 250          | id.                            | 37          |

Estas naves cuya potencia militar es ya conocida de V.S. por los datos que ya he enviado y por las publicaciones que nuestros marinos han hecho en la prensa dándolos a conocer, representan el poder marítimo efectivo de la República Argentina, poder sin duda muy inferior al nuestro pues sus dos principales buques pierden en alta mar las ventajosas condiciones que poseen para río, y las demás son pequeños cascos de fierro sin blindaje que no están a la altura del poder de sus cañones.

A más todos estos buques exceptuadas las cañoneras Paraná y Uruguay carecen de aparejo, sin auxiliar, viéndose obligados para cualquier movimiento a usar del vapor.

A las naves indicadas, únicas que pueden considerarse como de guerra, pueden agregarse los vapores transportes.

Coronel Paz  
Santa Fe  
Rossetti  
General Brown  
Pavor y  
Tierra del Fuego

que son antiguos paquetes que, en el último tercio de su vida, han recibido (los tres primeros) algunas refacciones y, en la actualidad, se encuentran desarmados, habiendo, algunos de ellos, sido destinados a lazareto, pontón.....etc.

Los otros vapores

|            |     |       |                |   |     |
|------------|-----|-------|----------------|---|-----|
| Avellaneda | con | ..... | de tripulación |   |     |
| Vanguardia | “   |       | 31 hombres     | “ |     |
| Vigilante  | “   |       | 16             | “ | “   |
| Resguardo  | “   |       | 16             | “ | “   |
| Talita     | “   |       | 4              | “ | “ y |

son naves de escaso porte destinadas al resguardo aduanero de las riberas del Plata.

Tienen todavía la Barca Cabo de Hornos con 50 hombres de tripulación

|                   |   |    |   |   |   |
|-------------------|---|----|---|---|---|
| Bergantín Rosales | “ | 64 | “ | “ | “ |
| Goleta Santa Cruz | “ | 30 | “ | “ | “ |
| Pontón Juanita    | “ | 4  | “ | “ | “ |

y dos lanchas torpedos.

Los tres primeros buques, exclusivamente de vela, sirven de escuela práctica a los alumnos de la escuela naval que se hallaba establecida en el General Brown y a los novicios de que quieren hacer marineros para dotar su escuadra.

El plantel que, bajo el nombre de Depósito correccional de menores, habían organizado a bordo de uno de sus vapores desarmados, ha sido disuelto hace poco.

Por lo que toca a los dos botes torpedos se encuentran a lo que parece, en Santa Cruz con la primera división de la Escuadra compuesta del acorazado Andes, cañoneras Uruguay, Bermejo y República que, hasta poco ha, se encontraba en Río Negro.

La Armada cuenta, pues, con un personal de 600 hombres próximamente, que llega a mil con el de la capitanías de cuyo servicio hay ocupados 79 empleados de oficina y 277 marineros que, por lo general, no tienen de tal más que el nombre.

## Ejército

La planta del ejército de línea se compone de 9.104 plazas reglamentarias que, temporalmente, se ven reducidas por licenciamientos, bajas y desertiones, o aumentadas por el enrolamiento forzado de los indios que apresan y a que destinan al servicio militar o marinerio.

En la actualidad debe reputarse este número excedido, no sólo porque el apresamiento y destinación de los indios ha sido considerable, sino porque han establecido oficinas especiales de enganchamiento, como la de Córdoba, que se han ocupado en la recluta de soldados y formación de nuevos cuerpos destinados al avance de la frontera.

La base del ejército de la nación es el contingente que las provincias son obligadas a suministrar en concepto a su población. Sin embargo en la práctica, parece, se da preferencia al enganche voluntario, no exigiendo el contingente provincial, sino en el caso en que aquel medio no baste.

Al presente ese personal se encuentra distribuido por armas, como sigue:

## Artillería

Regimiento de Artillería con 445 hombres

Batallón Artillería de plaza con 278 hombres

Artillería de costa (guarnición especial de la Isla Martín García) 99 hombres 822

## Infantería

|                                     |            |       |
|-------------------------------------|------------|-------|
| 11 Once batallones de infantes con  | 3.035 hbs. |       |
| Guarnición especial de Bahía Blanca | 54 "       |       |
| id. id. de Patagones                | 54 ".....  | 3.143 |

## Caballería

|                                                   |            |       |
|---------------------------------------------------|------------|-------|
| 12 Doce regimientos de caballería con             | 4.778 hbs. |       |
| Guarnición especial de Bahía Blanca               | 104 "      |       |
| id. id. de Patagones                              | 104 "      |       |
| Escolta del Presidente de la Repúb <sup>a</sup> . | 44 "       | 5.030 |

## Escuela Militar

|                               |         |       |
|-------------------------------|---------|-------|
| Personal militar y profesores | 24 hbs. |       |
| Aspirantes                    | 75 "    |       |
| Personal de servicio          | 10 "    | 109   |
|                               |         | 9.104 |

## Fuerzas provinciales

A más del ejército nacional las provincias muchas veces en el caso de movilizar sus guardias nacionales para la defensa de sus fronteras, que la nación se ve en la necesidad de desguarnecer, o para mantener el orden interno.

Hoy se encuentran licenciadas la mayor parte de las guardias provinciales que estaban en servicio quedando únicamente

|                                                       |                |       |
|-------------------------------------------------------|----------------|-------|
| Un batallón en Entre Ríos con                         | 300 hombs. m/m |       |
| Un id. en Buenos Aires con                            | 200 "          | 500   |
| por haber sido este último reducido poco tiempo ha en | 100 hombres    | 9.604 |

También ha sido disuelto un escuadrón de caballería provincial de Buenos Aires porque las entradas calculadas no daban para pagarlo.

## Guardia Nacional

Esta institución es análoga a la nuestra y en ella deben hallarse enrolados todos los ciudadanos que estén en estado de cargar las armas.

Se calcula que en la actualidad constará de 200.000 hombres, cifra que podría ser mucho mayor si no fuera el gran número de extranjeros (500 a 600 mil), que forman la población de Buenos Aires y de parte de la campaña, que por su calidad de tales, se hallan exentos del servicio de las armas.

Esta cifra aparentemente excesiva para la población de la República Argentina, no lo es en realidad si se considera que la obligación de inscribirse principia a edad muy temprana y no se hace excepciones por el rango o fortuna como ha sido costumbre entre nosotros.

## Armamento

Los datos recogidos y que ya antes he transmitido a V.S. nos revelaban que durante la presidencia Sarmiento se adquirió para el ejército 80.000 rifles sistema Remington y, más o menos, 60 cañones Krupp de campaña.

A más de esto sé ahora que poseen 6 ametralladoras y un número de cañones de campaña sistema antiguo que con los anteriores compondrá un total de 250 piezas de artillería, sin tomar en consideración la gruesa con que se ha dejado a medio fortificar la Isla de Martín García.

En el armamento de la caballería se ha operado un cambio sustituyéndoles la carabina por revolvers.

En la frontera, me decía un jefe argentino, hay como doscientos de los cañones que poseen; el resto, con las ametralladoras, se conservan en el parque de artillería de Buenos Aires.

De los rifles gran número de ellos está distribuido en las provincias permaneciendo los demás en almacenes de artillería.

He dicho antes a V.S. que era probable, de esos 80.000 rifles se hubieran extraviado o destruido 10.000; pero un señor Bember, comerciante de Buenos Aires y que parece ha sido su proveedor de armas, estima que esa pérdida o destrucción no bajará de 40.000, cifra que reputo exagerada.

Este mismo sujeto es el que ha ofrecido al gobierno, en venta, 7.000 Remington, que éste ha rehusado por falta de fondos. Ha contratado, sin embargo, 3.000 monturas para su caballería.

## Parque de guerra

Visitar este departamento era el principal y más importante objeto de mi viaje, objeto que afortunadamente conseguí en momentos en que todos sus talleres funcionaban aunque con un número escaso de operarios.

Las máquinas de cada taller son movidas por un motor a vapor que se utiliza también para un martillo, instalado poco ha, cuyo peso alcanza a 2.000 kilogs.

Poseen también un barreno hidráulico para perforar ánima a cañones de regular calibre.

En el taller de fundición están empeñados en aprovechar el bronce de 60 o 70 cañones de ese material, que son ya inútiles por su antigüedad, para fabricar otros del sistema moderno.

Poniendo en práctica este pensamiento es que han vaciado dos del calibre de 9 libras, pero con mal resultado por la colada que dio un metal muy poroso y agrietado.

Piensen hacer un nuevo experimento.

Ví también los modelos de madera para hacer los moldes para proyectiles de a 9, de a 20 y de a 100 que tenían intenciones de fundir, sin que hasta ahora lo hayan hecho.

Este taller de herrería y fundición confecciona todas las piezas de fierro o de bronce que reclama el servicio de la Escuadra y el ejército.

Para la expedición del Río Negro estaban construyendo dos pequeñas embarcaciones de fierro de corto calado (1 pie) arregladas en secciones para ser fácilmente transportadas.

En el taller de armería estaban ocupados en la limpieza de los rifles que vuelven de la frontera enmohecidos y en hacer culatas de madera para reemplazar las del mismo material, pero de nogal americano, que traen de Estados Unidos y que se han quebrado con facilidad.

En el de carpintería se hacían algunas cureñas para cañones de campaña, dos carros ambulancias, por vía de ensayo, y un carro para los ingenieros que van a trabajar en la pampa.

El taller mejor montado y que sin duda llena mejor sus fines es el de cápsulas metálicas que se resolvieron a plantear por economía y por obtener un mejor artículo, pues de una partida de 2.000.000 cartuchos que recibieron de fuera, resultó que una gran cantidad de ellos, al hacer fuego, el culote del cartucho se separaba del cuerpo o tubo metálico, quedando éste dentro de la recámara del rifle y por tanto momentáneamente inutilizado.

La máquina para cargar las cápsulas puede llenar 16.000 en 24 horas, pero las demás no pueden fabricar tan gran número en el mismo tiempo.

En este taller trabajaban como 25 individuos, pero no bajarán de 50 los que se requieren para que funcionen todas sus máquinas a la vez.

En todos los talleres habrían el día que lo visité 150 operarios, número que puede elevarse a 400 en casos urgentes. En este parque hay un gran depósito -7 a 8 mil - de fusiles de chispa y de fulminante.

Hubo el proyecto de transformarlos, pero según lo que me dijo el Comandante del parque, no ha pasado de proyecto, sin que pudiera darme la razón para haberlo abandonado, razón que creo no es otra que el costo de la remonta, costo demasiado alto para obtener un rifle que siempre quedaría inferior a los de nueva fábrica.

Fábrica de pólvora, no tienen, pero se estudia la instalación de una, fiscal, en Buenos Aires.

En el departamento de los trofeos militares me mostraron corazas de cuero de toro que son las que hoy usa la caballería argentina. Son exactamente de la forma de las metálicas, pero su costo es inferior, dando en la práctica el mismo resultado pues les basta para embotar la lanza del indio.

Doy a V.S. esta noticia por si el señor Ministro de la Guerra, creyera conveniente estudiar su adopción en nuestro ejército, si es que hoy no lo está.

Los elementos que he ido enumerando son los que la República Argentina tiene por hoy; mas ese ejército se encuentra fraccionado en pequeños destacamentos en la extensa y complicada línea de fronteras del S. y del Oeste, que no pueden desgarnecer sin dejar sus ganados, que forman toda su riqueza, a merced de la indiana.

El avance de la frontera al Río Negro es de gran importancia, no por la inmensa extensión de terrenos que conquistan, sin tener aplicación que darles – pues los que hoy poseen tranquilamente serán por un siglo más que suficientes para la cantidad de ganados que poseen – cuanto por la facilidad con que podrá defenderse la línea del Río Negro, vadeable sólo por ciertos puntos y navegable casi en toda su extensión por embarcaciones de corto calado.

Esta empresa ya iniciada con buen éxito, será retardada en lo principal – que es la batida general de las pampas y establecimiento de posiciones militares en la nueva frontera – hasta el invierno porque en la estación calurosa que atravesamos la caballería sufre mucho por los tábanos que abundan en la pampa y atacan a los caballos. A más necesitan endurecer la uña del animal para lo que la caballada está pastando en la sierra.

Las condiciones en que se encuentra el ejército, dividido en pequeñas partidas y dedicado más a la agricultura que a la guerra, hace que en disciplina deje mucho que desear, a lo que se agrega que pasan años enteros sin recibir más que la ración y el uniforme, teniendo los cumplidos que quieren licenciarse, que perder sus haberes para conseguirlo.

Como hasta la fecha no hubiera recibido correspondencia alguna de V.S., y las razones que motivaron mi envío a esta ciudad dejaban de existir con el nombramiento de nuevo Cónsul – si éste recaía en la persona del señor Guimaraens – creí prudente consultar a V.S. sobre mi regreso al país, por medio del telegrama cuya respuesta recibí el 9 del corriente ordenándome esperar nuevas instrucciones.

Nada de notable ha ocurrido en este último tiempo en lo que se relacione con la cuestión en debate. La opinión pública en Buenos Aires está expectante, esperando la resolución de la Cámara de Diputados chilena.

En estos días se ha tirado un decreto organizando un cuerpo de ingenieros para los trabajos de mensura de las pampas.

Lo expuesto es cuanto por ahora puedo comunicar a V.S., rogándole se sirva transcribir al señor Ministro de la Guerra y Marina el contenido de la presente.

Dios guarde a V.S.  
(fdo.) Arturo Prat  
Señor Ministro de  
Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Recibo y transcribo al Ministerio de Marina en enero 30/79.

Original autógrafo. Doce páginas, t. folio.

## XII

Agente confidencial de Chile N° 9  
en Montevideo  
Montevideo Enero 18 de 1879.

Señor Ministro:

El vapor llegado a ésta el 14 del corriente me ha traído los oficios de V.S. fechas 18 y 31 de diciembre último – en los cuales S.S. me acusa recibo de las tres primeras comunicaciones que le he dirigido y me da a conocer, en resumen, las disposiciones del tratado llevado a feliz término por V.S., como representante de Chile, y el Sr. Sarratea nombrado plenipotenciario ad hoc por la República Argentina, tratado a que el Consejo de Estado y Senado habían ya prestado su aprobación y se hallaba, en esos momentos, sometido a la Honorable Cámara de Diputados en donde había sido aplazado temporalmente a petición del gobierno.

Noticias posteriores traídas por el telégrafo me hacen saber que esa discusión ha terminado con la aprobación de los tratados lo que, revelando que el decoro y los intereses de Chile han sido salvados, me proporciona la satisfacción de felicitar a V.S. por tan señalado triunfo.

Falta ahora que el Congreso argentino inspirándose en los mismos sentimientos que han animado al nuestro, haga lo mismo a lo que sin duda contribuirá poderosamente la resistencia que se les ha hecho en Chile, en la prensa, los meetings y aun en la H. Cámara de Diputados, pues la susceptibilidad nacional queda aquí satisfecha con el alarde de fuerza desplegado y el triunfo que aparentemente ha sido su consecuencia.

Sin embargo el éxito no puede darse como seguro por lo que cometeríamos una imprudencia adormeciéndonos en esta confianza, que a no dudarlo serviría para estimular los apetitos guerreros de los partidos que necesitan tremolar una bandera que les atraiga popularidad.

Por lo pronto sé que Dn. Félix Frías y algunos de sus amigos trabajan activamente en el sentido del rechazo de los tratados, medida que contará con el apoyo del círculo clerical que es reducido y que no pasará más allá si el gobierno obra con energía para contrarrestar la propaganda.

El general Mitre parece que ha sido consultado para la celebración del pacto lo que asegura la cooperación de su partido en la discusión, concurso que si no es muy poderoso en las Cámaras es considerable en la prensa y en la opinión pública.

Cuando decía a V.S., en mi comunicación de 12 de diciembre, que creía la Escuadra argentina no había llegado a Santa Cruz – fundado en que la goleta de ese nombre recién llegada a Buenos Aires no había traído noticias de ella – daba a V.S. una opinión exacta, pues a la fecha en que el citado buque zarpó de aquel río la Escuadra argentina se encontraba en Río Negro.

La cañonera “Uruguay”, que llegó a Buenos Aires el 14 del presente, es portadora de las noticias que V.S. encontrará en el diario adjunto, según las cuales la Escuadra habría fondeado en Santa Cruz el 25 de noviembre, dato que está de acuerdo con las que el Gobernador de Magallanes debe haber transmitido a V.S., y que están en mi conocimiento por cartas del Comandante de la corbeta “Magallanes” fecha 12 de diciembre próximo pasado.

Como verá V.S., el mismo diario asegura haberse desembarcado fuerzas y establecido una subdelegación en la ribera sur del Santa Cruz.

Esta grave noticia no la he transmitido a V.S. por telégrafo porque supongo que el vapor llegado a Valparaíso el 22 era portador de ella y fue lo que motivó el aplazamiento de la discusión del tratado, solicitado por el gobierno y acordado unánimemente por la Cámara. La continuación del debate me indica que esa dificultad ha sido ya salvada.

Según las noticias comunicadas por la “Uruguay”, habían perdido cuatro marineros ahogados al desembarcar y en sus buques se habían presentado algunos casos de escorbuto.

En cambio, de este pequeño contratiempo están muy ufanos de haber entrado al río sin práctico.

En uno de los vapores anteriores remití a V.S. un periódico en el que, a última hora encontré en un artículo sobre cuestiones económicas, se aseguraba que el gobierno tenía por emitir, en Londres, parte – 1.000.000 de libras esterlinas – del empréstito de 30.000.000 de patacones que colocó en 1871.

Después he visto rectificado este aserto, estableciendo que no es un millón de libras sino un millón de fuertes los que quedaban por emitir cuando el gobierno mandó suspender la emisión de bonos.

Se me asegura también que el empréstito de \$ 2.400.000 que, con la garantía de las tierras públicas conquistadas a los indígenas, se había lanzado, hace dos meses y medio al mercado interior, ha sido tomado en su totalidad por una casa de Buenos Aires a quien se supone en relación con la Baring Brothers en Londres.

Esta medida ha sido aconsejada por la dificultad que se experimentaba para su colocación en el interior y se cree que la casa y banco tomador está muy lejos de hacer un buen negocio.

La expedición que se organizara para el avance de la frontera partirá en marzo bajo el mando del general Roca, actual ministro de la Guerra. Si en mayo el tratado fuera rechazado por el Congreso argentino, ya tendrían estudiada la pampa y un cuerpo de Ejército al pie de los Andes, ya sea dispuesto a invadir o a rechazar una invasión.

Indudablemente, el avance de la frontera sirve admirablemente para levantar empréstitos, organizar ejército, fundar cuerpo de ingenieros, estudiar la pampa y, en una palabra, hacer toda clase de preparativos para una guerra que puede pasar a ser con Chile.

Como las elecciones se acercan, pronto los partidos, que están en un completo desconcierto, se organizarán para la lucha y el nombre de sus candidatos nos revelará las intenciones que abriguen respecto de los tratados próximos a discutirse.

Tendré a V.S. al corriente de lo que ocurra.

Dios güe. a V.S.-

(fdo.) Arturo Prat

Sr. Ministro de Relaciones Exteriores  
de la República de Chile .

## XIII

Agente confidencial de Chile  
en Montevideo N° 10  
Valparaíso, Febrero 16 de 1879

Señor Ministro:

Sólo el 28 de enero fue trasmitido a Montevideo y puesto en mi conocimiento el telegrama de V.S., fecha 27 del mismo, en el cual se me indicaba podría regresar a Chile.

Ya el día anterior había recibido, en el mismo sentido, otro del Sr. Comandante General de Marina que, contestado inmediatamente por mí, pudo, si llegó a noticia de V.S., evitar la remisión de la correspondencia que atendido el día de mi salida no debía alcanzarme en aquella ciudad.

Obedeciendo pues al llamado de V.S. tomé pasaje en el vapor “Valparaíso” que debió tocar el 3 en Montevideo pero que no lo hizo sino el 4, fondeando hoy en el puerto de su nombre.

El 9 tocamos en Punta Arenas donde no había otra novedad que la sensible pérdida del Teniente 1° g° Dn. Agustín Garrao, fallecido el día anterior. Encontré también al Teniente Coronel g° D. Diego Dublé Almeida, que regresaba de Santa Cruz dejando fondeadas en el río cuatro naves de guerra argentinas y un destacamento de sus fuerzas apostados en la ribera sur del río.

Nuestros buques “Magallanes” y “Chacabuco” se encontraban ausentes de la Colonia dedicados a los trabajos hidrográficos para que habían sido comisionados.

Por lo que hace a la misión que el Supremo Gobierno tuvo a bien confiarme y que, según creo, puedo ya dar por terminada, ella ha sido desempeñada con toda la discreción y celo que su naturaleza e importancia exigía, habiéndose obtenido todos los datos que vapor a vapor he estado enviando a V.S.

Si no he suministrado a V.S. mayores o más minuciosos detalles que los indicados es, como no se ocultara a V.S., por las inmensas dificultades que ello presenta para un forastero que no sólo ha menester hacer conocimiento con las personas que han de suministrárselos sino también juzgarlos para apreciar su veracidad y buena fe.

Por fortuna la presencia en Montevideo del caballero chileno Dn. Francisco J. Hurtado Barros – cuyo patriotismo e inteligencia me hago un deber en reconocer y recomendar a V.S. – obvió en gran parte estas primeras dificultades, ya poniéndome en relación con las personas más conspicuas de la localidad, ya dándomelas a conocer por lo que su propia experiencia le decía.

De este modo pude llegar a estar en relación con los sujetos que interesaban a mis propósitos y a convencerme que la situación política, financiera y comercial de la República Argentina es aun más grave que la que a Chile trabaja; que, a pesar de la apariencia que le da un ejército más numeroso, aquella Nación – como poder militar – no es superior a la nuestra y es incontestablemente inferior en el mar, haciendo así no ya posible sino fácil hostilizarla de una manera eficaz, cerrándole, por medio de un bloqueo, la boca del Plata, única vía por la cual es efectivo todo el movimiento comercial de la República; y, por fin, que Chile no tendría, en el peor caso, que temer ninguna hostilidad del gobierno ni pueblo Oriental; llevaría consigo las vivas simpatías del Brasil y podría contar con la revolución interna que prendería fácilmente en Corrientes y Entre Ríos.

En cuanto a los cónsules he manifestado a V.S. la conveniencia de remover a los de Buenos Aires y Río de Janeiro, indicando las personas que dignamente podrían sustituirlos; y, dado a conocer al que tenemos en Montevideo que, aunque muy honorable, no llena, a mi juicio, las exigencias del puesto. Me limito pues a reiterar a V.S. lo ya dicho sobre el particular.

Por lo que toca a los sucesos que han tenido lugar entre la fecha de mi salida de Montevideo y mi anterior nota, poco tengo que decir a V.S.

La barca norteamericana “Devonshire” que salió en diciembre de Punta Arenas tocó en Montevideo a mediados de enero continuando, a fines del mismo mes, su viaje a Europa.

Un diario argentino anunció que un buque extranjero había obtenido licencia para cargar guano en Patagonia (500 toneladas) pero nada se ha dicho que haya salido o confirmado de otro modo la noticia.

En cuanto al estado de la opinión pública sobre el tratado últimamente celebrado, le va siendo cada vez más favorable; para lo que ha contribuido, sin duda, la propaganda hecha por la prensa asegurando que la Patagonia no se haya incluida en el arbitraje.

Con el objeto de darles a conocer las bases del pacto y cambiar ideas sobre él, el Sr. Montes de Oca, ministro de Relaciones Exteriores, reunió a fines de enero último, a la mayor parte de los diputados residentes en esos momentos en Buenos Aires.

El resultado de la reunión, parece, fue satisfactorio pues, a estar a la versión de la prensa, todos los concurrentes quedaron comprometidos a apoyarlo en la Cámara.

Las expediciones parciales sobre la indiada de las pampas han continuado con éxito creciente. Calculaban que el número de indios muertos, aprisionados y que se han entregado voluntariamente, alcanza a diez mil, la mayor parte de los cuales han sido confinados a la isla Martín García, destinados al ejército y escuadra, o repartidos a las colonias o a particulares.

Sin embargo, y salvando ocultos propósitos, la expedición proyectada para marzo encuentra dificultades de realización por el gran número de caballos que se han menester y la falta de ellos.

Se refiere que en una junta habida en el ministerio de la guerra con el objeto de discutir esta materia, se hizo notar esa circunstancia manifestando que en una de las recientes expediciones, el coronel Lavalle, con 300 hombres, llevó consigo, para una jornada de 70 leguas, 3.000 caballos, viéndose sin embargo en la necesidad de regresar a pie.

Con todo, es opinión general que la expedición se llevará a efecto tanto por el compromiso ya contraído con los que han comprado lotes de tierra en la zona que se ha ofrecido conquistar, cuanto por prestigiar la probable candidatura a la presidencia de la República del general Roca que será el jefe del ejército expedicionario.

Como he manifestado a V.S. en tantas ocasiones, hay en Montevideo y en Buenos Aires mismo, la más completa ignorancia de los derechos que asisten a nuestra República en la controversia que sostiene con la Argentina, siendo esta cuestión conocida únicamente por las versiones adulteradas que de ella hacen la prensa y viajeros argentinos.

Como es consiguiente, el honor de Chile y la seriedad de sus gobiernos sufren considerablemente con esas relaciones apasionadas, sin que, hasta hoy, se haya hecho esfuerzo alguno para darla a conocer tal cual es.

Penetrado de la importancia que, en caso de un conflicto, tendrían para nosotros las simpatías y amistosa actitud del pueblo Oriental, resolví – vistas las favorables condiciones obtenidas – aprovechar el trabajo que sobre la materia ha hecho el Sr. Morla Vicuña, haciéndolo publicar en el diario “La Nación” y tirar mil ejemplares para ser repartidos en Uruguay, Brasil y República Argentina

Tanto el tiraje como la publicación se hará por la módica suma de \$80, habiendo encargado la reserva de 500 ejemplares para el caso que el Gobierno quiera disponer de ellos.

A mediados del mes de enero salió de Buenos Aires para Bolivia, el señor Bravo (Francisco J.) caballero argentino. El objeto de su viaje es entrar en arreglos con el gobierno boliviano para la explotación de las salitreras que – ignoro con qué fundamentos – cree existen en gran abundancia en el desierto del Chaco y demás pampas orientales de aquel país.

La dificultad que esta explotación presenta y que se trata de salvar en primer término, es la salida de los productos, para lo que se pretende establecer la navegación por uno de los afluentes del Paraná – creo que el Guarumbá – y obtener de los indios de esa región la apertura de un camino carril que una el puerto “Vargas” con los centros productores y explotables que se encuentran de 40 a 80 leguas al interior.

Ligado como está este proyecto con la industria salitrera que afecta tanto nuestros intereses como los del Perú y no menos los del Brasil, que estaba habilitando la navegación hasta el interior de Bolivia por el Amazonas y el Madera, creo útil poner este dato en conocimiento de V.S.

Pronto rendiré a V.S. cuenta de los fondos que se me entregaron para los gastos que demandara mi comisión.

Entretanto, réstame sólo expresar al Supremo Gobierno mi agradecimiento por la confianza que le he merecido y esperar haya correspondido a sus esperanzas.

Dios güe. a V.S.-  
(fdo.) Arturo Prat  
Sr. Ministro de Relaciones Exteriores  
de la República de Chile .

## XIV

Agente confidencial de Chile  
en Montevideo N° 11  
Valparaíso, febrero 22 de 1879.

Adjunto a V.S. la cuenta de inversión de los fondos que por orden de V.S. y para el desempeño de la comisión que el Supremo Gobierno se sirvió confiarme me entregó la Tesorería fiscal de Valparaíso, y con ella el saldo en una letra valor de Lbs. 170 sobre Londres.

La suma recibida de los señores Tesoreros fue de L 45 en oro y una letra valor de Lbs. 340 a 90 días vista que descontada produjo Lbs. 336.6.1/2 . Total Lbs. 382.6.1/2, o sea \$1796.82 orientales.

Los gastos especiales originados por la comisión suman \$ 338.73 (72Lbs. 1s. 5d.) cuyos justificativos hasta la suma de \$ 152 ( 32 Lbs.. 0s.8d.) los encontrará V.S. agregados a la misma cuenta.

Los \$ 94 ( Lbs. 20) importe del medio pasaje desde Montevideo para Valparaíso quedan comprobados con el contrato que el Gobierno tiene con la Compañía Inglesa, al cual supongo se ajusta, y sin cuyo requisito habría lugar a reclamo. El resto \$ 92.73 (19Lbs.14s.8d.) corresponde a gastos cuya naturaleza no permitía obtener comprobantes.

Los gastos particulares, llamados así porque se hacían aparentemente para mi satisfacción y provecho aun cuando en realidad han tenido en su mayor parte por causa y objeto la comisión que desempeñaba, han ascendido hasta el 16 de febrero corriente a \$ 659.09; \$ 361.64 por gastos diversos, siendo el resto absorbido por el hotel.

Quedan en mi poder y a la orden de V.S. la colección de Memorias Ministeriales y algunos artículos de escritorio.

Espero que V.S. se servirá aprobar la inversión de los fondos cuya cuenta rindo y declarar el abono que me corresponda.

Dios gñe. a V.S.

(fdo.) Arturo Prat

Señor Ministro de Estado en el

Departamento de Relaciones Exteriores

[ Corre, adjunta, una planilla de dos hojas en que se detallan los gastos mencionados en este oficio. Está fechada en Valparaíso a 22 de febrero de 1879 y lleva la firma de Arturo Prat].

## XV

Bacalao Debía el Gobierno mandar instrucciones al Jefe de nuestras fuerzas en

|            |                                                                                 |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Tasajo     | He recibido noticias de la Colonia y no hay novedad en ella                     |
| Fresco     | Se dice que el nuevo Fulminante ha salido de Inglaterra                         |
| Laurel     | Se dice que blindados argentinos construidos en Estados Unidos vienen en camino |
| Box        | Han llegado los buques esperados                                                |
| Borax      | Alianza                                                                         |
| Cipres     | Se ha perdido un buque mercante que cargaba guano en las costas de la Patagonia |
| Roble      | Se ha perdido un buque                                                          |
| Pino       | Gobierno del Perú                                                               |
| Lingue     | Expedición a las costas de la Patagonia                                         |
| Vidrio     | Gobierno de Bolivia                                                             |
| Acero      | Ministro plenipotenciario de                                                    |
| Fresco     | Vapor próximo correo                                                            |
| Fierro     | La Escuadra Argentina ha regresado con el buque que llevó cargado de huano      |
| Luma       | Correspondencia cifrada no puede ir                                             |
| Durmientes | Hoy he enviado un telegrama cifrado ¿Lo ha recibido Ud.?                        |

[Este documento carece de fecha y corresponde a códigos de correspondencia cifrada]. ■

# INDIA ENTRE LAS GRANDES REFORMAS Y LA ACTUALIDAD. (1990- 2009)

EDUARDO ORTIZ \*

## RESÚMEN

*La década de los 90 en el siglo pasado fue pletórica en cambios en la India. El país transformó radicalmente el modelo de desarrollo seguido desde la Independencia en 1947. Sin embargo estos cambios se hicieron respetando tradiciones e identidad, lo que es característico de ese país. El nuevo marco estuvo especialmente centrado en lo económico donde se produjeron modificaciones radicales. Pero lo político y lo cultural fueron también profundamente afectados. India adquirió una nueva inserción en el mundo, esta vez como potencia emergente global.*

## ABSTRACT

*The decade of the nineties in the last century was rich in changes in India. The country altered radically the model of development followed since independence in 1947. These changes, however, were introduced with full respect for the traditions and identity which are among the main characteristics of India. The new framework was specially centered in the Economic environment which is where main changes took place. But also Politics and Culture were deeply affected. India acquired a new position in the world, this time as a global emerging power.*

## I. La política india desde la desaparición de Indira Gandhi

Los ideales y convicción es democráticas y el extraordinario consenso que Nerhu había logrado crear en torno a su carismática figura y al Partido del Congreso comenzaron a fracturarse con su sucesora, su hija Indira Ghandi. Ella y su gobierno transcurrieron entre medidas populistas como la Emergencia declarada en 1975. El Congreso como partido pan-indio no cesó de declinar. Poderosos políticos basados en regiones y en el sistema de castas comenzaron a crecer con sus demandas diferentes de aquellas de las elites en el poder y del Partido Congreso. Durante la década del 80 muchas demandas se hicieron sentir en lo que V.S Naipaul llamó : "Un millón de motines ahora".<sup>1</sup>

La década vio el alzamiento de coaliciones políticas basadas en casta y región. Fundamentalmente inestables, ellas surgieron y colapsaron en forma rápida. En 1989, el intento de uno de esos gobiernos de coalición encaminado a aplacar el descontento a través de acciones afirmativas (por ejemplo, reservando una porción de los cargos de poder para los miembros de estas castas) enfureció y alienó a muchas clases elevadas y a hindúes de clase media. Ya desilusionadas con el Partido Congreso, ellas se volvieron a apoyar al Partido Baratiya-Janata (B.J.P.) que hasta fines de los ochenta había sido una fuerza desdeñable en la política india.

Esperando reemplazar a la desacreditada elite gobernante del Congreso, el B.J.P. tomó conciencia de que debería crear otra clase de autoridad moral e ideológica. Así, afirmando que el nacionalismo secular era un fracaso, ofreció el nacionalismo hindú como solución, sosteniendo que Europa y América, aunque oficialmente seculares, estaban basados en la cultura cristiana. India debería revivir sus tradiciones hindúes arrasadas por los invasores musulmanes.

\* El autor es Doctor (Ph.D.) en Ciencia Política por la Universidad de Liverpool en el Reino Unido. Fue Embajador de Chile en India, Nepal y Bangladesh entre 1990 y 1993. Este trabajo es el segundo de una investigación más amplia con los profesores Eduardo Deves y César Ross del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Se agradece el apoyo financiero de CONICYT.

1 Pankaj Mishra. "Impasse in India". The New York Review of Books. Volume LIV, Number 11, June 28, 2007.

Notablemente el B.J.P., desterrando algunos aspectos de la democracia india no pudo abandonar la retórica de la igualdad política, conciente de que el partido no alcanzaría mayoría parlamentaria sin los votos de las castas más bajas. Sus líderes encontraron fuertes dificultades en sus campañas anti-musulmanas para presentar al nacionalismo hindú a las castas bajas como una ideología igualitaria.

La liberalización de la economía, bajo el liderazgo del Congreso en 1991, a través de medidas como la eliminación de tarifas y restricciones a los negocios privados, creó una nueva base para el B.J.P.: la emergente clase media de los centros urbanos. Declarando que restauraría su nivel internacional perdido, el B.J.P. adquirió también un brazo poderoso y próspero, una generación de indios ricos viviendo en el extranjero, quienes buscaban afirmar su identidad a través de los logros de su tierra ancestral.<sup>2</sup> Fue gracias al apoyo de las clases medias indias -el B.J.P. no tuvo mucho éxito en áreas rurales- que los nacionalistas hindúes lograron una serie de éxitos a través de los años noventa en elecciones provinciales, para terminar ganando el poder dentro de un gobierno de coalición en 1998.

Seis años de gobierno del B.J.P. trajeron profundos cambios en la política y la economía. Hubo acelerado crecimiento económico especialmente en tecnología de la información y servicios de procesamiento de negocios tales como los “centros de llamada” (*call centres*). Fue también en ese tiempo que la fe -primero popularizada en Estados Unidos y Gran Bretaña durante los años de Reagan y Thatcher- en que el libre mercado puede reemplazar las funciones del Estado comenzó a difundirse entre muchos intelectuales y periodistas indios.

La globalización, ideológicamente orientada, del tipo apoyado por el B.J.P. que reducía incluso las responsabilidades básicas del gobierno en salud y educación, complicó aún más la promesa de igualdad política en la India. La economía mundial tenía sus propias y particulares demandas, por ejemplo de ingenieros de computación y empleados de apoyo administrativo, a las que la India no estaba en condiciones de responder. Y si bien las ventajas comparativas en capacidad técnica adecuada habían beneficiado a una minoría, ellas excluían a cientos de millones de indios que no tenían, y no podían adquirir, las habilidades especiales requeridas por el emergente sector de servicios. Muchos de estos indios viven en los estados más pobres y populosos como Uttar Pradesh, Bihar, Jharkhand y Madhya Pradesh en el norte, Orissa en el este y Andhra Pradesh en el Sur. Su pobre infraestructura, malos caminos e irregular aprovisionamiento de energía, a la vez que una elevada tasa criminal, hicieron de ellos lugares poco atractivos para la inversión.

Así, aunque la economía creció en las áreas urbanas, desigualdades preexistentes en materia de recursos, acceso a la información, destrezas y estatus se hicieron más profundas en la India.<sup>3</sup> Sus prestigiosos colegios de Negocios e Ingeniería buscaron el establecimiento de sedes fuera del país, pero de acuerdo a un informe de 2004, sólo la mitad de los profesores en las escuelas primarias estaba enseñando las horas oficiales.<sup>4</sup>

El B.J.P. hizo campaña en la elección de 2004 con el eslogan “India brillante” (*India shining*). Su éxito fue predicho por la prensa mundial. Como se esperaba, los hindúes de clase media, que habían logrado mejores expectativas de abrazar nuevas posibilidades en negocios y comercio, prefirieron al B.J.P. Sin embargo, la mayoría de los indios, que habían sido dejados de lado por el reciente crecimiento económico, votaron contra el gobierno de turno, desbancando, entre otros, a muchos poderosos políticos pro-negocios en Andhra Pradesh y Karnataka.

El año 2004 fue un año de cambio en la India. La elección de la primavera arrojó un veredicto mixto. Ningún partido político importante se aseguró una mayoría entre los 543 miembros de la Cámara Baja del Parlamento (Lok Sabha). La gobernante Alianza Democrática Nacional (N.D.A.), conducida por el Primer Ministro Atal Bahari Vajpayee, fue derrotada y sacada del gobierno. El Congreso Nacional India (I.N.C.), liderado por Sonia Gandhi, obtuvo sólo 145 miembros del Parlamento y fue, por lo tanto, incapaz de formar gobierno por sí solo.

---

2 Nussbaum, Martha C. India, Democracia y Violencia Religiosa, Paidós, Barcelona, 2009.

3 Pankaj Mishra, op. cit.

4 Jo Jonson, citado en ibid.

Sin embargo, logró formar una coalición llamada Alianza Progresista Unitaria (U.P.A.) asegurándose el apoyo de 62 miembros de la izquierda constituida por un bloque de comunistas y grupos radicales.

Sonia Gandhi (la viuda de Rajiv, ex Primer Ministro asesinado) prefirió no encabezar el gobierno puesto que su origen extranjero (italiano) se había convertido en un punto de controversia a pesar de ser ciudadana india. Por tanto, ella invitó a Manmohan Singh<sup>5</sup> su colega y líder del I.N.C. en el Rajya Sabha (Cámara Alta) del Parlamento como jefe de Gobierno. Singh se convirtió en Primer Ministro el 22 de Mayo del 2004.

Manmohan Singh, quien gozaba de la fama de haber salvado a la India del colapso económico durante su período de Ministro de Finanzas (1991-1996) fue el primer sikh que obtuvo el puesto de Primer Ministro. El es un político muy experimentado y un economista muy reputado. Enfatizó las credenciales de India como una democracia multicultural, multiétnica, pluralista y secular. Resaltó la necesidad de aumentar el crecimiento económico por sobre el 7 % anual, de alcanzar una economía abierta y de vivir en paz con sus vecinos.

La derrota del N.D.A. hundió al Baratiya Janata Party (B.J.P.). A este partido le costó acostumbrarse a la idea de su derrota, puesto que los pronósticos lo habían dado como seguro ganador. Como resultado, la primera sesión del Parlamento condujo a una virtual paralización. El B.J.P. se inclinó más hacia la derecha, renovando su apoyo al ex Vice Premier Lal Krishna Advani como su líder, incluso después de una sorprendente derrota en las elecciones provinciales en el estado de Maharastra. Los aliados del B.J.P. se inquietaron cuando el partido renovó sus campañas religiosas pro-hindúes.

En abril del 2009 hubo nuevas elecciones en India. La Alianza Progresista Unitaria (U.P.A.), coalición de centro-izquierda encabezada por el Partido del Congreso y bajo el liderazgo de Sonia Gandhi, logró una contundente victoria. Con su mejor resultado electoral en casi veinte años, el Partido del Congreso, que ha gobernado a India en cinco de las seis décadas posteriores a la Independencia, abrió el camino para un segundo mandato del Primer Ministro Manmohan Singh. La U.P.A. obtuvo 255 escaños. Gracias a las alianzas no tuvo dificultad para lograr la mayoría absoluta, fijada en 272. En segundo lugar, con 160 bancas se ubicó la Alianza Nacional Democrática encabezada por el B.J.P. El Secretario General de esta formación, Arún Jaitly, admitió la derrota: “Respetamos completamente el mandato del pueblo”. La carrera política de Advani llegó a su fin, al presentar su renuncia como jefe de la oposición. Para obtener la mayoría absoluta en la Cámara Baja, Sonia Gandhi necesitó del apoyo del Tercer Frente (comunistas y regionales) que alcanzaron 57 escaños y del Cuarto Frente, que logró 30.

Sonia Gandhi eligió a Singh y afirmó que “bajo su liderazgo hemos trabajado duro para mantener las promesas”. Cientos de seguidores se congregaron ante la sede del partido en Nueva Delhi para celebrar la victoria. El portavoz del partido Janardhan Dwivedi señaló: “Fue un mandato para la jefa de la U.P.A. Sonia Gandhi y para el gobierno de Manmohan Singh y para el liderazgo de Rahoul Gandhi”. Este último, hijo de Sonia y de Rajiv Gandhi, tuvo un rol central en la campaña.

## II. Las reformas económicas (1980-2005)

Sin ser radicales, las reformas de los años 80 ejercieron efectos sensibles sobre el crecimiento, al tiempo que se derrumban los antiguos dogmas. Los medios de negocios extranjeros exhiben un mayor interés por India. La llegada al poder de Rajiv Gandhi, en 1984, sus numerosos viajes a los Estados Unidos, Europa y Japón, contribuyeron a cambiar el clima. Sin embargo, la historia se remonta a los años 70, época en que la vía india al desarrollo, sistema económico asociado al nombre de Nerhu (de allí la expresión consagrada de “sistema Nerhu”) comenzó a ser puesta en discusión. Las críticas culminaron en una primera ola de reformas en el decenio 1980-1990. Una verdadera

---

<sup>5</sup> Singh nació el 26 de septiembre de 1932 en el villorio de Gah, provincia de Punjab, hoy Pakistán. Después de la partición de 1947 él y su familia emigraron a la India. Tras completar sus estudios universitarios de pre-grado en la Universidad de Punjab, en Chandigarh y de un corto período como docente, viajó como becario a Cambridge, donde obtuvo un grado en Economía. En 1962 obtuvo su doctorado en Nuffield College, Oxford.

ruptura se produjo en 1991. Los cambios de orden económico fueron acompañados de un espíritu nuevo que había comenzado a cristalizar antes de 1991. Nuevas generaciones aparecieron en la industria, el comercio, la agricultura, la administración y en el seno mismo de la clase política. Se trataba de personas desprendidas de los viejos dogmas, abiertas al cambio y deseosas de dar a su país un lugar más importante en el mundo.<sup>6</sup>

A comienzos del siglo XXI, India se siente más segura de sí misma. Económicamente hablando, avanza con dificultades en el pelotón de crecimiento rápido y la miseria esta allí en retroceso perceptible desde hace dos decenios. Sin embargo, el contraste impactante de 1947 no ha desaparecido. India es uno de los países más avanzados en lo que concierne al nivel de las elites, en ciertas regiones y en muchos sectores de la economía. Pero sigue siendo unos de los Estados más pobres.

Rajiv Gandhi acentuó el programa lanzado por su madre. Criticó severamente los rendimientos mediocres del sector público, pero por razones políticas no osó comprometerse en una reforma radical que incluyera las privatizaciones. La apertura al mundo exterior fue discreta. Las disposiciones adoptadas a favor de las inversiones privadas extranjeras se tradujeron en flujos más marcados que en el decenio precedente. Gracias a las reformas, el PNB creció a un promedio de 5,7 % anual entre 1981 y 1990, contra un 3,5% entre 1950 y 1980. El sector industrial progresó en un 7% anual.

En las pesadas jornadas de la primavera de 1991, marcadas por las elecciones durante las cuales Rajiv Gandhi fue asesinado<sup>7</sup> (21 de mayo) el país se notaba frágil. Fue entonces cuando se produjo el viraje más impresionante, característico por lo demás, de la capacidad de la India de recuperarse. El nuevo Primer Ministro, Narasimha Rao, fiel a Indira y a su hijo Rajiv (ambos desaparecidos trágicamente) fue llamado a reemplazar a este último a los setenta años de edad y cuando se preparaba para retirarse.

Narasimha Rao confió la cartera de Finanzas a Manmohan Singh. Manmohan, economista experimentado de 59 años había ejercido altas funciones (gobernador del Banco Central, vice-presidente de la Comisión de Planificación, secretario general de la Comisión Sur-Sur en Ginebra). Durante esa época viajó mucho y pudo apreciar los fracasos de diversos países del Tercer Mundo; pero también los éxitos de los “dragones” del Extremo Oriente. Con su voz tranquila sacude a sus compatriotas y fustiga su etnocentrismo que les ha hecho desdeñar por mucho tiempo a diversos países del Extremo Oriente.

Los reformadores desencadenaron un movimiento en varias etapas: acciones de urgencia para salir de la crisis de la balanza de pagos, cambios a mediano y largo plazo. Una serie de medidas de ajuste estructural fueron adoptadas con el apoyo del FMI y la banca mundial. Se trataba de reducir el déficit presupuestario, disminuir las subvenciones, devaluar la rupia para estimular las exportaciones, endurecer las condiciones de crédito y reducir el volumen de las importaciones para hacer retroceder la inflación. Al mismo tiempo el sector privado fue liberado de manera sustancial de la presión burocrática, que le cortaba las alas en materia de creación o expansión de usinas, inversiones, precios, importaciones y exportaciones. La parte autorizada de inversiones extranjeras subió del 40% al 51%. Se introdujeron cambios en el sector bancario. La bolsa de Bombay atrajo la atención creciente del extranjero. Se asistió asimismo a la emisión de títulos indios sobre los mercados europeos y americanos. Las reformas se extendieron también a las regiones. El dinamismo y capacidad ejecutiva de Singh logró en sus primeros cuatro años el “milagro económico indio” (8,5% de crecimiento medio). Sin embargo, en el último tiempo, el país se ha visto afectado por la crisis y el auge del terrorismo.<sup>8</sup> Las previsiones de crecimiento para

6 Gilbert Etienne, “L’heure des reformes économiques” (1980-2005) en Christophe Jaffrelot (Editor), *L’Inde contemporaine de 1950 a nos jours*, Fayard-CERI, Francia 2006.

7 Ver Eduardo Ortiz, “India contemporánea. Entre la Independencia y las grandes reformas (1947-1990). La Era de Nerhu”. Diplomacia N° 117, Octubre-Diciembre, 2008, Academia Diplomática de Chile.

8 El 26 de noviembre de 2008, un grupo de hombres desembarcó en la ciudad india de Mumbai (ex Bombay) armados hasta los dientes, con un programa mortal: matar a voluntad y captar la mayor atención posible. En más de 60 horas los terroristas concentraron sus ataques en varios sitios públicos de la ciudad como el legendario hotel Taj Maal, el hotel Oberoi Trident, el terminal de trenes, la comunidad judía en Bareman House y el café Leopold. Los terroristas cubrieron una ruta

este año se reducen al 6% en medio de una lucha para acabar con la extrema pobreza que afecta a un cuarto de la población.

### III. Cultura e identidad

Amartya Sen, distinguido intelectual indio, premio Nobel de Economía, ha abordado críticamente la visión ampliamente divulgada en Occidente de que su país es fundamentalmente religioso y que la cosmogonía india ha girado en torno a los textos y visiones del hinduismo. Para Sen, esto contrasta con los datos de la realidad histórica que es marcadamente diferente en lo que dice relación con la importancia de la laicidad y de la heterodoxia o pluralidad en materia religiosa.<sup>10</sup>

“La larga historia de la heterodoxia”, dice Sen, “no sólo está ligada al desarrollo y a la sobrevivencia de nuestra democracia, sino que me parece además haber contribuido en gran medida a la emergencia de una corriente laica india, en el marco de la forma particular de laicidad que nosotros cultivamos. Los occidentales la definen de una manera diferente a la nuestra. El hecho mismo de que India haya podido servir de patria común a (respetando el orden cronológico) hindúes, budistas, jainistas, judíos, cristianos, parsis, sikhs, bahaístas y miembros de otras confesiones, demuestra hasta que punto la diversidad religiosa es tolerada. Los Veda, que se remontan al menos a la mitad del segundo milenio antes de nuestra era, establecieron los fundamentos de lo que se ha llamado el hinduismo (esta denominación, derivada del término *sindhu* o *Indus* es más tardía: viene de los persas y de los árabes que designaron con este nombre conectado con el del río a las poblaciones locales. El budismo y el jainismo aparecieron en el siglo VI A.C., siendo el primero la religión predominante de la India durante cerca de mil años; el jainismo formó parte siempre de las religiones de India por más de dos mil quinientos años después de su nacimiento. Algunas familias judías parecen haber alcanzado la India poco después de la caída de Jerusalén. También la implantación cristiana es muy antigua puesto que se sabe que el actual estado de Kerala contaba ya con importantes comunidades cristianas en el siglo IV. Los parsis llegaron, a su turno, a fines del siglo VII, cuando los persas zoroastrianos comenzaron a ser perseguidos. Los bahaístas fueron de los últimos, en el siglo XIX. Otras inmigraciones se produjeron en el curso de este largo período. Los árabes musulmanes crearon colonias de mercaderes en las costas occidentales de India a partir del siglo VIII, o sea, bastante antes de que los invasores procedentes de otros países musulmanes llegaran por las rutas más asoladas por las guerras del noroeste. Las conversiones, fundamentalmente al Islam, fueron muy numerosas, pero cada una de las comunidades religiosas logró conservar su identidad en el mosaico multiconfesional de la India.”

Importante para la comprensión de la existencia de esta variedad religiosa es la presencia histórica de un marco de laicidad basado en posiciones ateas y materialistas. Un ejemplo hasta ahora subestimado es el del racionalismo de importantes e influyentes productos intelectuales. El *Artashastra* (Ciencia Económica), ese tratado clásico de Economía, Política y Gobierno redactado por Kautilya en el siglo IV A.C. es, básicamente, un escrito laico respetuoso de las costumbres religiosas. El progreso científico de la India en todas las ramas del saber está estrechamente ligado a la heterodoxia: toda idea o descubrimiento es inevitablemente percibido como heterodoxia en un primer momento, en la medida en que difiere de concepciones establecidas a las que contradice radicalmente.

Dos credos se han enfrentado recientemente en el marco de la India laica y heterodoxa. Ellos son el hinduismo y el islamismo. Martha Nussbaum atribuye la exacerbación a particulares visiones extremas de ambas religiones que han producido choques brutales y violentos.<sup>11</sup> En 1992 una turba de fanáticos hindúes conducida por el B.J.P (Indian People's Party) destruyó la mezquita Babri en Ayodhya, que databa del siglo XVI, bajo el pretexto de que

---

marítima de 1096 kilómetros desde Paquistán en donde tiene su base el movimiento Laskar relacionado con los talibanes de Al Qaeda. El resultado de la incursión de no más de diez terroristas fue de 173 muertos y 308 heridos. Un solo terrorista fue detenido vivo. En febrero de 2009 el gobierno de Paquistán reconoció la existencia del grupo en su país pero negó toda participación en él. (Nat-Geo).

10 Amartya Sen, *L'Inde, Culture et Identité*, Odile Jacob, Paris, 2007.

11 Martha Nussbaum, *op.cit.*

estaba construida sobre los restos de un templo hindú que servía de testimonio del lugar del nacimiento del dios Ram, personaje mítico que encarna las virtudes guerreras de la vieja India.<sup>12</sup> Esto dio lugar a represalias y miles murieron en estallidos de violencia. En mayo de 1998, exactamente dos meses después de alcanzar el poder el B.J.P., India rompió su moratoria nuclear autoimpuesta haciendo explotar cinco bombas en el desierto de Rajastán. Paquistán respondió con cinco pruebas nucleares de su cosecha.

El 27 de febrero de 2002, el tren expreso Sabarmati llegó a la estación de Godhra, en el estado de Gujarat, al oeste de la India, atestado de peregrinos hindúes que regresaban de Ayodhya, lugar al que habían concurrido con la intención de iniciar la construcción forzosa de un templo sobre las ruinas de la mezquita Babri, idea bloqueada por el gobierno y los tribunales. Los pasajeros que regresaban de Ayodhya estaban animados por la ira.<sup>13</sup> Cerca de mil setecientos peregrinos viajaban a bordo del tren muchos de ellos sin billete. En la India los trenes van a menudo abarrotados y tener una reserva no quiere decir gran cosa. A las 7.43 el tren se detuvo en la estación de Godhra. Una serie de incidentes banales entre los pasajeros hindúes y los vendedores ambulantes musulmanes de la estación desencadenaron, en el plazo de unos siete minutos, una verdadera batalla campal en la que murieron cincuenta y ocho hombres, mujeres y niños como consecuencia del incendio del tren detenido. El sangriento incidente fue atribuido a la acción de los musulmanes conectados con el vecino Paquistán.

En los días que siguieron al incidente, el Estado indio se vio sacudido por olas sucesivas de violencia, generalmente desencadenadas por hindúes altamente politizados que gritaban eslogans de la derecha. Más de dos mil musulmanes fueron asesinados en apenas unos días. La mayoría de ellos fueron quemados vivos en el interior de sus casas o cerca de ellas. “Ningún grupo se salvó: niños pequeños fueron quemados con sus familias. Especialmente impactante fueron las violaciones en masa y las mutilaciones de mujeres. La táctica típica consistía en violar a una mujer, bien de forma individual o en grupo, a menudo con cruentas torturas, para después prenderle fuego y matarla.”<sup>14</sup>

La violencia religiosa no es nada nuevo en la India. Pero lo ocurrido en Gujarat fue diferente e indicativo de la existencia de un plan sofisticado de exterminio total por parte de la derecha hindú. La violencia se dirigió contra los musulmanes y la propaganda que la acompañó indicó que había el deseo de expulsarlos a todos, por considerarlos un peligroso enemigo interno. “También fue novedoso el hecho de que los lugares santos musulmanes no solo fueron arrasados sino sustituidos por banderas azafranadas de la derecha hindú y por estatuas de Hanuman. En definitiva, para aquellos que intentaban comprender lo que estaba ocurriendo había algo en la violencia que de forma repetida conjuraba ideas de limpieza étnica y genocidio.”<sup>15</sup>

India es un país de identidad compleja. En ella conviven credos y religiones variadas. Sin embargo dista de ser un espacio de tolerancia y convivencia absoluta. Así lo confirmaron estallidos de violencia, odio e intolerancia como el descrito y a los que habría que agregar aquellos relacionados con el asesinato de la Primera Ministra Indira Gandhi en manos de la minoría sikh en 1984.

## V. India y el mundo

El profesor Christophe Jaffrelot, experto francés sobre la India, ha trazado lo que él llama los cuatro puntos cardinales de la diplomacia india: el regionalista y el global; el idealista y el realista.<sup>16</sup> Medio siglo después del reino de Nerhu, la India está de vuelta en la escena internacional. Los sucesores inmediatos de Nerhu se habían

---

12 El propio Advani encabezó la operación desde un carro alegórico que imitaba supuestos carruajes que empleaban los dioses para su desplazamiento.

13 Nussbaum, op.cit.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Christophe Jaffrelot, “Chapitre Introductif, New Delhi et le monde. Une puissance émergente entre realpolitik et soft power”, Collection Mondes et nations, Autrement, France, 2008.

visto obligados a concentrarse en el Asia del Sur, su región natural y teatro de muchas guerras entre 1960 y 1980. Si la visión del Primer Ministro era más bien global e idealista, la de su hija y de su nieto se reveló más bien regional y realista. Desde los años 90, India ha trabajado una nueva voluntad de potencia. Se ha convertido en potencia nuclear y, de hecho, ha acrecentado su capacidad militar y naval en el Océano Índico. Con Manmohan Singh, persigue una estrategia pragmática entre el *soft power* y la *realpolitik* buscando hacer de este país continente un actor mayor de la política global. En la perspectiva de la larga duración, a la cual India se adapta considerando la ausencia de ruptura-revolucionaria o de otro tipo que caracteriza su historia, su relación con el mundo (desde un punto de vista político) parece dictada a la vez por un diseño estratégico de acentos maquiavélicos y un universalismo conquistador pero pacífico y fundado en valores; esta oscilación entre el realismo y el idealismo va a la par con vacilaciones constantes, en la época contemporánea, entre un esfuerzo por consolidar su estatus de potencia regional y de ambiciones mundiales.<sup>17</sup>

Una era nueva se abre a fines de los años 90, conduciendo a Nueva Delhi hacia ambiciones mundiales. India siempre tuvo dificultad de ser reconocida como potencia regional por sus vecinos. Paquistán es un opositor permanente a sus designios y los otros países de la región, agrupados en el SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation), se unen frecuentemente contra Nueva Delhi. La política exterior india va a conciliar las relaciones bilaterales regionales con la política multilateral de proyecciones mundiales. La llegada al poder del Baratiya Janata Party (B.J.P.) promete poner en práctica una nueva política de potencia, para conjurar los riesgos del encierro y pesar en los asuntos del mundo. El partido propone una ruptura con la política exterior universalista e idealista de la tradición gandhi-neruviana y anuncia que “una nación tan grande y rica en competencias como la nuestra debe tener un impacto en la arena mundial”.<sup>18</sup> Esto pasa por conquistar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la O.N.U., la incorporación de armas nucleares al arsenal indio y otras políticas armamentistas.

El gobierno de Vajpayee, uno de los líderes más antiguos del B.J.P., en el poder hasta el 2004, procedió a cinco ensayos nucleares entre el 11 y 13 de mayo de 1998. Además de la bomba, India adquiere poco a poco medios variados de acrecentamiento de su poder militar, gracias a un crecimiento económico sin precedentes. El país gastó 23.933 millones de dólares en su defensa en 2007, contra 10.740 en 1992. Paralelamente, se produce un acercamiento histórico con los Estados Unidos, después del hundimiento de la Unión Soviética y de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001. Manmohan Singh, que ascendió al poder en 2004, contestará a las críticas de la izquierda por su calurosa felicitación a Bush con ocasión de su elección en los siguientes términos:

“Hay que mirar a la cara la realidad. Las relaciones internacionales son un asunto de poder... No se escapa a la realidad. Es necesario utilizar el contexto internacional en el mejor de nuestros intereses. Es indispensable aproximarse a los Estados Unidos. Los Estados Unidos juegan un rol de primer plano en la economía mundial y la política internacional. No podemos ignorarlo.”<sup>19</sup>

Los signos de continuidad de las relaciones indo-americanas son numerosos. Desde el punto de vista estadounidense, la India presenta un gran interés geoestratégico. Los Estados Unidos ven allí un contrapeso potencial contra China. Asimismo ven en la India a una potencia regional influyente entre el Golfo Pérsico y el Asia del Sudeste. De allí también la buena voluntad excepcional que Washington manifiesta en relación con Nueva Delhi en materia nuclear.

India está hoy en condiciones de aportar al mundo una concepción renovada de la cooperación Sur-Sur. Ella no aparece más como un líder de los países pobres, sino como un país emergente cuyos intereses son divergentes de aquellos de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Esto se ve claramente en las posiciones asumidas en

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.p.25

el seno de la O.M.C., donde hace causa común con China, Brasil y África del Sur contra los estadounidenses y europeos, lo que pudo observarse en la ronda de Doha.

India ha transitado así desde la *moralpolitik* a la *realpolitik*. El país se ha dado un nuevo papel en la escala internacional, afirma el politólogo Sunil Kilnani<sup>20</sup>, el de “un intermediario entre los ricos y los pobres y entre dos países que se miden hoy día el uno al otro: el más poderoso del mundo, los Estados Unidos y el más poblado, la China. Hay mucho que ganar en un rol tal de intermediario en el orden mundial: garantiza la independencia del país, al mismo tiempo que lo hace indispensable”.

Medio siglo después de Nerhu, la India está de vuelta en la escena internacional.

## Bibliografía

Christophe Jaffrelot, Editor, L'Inde contemporaine, Fayard Ceri, Paris, Francia, 2006.

Martha C. Nussbaum, India. Democracia y violencia religiosa, Paidós, Barcelona, España, 2009.

Amartya Sen, L'Inde. Histoire, Culture et Identité, Odile Jacob, Paris, Francia, 2007. (Versión francesa de la obra *The argumentative Indian. Writings on Indian History, Culture and Identity*, Allan Lane, Penguin Books, London, 2005.

Cristophe Jaffrelot, New Delhi et le monde. Une puissance émergente entre *realpolitik* et *soft power*, Autrement, Paris, Francia, 2008.

Reveil de l'Inde. Le Monde Diplomatique, numéro 94, Août-Septembre, 2007, Paris, Francia.

L'Inde grande puissance émergente, Questions internationales, N. 15, Septembre-Octobre, 2005, La Documentation Française, Paris, Francia.

The rise of India, Foreign Affaires, July-August, 2006, New York, U.S.A.

Emerge una nueva potencia: India, Selección de artículos de Le Monde Diplomatique, Editorial Aún creemos en los sueños, Chile, 2007.

Economic Survey 2008-2009, Government of India, Oxford University Press, New Delhi, India, 2009. ■

---

<sup>20</sup> Ibid., p.28.

# LA FORMACION DEL ESTADO NACIONAL EN CHILE

ALBERTO SEPÚLVEDA ALMARZA \*

## RESUMEN

*El presente ensayo trata de explicar el “excepcionalismo” de Chile en América Latina basado en sus características de orden y estabilidad en un continente inestable. Para ello se analizan sus características históricas, sociales, políticas y geográficas.*

## ABSTRACT

*This essay attempts an explanation of the “excepcionalism” of Chile within Latin America. That is, a certain mental inclination for order, political and economic stability that is somewhat notorious in a rather unstable continent. To explain these peculiarities the author analyzes some historical, social, political and geographic characteristics of Chile.*

## Introducción

La independencia de la América española llevó a la ruptura y desmembración del poderoso y extenso imperio que la Corona de Castilla estableció en las Indias. Este vacío de poder permitió la expansión de aquellos que permanecieron unidos: Los herederos de las colonias de Gran Bretaña y Portugal, Estados Unidos y el Brasil.

La ‘balcanización’ de Hispanoamérica la sumió en un estado de debilidad y ello permitió la irrupción de las potencias europeas en los asuntos internos de los nuevos estados. En algunos casos se llegó a la ocupación, lisa y llana, de parte de sus territorios. Es así que Gran Bretaña, durante el siglo pasado ocupó gran parte de Centroamérica creando un ficticio “Reino de los Mosquitos” que le permitió acercarse al istmo de Panamá, posible ruta interoceánica de gran importancia estratégica. Y los ingleses se expandieron en la Guayana y conquistaron las Malvinas, en el Atlántico Sur. Por otra parte, conjuntamente con los franceses, amagaron al gobierno de Rosas que trataba de controlar la desembocadura del Río de la Plata.

Es demasiado conocido el proceso de expansión de Estados Unidos que, partiendo de una reducida franja de territorio en el Atlántico, llegó en menos de cien años al Pacífico y de ahí hasta las Filipinas.

Y gran parte de las conquistas se hicieron a costa de los herederos de España. Brasil siguió una ruta similar avanzando, desde el Atlántico, al interior sudamericano. Una excelente diplomacia, la estabilidad de su sistema político y la clara percepción de sus intereses nacionales, le permitieron crecer generalmente sin guerra, salvo el caso del enfrentamiento contra el Paraguay, conocido en Hispanoamérica como “Guerra de la Triple Alianza” debido a que Argentina, Uruguay y Brasil unieron sus fuerzas para derrotar a las tropas paraguayas del Mariscal Solano López. En Brasil se le denomina, más simplemente, la “Guerra del Paraguay”. Fuera de este caso cruento, los brasileños fueron expandiendo sus fronteras usando, preferentemente, la vía diplomática. Pero aprovechando con gran eficiencia, toda coyuntura que le permitía una relación de poder favorable y, por ende, una mejor condición negociadora, frente a un inestable y turbulento vecino. La coherencia y la claridad de las metas fueron las mejores armas brasileñas.

\* Abogado; Máster en Relaciones Internacionales (M.A.); Máster en Derecho y Diplomacia (M.A.L.D); Diploma en Estudios Internacionales; Diploma en Ciencia Política y Derecho Constitucional; Doctor en Ciencias Políticas y Sociología; Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar (UVM).

La independencia de España inauguró, en la mayoría de los nuevos Estados, un largo período de guerras civiles, de luchas de caudillos o de facciones que impidieron el establecimiento de gobiernos eficientes y duraderos, por más de medio siglo. En toda la región todavía no se llega a un sistema político estable. La anarquía favoreció la intervención extranjera; en algunos casos mediante el desembarco de tropas foráneas, destinadas a “poner orden”, que constituyeron, apenas, otro tipo de dependencial cuasi-colonial. Y para comprobarlo basta observar la historia de Centroamérica y el Caribe.

El caso chileno llama la atención por su singularidad. Una colonia pobre y alejada pudo crear, con sorprendente rapidez, un sistema político basado en el derecho, en el cual el gobierno se sometía a normas y plazos de término y donde el caudillismo -que parecía endémico en la cultura hispana- no tuvo mayor acogida. Y si en otros países sucedía una vorágine de documentos constitucionales cada uno más lírico que el anterior, en Chile la Constitución de 1833 duró casi un siglo sin modificaciones mayores. Una región que en la época colonial se caracterizaba por la falta de universidades y el escaso desarrollo intelectual de su oligarquía se convirtió, después de la independencia, en asilo de la elite pensante de muchos países. Y allí enseñó Andrés Bello y también lo hizo Domingo Faustino Sarmiento, figuras señeras de Hispanoamérica; Rubén Darío, el gran poeta de Nicaragua, editó sus primeros versos en las imprentas chilenas y de Europa llegaron científicos como Domeyko y Phillippi a enriquecer la cultura de ese alejado país.

La Independencia abrió nuevas perspectivas para Chile y gracias a su estabilidad pudo expandirse a los desiertos del Norte, dominar al mapuche y llegar a las islas del Sur. Incluso una posesión en la Polinesia, la Isla de Pascua, es testigo de este empuje surgido en la República.

Generalmente se atribuye -solamente- al genio de Diego Portales el establecimiento de un sistema político impersonal y basado en el derecho que, paradójicamente, dependió de los talentos de un hombre superior. Sin embargo, y sin desconocer la gigantesca obra de Portales, hay diversos factores que se dieron en Chile y que le permitieron lograr la estabilidad en un plazo relativamente corto. Su diferente evolución con respecto a los otros estados hispanoamericanos va más allá de la simple inteligencia de un hombre. Simón Bolívar, el más grande de los libertadores, no pudo consolidar la unidad ni siquiera de la Gran Colombia, y contempló, antes de morir, la anarquía y la lucha de caudillos. Y San Martín fracasó en Argentina, su patria, y en Perú, que permanecieron sumidos en la inestabilidad durante gran parte del siglo XIX.

La intención de las páginas que siguen es la de ofrecer algunos antecedentes que fueron peculiares del Chile post Independencia, y que favorecieron el establecimiento, relativamente rápido, de un sistema político estable y basado en la ley. Y para ello la evolución histórica durante la Colonia y la situación geográfica, tan aislada, fueron elementos que le permitieron desarrollarse al margen de interferencias foráneas.

## La importancia de la geografía

Chile era una región aislada, en gran medida, del resto del imperio de España debido a factores geográficos. El viaje por mar a Europa debía de hacerse dando la vuelta por el Cabo de Hornos, lo que implicaba meses de navegación; los centros poblados de relativa importancia, más cercanos, eran Lima -separada por desiertos que se extendían por miles de kilómetros- y Buenos Aires, a la cual se podía acceder después de cruzar las alturas de la Cordillera de los Andes -cerrada, en todo caso, en los meses del invierno- y atravesar más de mil kilómetros de pampa, con el peligro de los ataques de los indios<sup>1</sup>. Al sur de Chile estaba la frontera, en el Biobío, con el mapuche, un pueblo que había sido capaz de resistir al español e, incluso, arrojarlo de la región de la Araucanía,

---

<sup>1</sup> Sobre el problema de los ataques de los indios bravos, en las pampas argentinas, ver Enciclopedia Ilustrada Atlántida, “La conquista del desierto”, Ed. Atlántida, Buenos Aires, 1960, Pp. 17-25.

a fines del siglo XVI. Sólo en 1883 la República de Chile pudo derrotar finalmente al indígena, y completar la conquista del territorio, iniciada por Pedro de Valdivia y sus huestes españolas más de trescientos años atrás<sup>2</sup>.

El Océano Pacífico completaba este cuadro de soledad geográfica. Frente a las costas de Chile se extendía el mar por miles de kilómetros hasta llegar a Australia y Nueva Zelandia que, durante la colonia, estaban tanto o más despobladas que la tierra chilena. Y más allá después de larguísimo viaje, está el continente asiático. En el extremo sur de Chile es posible dar la vuelta al mundo para retornar de nuevo a las costas sudamericanas, sin encontrar otro continente en el trayecto, ni siquiera una isla. Chile se comunicaba por mar tanto con el Perú como entre sus regiones. Incluso a principios del siglo XX el viaje entre la zona de La Serena y Coquimbo a Santiago se hacía por barco, desembarcando en Valparaíso y de ahí por tierra a la capital chilena. Y se trata de una distancia de aproximadamente unos quinientos kilómetros<sup>3</sup>.

Chile se extendía, durante la Colonia, entre Concepción, que se encontraba en las riberas del río Biobío y La Serena, al sur del inmenso desierto sudamericano que va de Los Andes al Pacífico, casi hasta la frontera actual de Perú con Ecuador. Dentro de la zona ya señalada había otros dos poblados de relativa importancia: Santiago, ubicado en el comienzo del Valle Central, que se extiende por más de mil kilómetros hasta desembarcar en las cercanías de Chiloé; y Valparaíso, principal puerto de la Colonia.

La relativa pequeñez y aislamiento del territorio chileno colonial se compensaba con la facilidad de las comunicaciones internas. El Valle Central es un inmenso callejón colocado entre dos cordilleras; la de los Andes y la de la Costa. Si bien es difícil la comunicación hacia el Este, el trayecto Norte-Sur, sin embargo, no tiene mayores problemas. Esta situación fue generando, posteriormente; la extraña característica geográfica de Chile que aparece en el mapa como una alargada faja de tierra que se extiende por miles de kilómetros; pero de un ancho reducido en algunas ocasiones de apenas decenas de kilómetros entre la frontera con Argentina y el mar.

El Valle Central estaba dividido, tal como hemos señalado, entre la colonia que se extendía del Biobío al norte y el pueblo mapuche, que dominaba casi hasta los confines con Chiloé. La administración española estableció plazas fuertes en Valdivia y Chiloé al sur de la Araucanía, para impedir la eventual ocupación por potencias europeas hostiles o permitir el establecimiento de bases de piratas, tal como ocurriera en algunas de las pequeñas islas del Caribe. Los fuertes de Valdivia y Chiloé permanecieron bajo la jurisdicción directa del virreinato del Perú y sólo ingresarían a la soberanía chilena como consecuencia de las guerras de independencia. Chiloé fue conquistado por los chilenos, en 1826 y después que Simón Bolívar amenazó, en diversas oportunidades, con ocuparlo con tropas colombianas y someterlo a la autoridad de la gran Colombia o del Perú<sup>4</sup>.

En general todo el territorio chileno está a corta distancia del océano y, debido a que la zona andina es totalmente montañosa, sin mesetas, salvo en una pequeña región en el norte, en la frontera con Bolivia, el "Altiplano chileno", no existe población concentrada fuera de la zona precordillera o de las llanuras centrales. No había, entonces en el período colonial, un problema mayor de comunicaciones entre los habitantes de Chile. Ya fuera por mar o por el Valle Central el tráfico humano y comercial era expedito.

Debido a la ausencia de grandes minas, no fueron surgiendo centros poblados de la magnitud de Potosí, en la actual Bolivia, antiguo Alto Perú, que pudieran competir con la capital administrativa de la Capitanía General. Por otra parte, la masa indígena quedó al margen de las fronteras coloniales que resistió a la dominación castellana. No se produjo en Chile una situación como la peruana, en la cual la cultura española se superpuso a una población

---

2 Una detallada relación militar de las guerras de Arauco entre españoles y mapuches se encuentran en la obra Estado Mayor del Ejército "Historia Militar de Chile", Memorial del Ejército de Chile, núm. 3349, Santiago, 1970, pp. 16-96.

3 Para mayores antecedentes acerca de la situación geográfica de Chile y sus consecuencias, ver Oscar Buzeta, Chile geopolítico: presente y futuro, Editorial CISEC, Santiago de Chile, 1978, Pp. 146-199.

4 Ver Preston E. James, "Latín América", The Odyssey Press, Nueva York.

indígena que conservó sus tradiciones y lenguajes precolombinos. No existían tampoco grandes ciudades indias que mantuvieran cohesionado un foco cultural diverso. Por el contrario, en el caso chileno el mestizaje implicó la asimilación a la lengua y valores del conquistador de toda la población. El aislamiento geográfico y el peligro mapuche facilitaron la cohesión de los habitantes del Chile colonial y aceleraron el proceso de formación de un pueblo con sentido de nacionalidad. El regionalismo no tuvo mayor vigencia.

La importancia de la geografía es un dato que hay que tomar en consideración al analizar tanto la mentalidad internacional de Chile como su evolución política. El Valle Central aparece como una región fértil, de clima mediterráneo, bien provisto de lluvias que aumentan a medida en que se avanza hacia el Sur y contrasta con la situación desértica de las regiones vecinas. Cruzando la Cordillera de los Andes se extiende una vasta región carente de lluvias, ya que la humedad proveniente del Pacífico es retenida por las montañas en Chile<sup>5</sup>.

En el caso de Cuyo, el río Mendoza da origen a un fértil valle, en la región pre cordillerana de la actual Argentina. La humedad proveniente del Atlántico no alcanza a llegar hasta las pampas que bordean Los Andes y ello origina una árida zona, apenas se cruza la cordillera desde Chile<sup>6</sup>.

Desde la actual frontera de Perú con Ecuador, aproximadamente, hasta el norte del Valle Central predomina el anticiclón del Pacífico, que impide que se forme la humedad suficiente para dar origen a lluvias. Como consecuencia existe un extenso desierto que llega, por el interior, hasta la Cordillera de los Andes. En algunos casos los deshielos de las montañas dan origen a ríos que posibilitan cierto tipo de agricultura. También existen varios casos de ríos subterráneos que permiten, mediante la extracción de agua, la formación de asentamientos humanos<sup>7</sup>. La aridez de la región conocida como desierto del Atacama es de tal magnitud que es calificada como una de las zonas más secas del mundo<sup>8</sup>. Durante el período colonial fue conocida como el “Despoblado de Atacama” y, obviamente carecía de habitantes. Esta zona adquiriría importancia después de la Independencia por el descubrimiento de la riqueza salitrera y, posteriormente, por sus minas, entre las cuales destacan las de cobre.

El Valle Central de Chile se sumerge en el mar, al Sur de la actual ciudad del Puerto Montt. Los picachos de la Cordillera de la Costa y de Los Andes se convierten en islas y la geografía se quiebra en innumerables archipiélagos. Poco después comienzan a surgir los hielos continentales que se extienden por centenares de kilómetros<sup>9</sup>. En esta región el hielo llega hasta miles de metros sobre la superficie del suelo.

Finalmente aparece una zona plana, en la cual es posible el desarrollo de la ganadería; pero que tiene un clima muy frío, con vientos de gran intensidad y con pocas posibilidades de desarrollo de la agricultura. Se trata de las regiones cercanas al Estrecho de Magallanes y la Isla Grande de Tierra del Fuego. Los españoles trataron de fundar un fuerte en el Estrecho para impedir que esta vía de comunicaciones pudiera caer bajo el dominio de potencias extranjeras. El intento culminó en el fracaso y la colonia fue conocida como “Puerto del Hambre”. Sólo durante la República se iniciarían las labores de ocupación del estrecho bajo la autoridad chilena.

Al sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego existen islas e islotes, cuyo poblamiento es difícil. Esta zona culmina en el Cabo de Hornos y después de kilómetros de mar agitado aparecen las primeras islas del continente antártico. En estas condiciones el Valle Central de Chile fue una zona poblada, con posibilidades de desarrollo agrícola y rodeada de regiones desoladas, por miles de kilómetros. En el período colonial se libró el combate entre españoles y mapuches por el control de esta anomalía geográfica, situación que culminaría durante el período de la República. Las comunidades radicadas en el Valle Central no podían ser controladas efectivamente, desde

---

5 Ibidem, pp 291-304

6 Ver Benjamín Subercaseaux, “Chile o una loca geografía,” Ed. Ercilla, Santiago de Chile, 1940, pp. 62-65.

7 Ver Preston E. James, “Latin...,” op. Cit., pp 213-222

8 Ver B. Subercaseaux, “Chile...,” op.cit., pp. 254-276

9 Para mayores antecedentes acerca de la situación chilena en la época final del período colonial, ver Simon Collier, “Ideas y política de la independencia chilena, 1808-1833,” Ed. Andrés Bello, Santiago, 1977, Pp. 11-38.

España o Perú, ya que los centros poblados estaban a mucha distancia. De ahí que durante la Colonia, la Capitanía General de Chile en la práctica gozara de autonomía<sup>10</sup>.

## Las consecuencias de las guerras de Independencia en Chile

Las guerras de la Independencia provocaron largos períodos de anarquía en las colonias hispanas de América, debida a la ruptura de los antiguos factores de unidad y estabilidad: obediencia a la Corona, poder de la Iglesia Católica, existencia de un aparato burocrático que operaba, sin oposición, sobre la base de normas jurídicas -que si bien eran dictadas en la metrópoli, tenían la suficiente flexibilidad para adaptarse a la realidad local- y, por último, los principios de legitimidad política y social que eran aceptados por los grupos dirigentes. Es decir, de la obediencia a la Corona de España y el dominio de la oligarquía colonial.

Las guerras de independencia colocaron en jaque los fundamentos del orden tradicional. No solamente los patriotas preconizaron la adopción de los principios republicanos y liberales -lo cual ya implicaba una revolución en el ordenamiento político y en la estructuración del gobierno-, sino que en muchos casos, liberaron fuerzas sociales que amagaron el dominio de los criollos. En el caso de México, por ejemplo, las guerras independentistas se inician bajo el liderazgo de curas párrocos mestizos -Hidalgo y Morelos- que desatan un proceso de rebelión racial y social que durará hasta explotar la Revolución mexicana, de comienzos del siglo XX. Por una parte, los indios se levantan contra el blanco y por otra, las clases bajas lo hacen para liquidar el predominio de la oligarquía criolla. La independencia, como es sabido, se consumó mediante un acuerdo entre el último virrey y el jefe de los criollos blancos, Agustín de Iturbide, quien había reprimido anteriormente los levantamientos de los insurgentes patriotas (Hidalgo y Morales). Iturbide trató de establecer un gobierno monárquico y se coronó Emperador; pero al poco tiempo fue derrocado y, posteriormente, fusilado. Las luchas sociales mexicanas durarán un siglo y en ese período debió soportar las invasiones de Estados Unidos y Francia y la pérdida de gran parte del territorio que poseía el virreinato de Nueva España<sup>11</sup>.

En el caso de Venezuela, la dura resistencia española a las tropas de Bolívar llevó a una guerra despiadada y a la aparición de los llaneros, jinetes de gran valor militar aunque de escasa instrucción; primero combatiendo por el rey, y luego aliados de Bolívar, cuando Páez se convierte en el jefe. Las violentas luchas llevaron a la destrucción del poder de la antigua aristocracia criolla y al surgimiento del caudillo como elemento primordial de la política. En estas condiciones el gobierno dependía del carisma de un hombre más que de la solidez de las instituciones. Y, como consecuencia sólo en la segunda mitad del siglo XX Venezuela comienza a tener un sistema político que se basa más en la organización de partidos políticos que en la simple autoridad de un jefe<sup>12</sup>. En nuestros días, con Hugo Chávez, resurge el caudillismo.

En el Virreinato de La Plata, la Independencia llevó a una disolución de la organización administrativa creada en 1778. El Alto Perú fue anexionado al Virreinato del Perú y, posteriormente, fue independizado por Bolívar, bajo el nombre de Bolivia; Paraguay se independizó de Fernando VII, pero también de Buenos Aires; la Banda Oriental fue ocupada por los portugueses y finalmente -después de una guerra entre Buenos Aires y el Brasil- nació a la independencia como el Uruguay. Por otra parte, la dificultad de Buenos Aires para amagar al Alto Perú llevó a que bandas de gauchos, bajo el liderato de Güemes, cumplieran un rol semejante al de los llaneros de Páez. Los montoneros defendieron la frontera del noroeste pero fueron el fundamento del poder posterior de una serie de caudillos que -apoyados por bandas de gauchos- resistieron la autoridad de la oligarquía de Buenos Aires. Sólo en el último tercio del siglo XIX, Argentina comienza a estructurarse como un Estado con un gobierno central, capaz de ejercer su autoridad desde el Atlántico a los Andes.

10 Ver Agustín Anfossi, "Apuntes de historia de México," Ed. Progreso, México, D.F., 1951, Pp. 106-175.

11 Ver Leo B. Lott, "Venezuela," en Martin C. Needier, *Political Systems of Latin América*, Ed. D. Van Nostrand Ca, Nueva York, 1964, PP. 381-400.

12 Para mayores antecedentes acerca de las campañas de Güemes, ver Tulio Halperin Donghi, "Revolución y guerra: formación de una élite dirigente en la Argentina," Ed. Siglo XXI Argentina, Buenos Aires, 1972, páginas 287-291.

En el caso de Chile, las guerras de independencia no tuvieron la intensidad y violencia que alcanzaron en otras regiones de América. Las ciudades no fueron arrasadas y la organización de las fuerzas patriotas quedó bajo el mando indiscutido de jefes provenientes de los criollos latifundistas. Es así, por ejemplo, que las dos figuras más destacadas en el plano político-militar, fueron José Miguel Carrera y Bernardo O'Higgins. Ambos blancos, dueños de tierras: el primero era miembro de una de las familias patricias de la Colonia, el otro hijo de un ex gobernador de Chile y ex Virrey del Perú.

En Chile no existieron llaneros, ni montoneros, comparables a la situación del interior argentino o de Venezuela. El único guerrillero que se menciona, Manuel Rodríguez, era un abogado que sirvió en gran medida como un oficial de inteligencia del Ejército Libertador, que realizaba operaciones que serían llamadas de "comando" en nuestros días y no un caudillo al mando de jinetes bárbaros.

Como consecuencia, en Chile la Independencia significó un reforzamiento de la autoridad de la oligarquía latifundista criolla, de tal magnitud, que su control político se prolongaría hasta el primer tercio del siglo XX<sup>13</sup>.

### El sistema político portaliano

De 1810 a 1829, Chile vivió un período de turbulencia debido a los cambios bruscos en los fundamentos políticos; ya que se preconizó la independencia de España, la creación de un nuevo país y la adopción de principios de gobierno radicalmente distintos a los tradicionales. El período se caracterizó por enfrentamientos contra las tropas realistas -que mandaba el Virrey del Perú para restablecer la lealtad a la Corona- y posteriormente, entre diversos grupos rivales que aspiraban a establecerse en el poder, ya sea mediante el prestigio de un caudillo o la influencia de alguna ideología. Esos veinte años se caracterizan por la inestabilidad: Chile conoció varias Constituciones y Reglamentos Constitucionales, sufrió la influencia del modelo estadounidense llegando incluso a adoptarse un intento de federalismo<sup>14</sup> -y del liberalismo-, especialmente en la Constitución de 1828, que estaba basada en la adoptada por los españoles en Cádiz. Por otra parte, el caudillismo fue importante, y, salvo un caso, quienes ocuparon los cargos de Director Supremo o de Presidente de la República fueron jefes militares<sup>15</sup>. Durante parte del período, Chile fue ocupado por tropas extranjeras primero bajo la reconquista española y posteriormente por un breve lapso -posterior a las batallas de Chacabuco y Maipú- donde la influencia argentina fue importante<sup>16</sup>.

Se puede decir que la Independencia, o mejor dicho, la autonomía política de Chile comienza, en el Valle Central, con posterioridad al envío de la Expedición Libertadora al Perú en 1821. En ese momento salen las tropas extranjeras del Ejército Libertador, y figuras de tanta importancia en el juego político nacional, como el general José de San Martín, abandonan Chile. La eliminación definitiva del poderío español, en el actual territorio chileno, se realiza sólo en 1826 con la conquista de Chiloé. En estas condiciones, podemos señalar que desde 1810 a 1821 la preocupación fundamental de la política chilena giró en torno al problema de las relaciones con la Corona de España. Hay grupos que apoyan el mantenimiento del orden colonial y otros que pugnan por la separación y el establecimiento de un estado autónomo. Este periodo aparece influido, en su primera parte -1811 a 1814- por José Miguel Carrera; hay, posteriormente, un interregno de retorno a la situación de colonia, debido a las derrotas patriotas. La Reconquista termina con la batalla de Chacabuco. Desde 1817 a 1823, Bernardo O'Higgins domina sin contrapeso; de 1823 a 1826, la figura que ocupa el poder es el general Ramón Freire y se puede hablar de una etapa anárquica, carente de mayor estabilidad política desde 1826 a 1829, año en que comienza a imperar el modelo político portaliano.

13 Ver Alberto Edwards Vives, "La fronda aristocrática," Ed. del Pacífico, Santiago de Chile, 1952, Pp. 15-28.

14 Ver Collier, "Ideas y política," op. cit., pp. 270-300.

15 Se trata de Agustín de Eyzaguirre, que gobernó entre septiembre de 1826 y enero de 1827.

16 Ver José Zapiola, "Recuerdos de treinta años," Ed. Zig-Zag, Santiago de Chile, 1974, Pp. 37, 75-77.

El periodo de anarquía fue extraordinariamente breve y, en un lapso muy corto, Chile pudo definir sus principios de gobierno, establecer un mecanismo administrativo eficiente y consolidar un sistema político, basado en el derecho que va a durar hasta la guerra civil de 1891. Y en ese entretanto se sucedieron los presidentes saliendo del palacio de La Moneda, en forma pacífica al completar su periodo constitucional. Pese a que existieron algunos intentos de revuelta armada, el gobierno siempre contó con fuerza y respaldo para garantizar el orden. Y la situación es más asombrosa, para el medio hispanoamericano, tomando en consideración que en esos años Chile libra tres guerras -dos contra Perú y Bolivia y una contra una flota española- sin que sea necesario adoptar un régimen extraconstitucional.

La estabilidad política del siglo XIX permitió a Chile avanzar económicamente expandirse geográficamente y le evitó verse comprometido en problemas con las potencias de la época; conflictos que generalmente surgían como consecuencia de la destrucción de bienes de particulares europeos durante una guerra civil o del incumplimiento del pago de un préstamo, por parte de un gobierno hispanoamericano. En ambos casos, las posibilidades de intervención arrancaban de la inestabilidad y de las reiteradas luchas internas por el control del poder<sup>17</sup>.

La situación geográfica de aislamiento y de lejanía de las principales rutas marítimas protegía a Chile de un excesivo interés de las potencias ante la eventual importancia de su territorio como nudo de comunicaciones. Esta situación se dio, por ejemplo, en la región de la desembocadura del Río de La Plata. La posibilidad de que Buenos Aires controlara ambas riberas habría significado que esta vía fluvial estaría bajo la jurisdicción de un Estado; panorama que obviamente amenazaba los intereses de Brasil -que comunicaba a Río de Janeiro con el Matto Grosso por mar y el sistema de ríos de La Plata y Paraná- y para Francia y Gran Bretaña, especialmente la última que tenían interés en la internacionalización del complejo fluvial platense<sup>18</sup>. La única región que estuvo amenazada por una incursión europea fue el Estrecho de Magallanes y sorprende que Gran Bretaña, que había ocupado las islas Malvinas -que están relativamente cercanas- no hubiera establecido alguna colonia allí. Es posible que se haya debido a la mala fama de la región como consecuencia del fracaso del intento español, en el periodo colonial, que culminó con el nombre del "Puerto del Hambre" o del hecho que en la época de navegación a vela la corriente del estrecho dificultaba, en forma considerable, el cruce, limitando, en consecuencia, su utilidad como ruta interoceánica. Sólo con el desarrollo de las naves a vapor vendrá el aumento del tráfico por el estrecho y en esa época ya estaba bajo el dominio de Chile<sup>19</sup>.

Diego Portales fue, más que un ideólogo político, un hombre esencialmente práctico y de gran habilidad para integrar grupos incluso antagónicos. La importancia mayor del aporte portaliano es su gran sentido común; en lugar de preocuparse de hermosas fórmulas jurídicas, su interés esencial fue el restablecimiento del orden, y para ello se apoyó en los grupos de poder más importantes de la época. Y utilizó la tradición política de autonomía, ya existente en la Colonia, como el fundamento ideológico en el cual sustentar el sistema republicano<sup>20</sup>.

## Las características del modelo portaliano

Hemos descrito, en otras páginas, la importancia de la geografía del Valle Central como un elemento unificador y, en tal sentido no existían antecedentes favorables para un sistema federal. Se trataba, sin embargo, de crear un cierto equilibrio en la influencia de las principales regiones como un medio de lograr la armonía nacional. En esta materia se estableció un reparto del poder fundamentalmente en torno a Santiago -la capital y centro de

17 En esta materia es interesante conocer los planteamientos principales de la política exterior chilena durante el siglo XIX. Para ello, ver el interesante estudio de Walter Sánchez, "Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena", en Walter Sánchez y Teresa Pereira, Ciento cincuenta años de política exterior chilena, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1977, pp. 374-390.

18 Para mayores antecedentes acerca del sistema fluvial que desemboca en el Plata, ver Clifton B. Kroeber, "La navegación de los ríos en la historia argentina", Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967, Pp. 23-81 y 146-167.

19 Ver Leopoldo Castedo, "Resumen de la historia de Chile", de Francisco A. Encina, Ed. Zig-Zag, Santiago de Chile, 1972, PP: 954-958, 975-980.

20 Ver Alberto Edwards Vives, "Páginas históricas", Ed. del Pacífico, Santiago de Chile, 1972, pp. 37-50.

la administración-, Valparaíso -el puerto principal y una ciudad de gran dinamismo comercial- y Concepción, sede del Ejército del Sur, el principal cuerpo armado del país, que defendía la frontera con el mapuche. La región de La Serena y Coquimbo quedó en un lugar subordinado en el esquema de poder que surgió bajo el liderato portaliano, debido a que era la única zona que tenía dificultades de comunicación terrestre; dependía, por otra parte, del Valle Central ya que estaba a grandes distancias de los poblados pertenecientes al Perú -recordemos lo dicho acerca del Despoblado de Atacama-, y, por último, carecía de importancia comercial y agrícola. Su riqueza minera, en la época, era modesta.

El Presidente de la República sería hasta 1851 un militar; el caudillo o la figura más importante del Ejército del Sur, y en tal sentido la aristocracia penquista tenía un cierto grado de influencia nacional, que perdería con posterioridad. La región de La Serena y Coquimbo se convertiría en el foco de la oposición al sistema portaliano y en la medida en que fue alcanzando importancia -sobre todo por el desarrollo de la riqueza minera- tendría posibilidades de presionar por una participación mayor. No es sorprendente que varias de las revueltas que se dieron contra el gobierno tuvieron origen y financiamiento en los ricos mineros de Coquimbo. Y que la región sería la cuna del principal núcleo de oposición, el racionalista Partido Radical<sup>21</sup>. En la medida en que Concepción fue perdiendo terreno ante la oligarquía del Valle Central creció, también en esa zona el apoyo a los radicales.

La necesidad de contar con la colaboración del ejército como único medio de mantener la estabilidad del sistema -por lo menos hasta que lograra su consolidación-, implicó que la presidencia de la República fuera desempeñada por un lapso de veinte años por dos generales que gobernaron cada uno, dos períodos constitucionales de cinco años. Tanto Joaquín Prieto como Manuel Bulnes dejaron completa libertad a sus ministros civiles y no interfirieron en la progresiva institucionalización de un sistema constitucional. Por el contrario, Manuel Bulnes cuando terminó su período entregó el gobierno a un civil, Manuel Montt, y tomó el mando de las tropas que rompieron el levantamiento de su primo, el general La Cruz que, como jefe del Ejército del Sur, sentía que lo habían despojado de la presidencia<sup>22</sup>. A partir de 1851 se mantendrá el gobierno de los civiles hasta 1891, cuando, por un lapso de cinco años, se desempeñó como presidente el marino Jorge Montt<sup>23</sup>. Su gobierno, sin embargo, fue dominado por los civiles. Sólo en la década de 1920 reaparecerá la participación militar en política<sup>24</sup>. Y en 1973, después de una hegemonía civil entre 1932-1973.

La oligarquía agrícola del Valle Central mantuvo su poder en todo el proceso de las luchas de la Independencia, debido a la ausencia de participación de otros grupos sociales, en funciones de liderazgo. Tal como fue señalado en otras páginas, en Chile no surgieron caudillos mestizos ni se produjo un levantamiento social durante la lucha contra la Corona. En estas condiciones, cualquier tipo de estructuración de un sistema político estable suponía la participación de la aristocracia criolla. Si bien el período de anarquía fue breve constituyó, sin embargo, un factor de gran preocupación para los grupos latifundistas. La experiencia de un gobierno personalista había sido peligrosa para la oligarquía debido a la intención de O'Higgins de limitar su poderío mediante la abolición de los mayorazgos<sup>25</sup>. En estas condiciones, el sector agrario estaba dispuesto a apoyar un sistema que restableciera el orden, impidiera el caudillismo y le diera una participación en el poder.

21 Para mayores antecedentes, ver Peter G. Snow, "Radicalismo chileno," Ed. Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1972, Pp. 3-45.

22 Sobre el levantamiento del Ejército del Sur, dirigido por el general José María de la Cruz, primo del presidente Bulnes, ver Edwards, "La Frontera...," op. cit., pp. 90-96.

23 Un análisis histórico revisionista que analiza las causas sociales, internacionales y económicas de la guerra civil de 1891 es el libro de Hernán Ramírez Necochea, "Balmaceda y la contrarrevolución de 1891," Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1958. En especial conviene leer las páginas 175-223.

Para conocer una visión distinta, pero de gran interés, es recomendable ver Abdón Cifuentes, "Memorias," Ed. Nascimento, Santiago de Chile, 1936, Pp. 233-331.

24 Para mayores antecedentes de esta participación militar, ver Arturo Alessandri Palma, "Recuerdos de gobierno," Ed. Nascimento, Santiago de Chile, 1976, tomo I, Pp. 283,342; tomo II, Pp. 243-281. Una interpretación distinta se encuentra en Edwards, "La Frontera...," op. cit., Pp. 257-266 y 282-299.

Ver también Frederick M. Nunn, "The Militar in Chilean History: Essays on Civil-Military Relations, 1810-1973," University of New Mexico Press, Albuquerque, Estados Unidos, 1976, Pp. 128-150. Ver, también, Fernando Pinto Lagarrique, "Crónica política del siglo XX: desde Errázuriz Echaurren hasta Alessandri Palma," Ed. Orbe, Santiago, 1972, pp. 87-223.

25 Un buen análisis del período de la anarquía y de la mentalidad de la clase dirigente de la época se encuentra en Luis Barros y Ximena Vergara, "Los grandes rasgos de la evolución del estado en Chile: 1810-1925," Revista Estudios Sociales, núm. 5, mayo de 1975, Santiago de Chile, Ed. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, Pp. 121-134.

El modelo portaliano cumplió las expectativas de la clase dirigente del Valle Central. La existencia de un régimen de derecho, consagrado por un mecanismo constitucional con períodos de gobierno definidos, impedía la personalización del poder. Por otra parte, el presidente poseía suficiente autoridad otorgada por la ley, para garantizar el orden e impedir el retorno de la anarquía. La existencia de un Congreso, dominado por la oligarquía, le permitía también establecer un contrapeso a un eventual caudillismo.

Hay que recordar además, que las familias propietarias de tierras del Valle Central estaban emparentadas entre sí, y este factor constituyó otro elemento de estabilidad. Un número reducido de familias fueron proporcionando los principales dirigentes políticos del país hasta 1920<sup>26</sup>. Incluso gran parte de los jefes militares pertenecían a esta red de relaciones de parentesco. Es así que Manuel Bulnes era sobrino de Joaquín Prieto, el primer presidente del régimen portaliano, y estaba casado con una hija de Francisco Antonio Pinto, un presidente 'liberal' o 'pipiolo' del período de la anarquía y padre, a su vez, de Aníbal Pinto, el presidente de Chile durante la Guerra del Pacífico. Y como si fuera poco Bulnes era, además, primo de José María de la Cruz, que fue quien se levantó para impedir el acceso a la presidencia de Manuel Montt en 1851.

La Iglesia Católica, importante centro de poder, fue incorporada al sistema portaliano. Y hasta la década de 1920 mantuvo su unión con el Estado, siendo el catolicismo la religión oficial del país; la Iglesia tuvo el control de la organización de la familia, mediante la inscripción de los bautizos, de las defunciones -y el control de los cementerios- y la reglamentación del matrimonio hasta la década de 1880. Portales -que solía decir, con sorna, que "no creía en Dios pero sí creía en los curas"- eliminó así un factor de división en la sociedad chilena de la época<sup>27</sup>. Y con ello logró la aceptación tácita y el apoyo de la Iglesia al régimen político que surgió con la Constitución de 1833. Los problemas comenzarían en la década de 1850, durante el gobierno de Manuel Montt, y la pugna entre racionalistas y católicos tendría su clímax en la década de 1880 durante el gobierno de Domingo Santa María. Las tensiones religiosas, en gran medida, favorecieron el estallido de la guerra civil de 1891<sup>28</sup>.

El desarrollo de la educación produjo un cambio en el tipo de gobernante chileno. A contar de 1851, los militares son reemplazados por los egresados de la universidad, en especial de la Escuela de Derecho. La élite política por un largo tiempo se formó en el Instituto Nacional o en colegios religiosos y posteriormente en la facultad de Derecho. El predominio de los abogados es casi total entre los presidentes de Chile del siglo XIX y, además, ocupaban una parte considerable de las bancas del Congreso. Esta situación contribuyó a establecer una clase dirigente que tenía una formación muy similar y, en tal sentido, favoreció la uniformidad de los métodos de análisis, de las fórmulas de gobierno y a la estabilidad política.

En la medida en que fueron surgiendo otros grupos de poder comenzarían nuevos desafíos para el sistema portaliano. El ingreso de los civiles a la presidencia de la República implicó un acentuamiento de las pugnas y el fin de la etapa en la cual el presidente aparecía por encima de las facciones. En los decenios de Prieto y Bulnes, el presidente tenía una función importante como figura representativa del Estado del país como un todo, y el gobierno quedaba a cargo de algunos líderes civiles. En estas condiciones, la presidencia cumplía un rol que enfatizaba la unidad del país una situación parecida a la imagen tradicional del monarca. Con el fin de la etapa de los generales-presidentes se termina también esta concepción y con ello una disminución de la importancia de la presidencia como un símbolo del Estado. A partir de 1851, el Presidente será fundamentalmente un jefe de gobierno y, como tal, participante de las luchas de facciones.

---

26 El mejor estudio sobre la clase dirigente castellano-vasca es el libro de Alberto Edwards Vives, "La fronda aristocrática," reiteradamente citado en el presente trabajo.

27 Ver Hugo Guerra Baeza, "Portales y Rosas: contrapunto de hombres y políticas", Ed. del Pacífico, Santiago de Chile, 1958, Pp. 24-25.

28 Sobre la evolución de las tensiones religiosas y su incidencia posterior civil de 1891, ver Abdón Cifuentes, "Memorias", op. cit., tomo II.

## Conclusiones

Llama la atención en América Latina el “excepcionalismo” o la singularidad de Chile. En una región caracterizada por la inestabilidad política y económica, Chile aparece como una *rara avis*, un remanso de orden en un continente convulsionado. Y para ello se han buscado diferentes explicaciones desde la existencia de un clima más frío, que contrasta con el ‘tropicalismo’ de las regiones más al Norte. Sin embargo, también Argentina cuenta con extensas zonas gélidas y se caracteriza por el caudillismo y la inestabilidad.

Otros han señalado que la población de Chile es “homogénea” y la inexistencia de etnias distintas favorecería la armonía. Se olvidan que el país es una mezcla de mapuches, árabes, croatas, aimaras, italianos, alemanes, argentinos, cubanos, chinos y coreanos. Chile es más un ‘*melting pot*’, un crisol de etnias, que un pueblo racialmente homogéneo.

El país también ha tenido momentos de confrontación e inestabilidad. Hubo una guerra civil en 1891, convulsiones sociales en 1920 y 1963-1973, y gobiernos militares en 1927-1931 y 1973-1989. Sin embargo, la tónica general de su historia ha sido la moderación, el rechazo al caos y la búsqueda de acuerdos entre los sectores en pugna.

El origen de la ‘excepcionalidad’ chilena debemos buscarlo en el pasado, en la evolución durante la Colonia, cuando la amenaza del indio bravo obligaba a la mantención de la disciplina, como medio de impedir la destrucción de la comunidad hispana del Valle Central.

El aislamiento de Chile del mundo reforzaba el sentido de comunidad. El país se definió durante décadas como “*Finis Terrae*”, el fin del mundo, lindando con el Océano más vasto del planeta y casi tocando la Antártica. Los chilenos estaban aislados y de ahí la rápida aceptación de los que llegaban de otras tierras como el venezolano Andrés Bello o el argentino Domingo Faustino Sarmiento.

El otro gran factor que explica el “excepcionalismo” de Chile es su geografía. Una región encerrada entre Cordillera y mar que se extiende por miles de kilómetros de norte a sur es, también, un panorama anómalo en América del Sur, la tropical, la dominada por pampas y, las selvas amazónicas y las montañas. Si en Argentina, México o Brasil la geografía favorece al regionalismo, en Chile impulsa a la unidad cultural.

En otras palabras, siempre es necesario remontarnos al pasado y estudiar nuestro entorno geográfico para entender el presente. ■

# LA PROBLEMATICA FINANCIERA EN TORNO A LA POSTCRISIS

DR. ROBERTO YOKOTA\*

## RESUMEN

*La existencia de unidades de producción y consumo globalizado, así como de países inmensamente deficitarios y superavitarios expresa que la contradicción producción-consumo ya no se da hoy, fundamentalmente, a nivel nacional sino a nivel global, como un fenómeno económico cualitativamente nuevo, limitando y restringiendo el alcance de los paquetes reactivadores, así como el de la regulación económica de carácter nacional.*

*Asimismo, en este análisis, al observar el estado de la economía a la salida de la crisis constatamos: a) una profundización de los desequilibrios de largo alcance que arrastra la economía de los EE.UU.; b) que el financiamiento fiscal empezará a competir con el financiamiento privado, con el peligro de que ambos puedan llegar a ahogar la incipiente reactivación económica; c) el desarrollo de presiones devaluatorias del dólar e inflacionarias en general, que empezará a entorpecer la reactivación económica; d) los desequilibrios macroeconómicos globales exigen cada vez mayores regulaciones económicas internacionales; y e) el desarrollo de desequilibrios monetarios y cambiarios que dificultan el crecimiento de la economía mundial y exigirán cada vez más, que una nueva moneda supranacional pueda reemplazar paulatinamente al dólar, así como que una Organización Monetaria Internacional sea el garante universal de su emisión y regulación a nivel global.*

## ABSTRACT

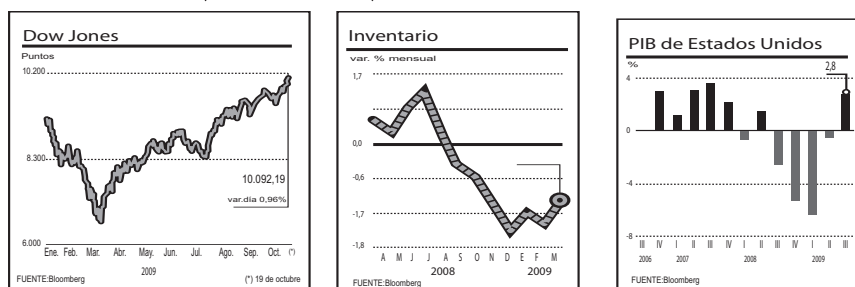
*The existence of global units of production and consumption and of countries hugely in deficit and in superavit indicates that the production/consumption contradiction does not fundamentally take place, today, at a national level but at a global level as a qualitatively new economic event, thus limiting and restricting the extent of reactivation packages and of economic regulation at a national level.*

*The present analysis of the aftercrisis condition of the world economy allows the following observations: a) United States economy presents deepening long range unbalances; b) fiscal financing will begin to compete with private financing thus presenting the danger that both together may choke incipient reactivation; c) devaluation pressures on the dollar and, generally, inflationary pressures will begin to interfere with reactivation; d) global macroeconomic unbalances demand increasing international economic regulations, and e) the development of monetary and exchange unbalances interferes with global economic growth and will increasingly require a new supranational currency to gradually replace the dollar and an International Monetary Organization that would globally guarantee currency emission and regulation.*

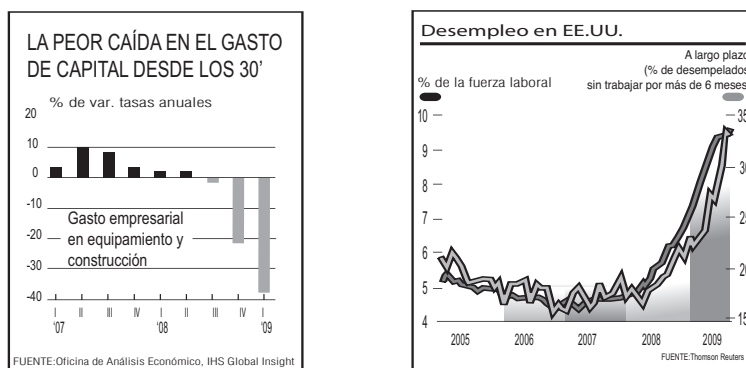
\* Economista de la Martín Luther Universität de Halle-Wittenberg; Doctor en Finanzas de la Humboldt Universität de Berlin; Ex investigador de la Universidad de Leipzig; Ex gerente de Finanzas de la Energieversorgung Halle; asesor financiero del Holding Stadtwerke Halle y de la Alcaldía de Halle, Alemania. En la actualidad académico de la carrera de Administración de Negocios Internacionales de la Universidad de Valparaíso en las cátedras de Finanzas y Costos, coordinador de investigaciones, codirector de la Revista de Negocios Internacionales y codirector del Centro de Investigación y Extensión de Negocios Internacionales (Cieni) de la misma carrera.

## I. Los grandes desafíos de la postcrisis

La mayoría de los expertos coincide en que la importante reactivación de las Bolsas de Valores, la disminución de los inmensos inventarios acumulados durante la crisis<sup>1</sup> y el despertar del PIB son signos importantes de que se ha empezado a estimular, lentamente, la recuperación del ciclo económico con el que se espera salir de esta enorme crisis de características globales, la cual ha sido sólo comparable con la aquella que azotó a la humanidad en los años 30 del siglo XX.



Lo único que aún no mejora suficientemente – en el caso de los EE.UU. y Europa – ha sido el revertir la contracción de los gastos de capital (que ha sido la mayor desde la década de los 30<sup>2</sup>) y la desocupación, la cual es constantemente el ítem que más tarda en dejar de caer dentro de la crisis e, incluso, los cálculos indican que demorará aún un tiempo antes de empezar a dar verdaderas señales de recuperación.



Y aun cuando la reactivación pudiera parecer ser lógica y natural – como que necesitamos la producción y el consumo para la vida – ella ha representado un inmenso desafío no sólo para los Estados Unidos sino para toda la Humanidad. Pero, de lo que aún no se está muy convencido es de que sea posible salir con los “menores costos,” ya que hay graves peligros latentes que pueden llegar, incluso, a comprometer seriamente el desarrollo económico futuro del planeta.

No quiero polemizar con el hecho de que se está tratando de dar a la crisis la salida más humana posible - la keynesiana – la cual contrasta fundamentalmente con los programas restrictivos impuestos anteriormente por el FMI (en representación de la banca transnacional)<sup>3</sup>, durante la crisis internacional del endeudamiento externo ocurrida en los años 80.

1 Mayoristas por fin comienzan a librarse de los excesos de inventarios; DF/ Internacional; 09.04.2009; Pág. 28.

2 James C. Cooper: La verdadera recuperación dependerá del gasto de capital; DF/ BusinessWeek; 11.05.2009; Pág. 36.

3: En contra de los países de la periferia del sistema.

Hoy, en contraposición con ello, ha sido el propio FMI el que ha llamado a políticas fiscales más expansivas para tratar de lograr la reactivación económica, a partir de los países centro del sistema<sup>4</sup> y, en tal sentido, es innegable que los países involucrados han usado todas sus fuerzas para promover la reactivación de sus economías.

Pero, la respuesta que no está clara es: ¿a qué costo?

Vale decir, los grandes problemas que ha representado la actual crisis económica y los programas de salvataje aplicados han demandado - y demandarán - una enorme cantidad de recursos. El financiamiento de estos recursos encarna también peligros muy grandes que, como tales, deben de ser sopesados ya que tenderán a agravar los descomunales desequilibrios - o contradicciones de largo plazo - que arrastra la economía mundial, y en especial la estadounidense<sup>5</sup>.

Debo hacer notar que, en este artículo, me basaré fundamentalmente y por su incidencia internacional, en los problemas para la reactivación que se derivan de la economía de los EE.UU., pero los mismos se presentan también en otras naciones, como es posible deducir de las informaciones posteriormente aquí vertidas.

Para entender por qué este artículo se centra en los problemas de la economía estadounidense, baste señalar: los EE.UU. poseen la economía más grande y poderosa del planeta - por sí sola, incluso, más grande que la original Unión Europea - habiendo producido, en 2008, alrededor del 25% de la producción mundial, lo que significa, aproximadamente, unos US\$ 14 trillones (14 millones de millones); además es la economía - en términos absolutos - con el mayor comercio internacional; la que mueve el mayor sistema financiero internacional; y la reguladora y emisora de la principal moneda internacional, el dólar, y de allí también el peso y la fundamental influencia que tiene sobre todo el sistema económico mundial, así como la transmisión real de sus problemas por todo el orbe (especialmente por el grado de interdependencia generado hoy por la globalización).

Mucho se especuló, en relación con el desacoplamiento económico a nivel mundial, que la caída de los EE.UU. por la subprime no podría afectar en demasía al resto del mundo. A poco andar vimos que las interdependencias económicas son enormes y que, si cae la economía de ese país, es la estructura económica completa del planeta la que, con uno que otro retraso, entra en crisis.

Es decir, los problemas generales de la postcrisis van a estar también relacionados con: los problemas de largo plazo que arrastre la economía estadounidense; los efectos, o falta de soluciones, que se sigan irradiando de la crisis misma; y el peso del financiamiento de los paquetes y medidas de reactivación y salvataje aplicados por Washington en la solución de su crisis.

En tal sentido, analizaremos en primer lugar la relación existente entre los paquetes de reactivación y salvataje y el incremento del déficit y del endeudamiento fiscal en los EE.UU.

## 1 El déficit y el endeudamiento fiscal de los EE.UU.

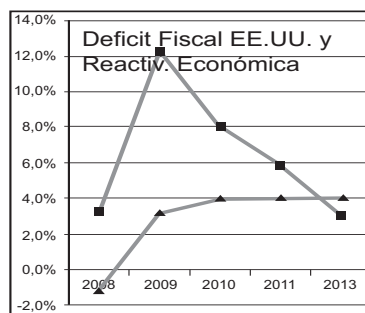
Uno de los más importantes desequilibrios de largo alcance que arrastra la economía estadounidense es el déficit fiscal que, referido al PIB futuro, estaba previsto que tendría el siguiente comportamiento:

---

<sup>4</sup> Alan Beattie: El FMI defiende los grandes paquetes de estímulo fiscal; DF/ Financial Times; 30.12.2008; Pág. 32; y Paula Namur Y.: FMI prevé caída de 1,3% en PIB mundial en 2009 y pide políticas fiscales más expansivas; DF/ Internacional; 23.04.2009; Pág. 28.

<sup>5</sup> : Este tema ya ha sido tratado por el autor en el artículo, Subprime: Gestación, Manejo y Consecuencias de la Actual Crisis Económica; DIPLOMACIA N° 115; Abril-Junio 2008; Págs. 63 - 100.

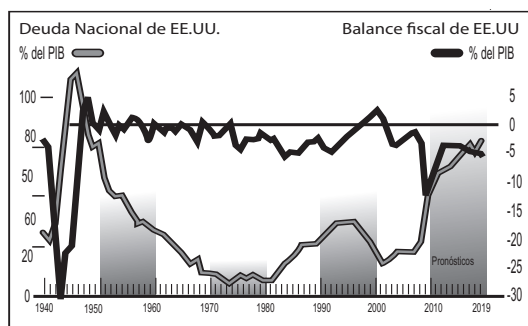
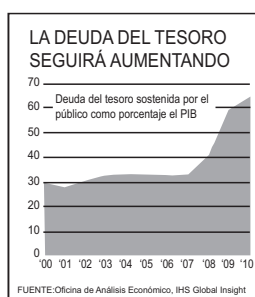
| Deficit Fiscal EE.UU. y Reactiv. Eco |           |              |
|--------------------------------------|-----------|--------------|
| año                                  | % del PIB | crec. actual |
| 2008                                 | 32%       | -12%         |
| 2009                                 | 12,3%     | 3,2%         |
| 2010                                 | 8,0%      | 4,0%         |
| 2011                                 | 5,9%      | 4,0%         |
| 2013                                 | 3,0%      | 4,0%         |



Ahora bien, dicho déficit fiscal previsto tenía como base una reactivación económica fuerte, a partir de fines de 2009, cosa que la gran mayoría de los expertos consideraba muy optimista y bastante poco probable<sup>6</sup>.

Pero incluso, sobre la base de esos mismos supuestos, se proyectaba ya un aumento del endeudamiento fiscal del orden de US\$ 2,56 trillones para el año 2009 y de US\$ 1,14 trillones para 2010.

En términos de este escenario optimista, el endeudamiento fiscal de los EE.UU. (otro de los más significativos desequilibrios de largo plazo), llegaría a la suma de US\$ 9,5 trillones para 2010, lo cual es equivalente al 65% del PIB de dicho país. (cerca del doble del endeudamiento fiscal de 2007)<sup>7</sup>.



Ahora bien, el gasto de los EE.UU. se ha disparado a medida que el gobierno anuncia nuevos programas o medidas para salir al rescate de los bancos, las empresas y los hogares, golpeados por la mayor crisis en décadas. Los paquetes de reactivación, préstamos, rescates y garantías ya suman cerca de US\$ 10,9 trillones. Y el propio Timothy Geithner, secretario del Tesoro de los EE.UU., reconoció que el gobierno podría tener aún la necesidad de volver más tarde al Congreso a pedir dinero adicional para inyectarle a la economía y este es, todavía, un tema pendiente.

| Gasto Fiscal en Planes de Ayuda Económica                         |                            |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Garantías de la FDIC (Cooperación Federal de Seguros de Depósito) | hasta US\$1,9 trillón      |
| Apoyo de la FED para Hipotecas y Créditos de Consumo              | hasta US\$ 1,6 trillón     |
| Plan de Estímulo Fiscal de Obama                                  | US\$ 787.000 millones      |
| Plan de Alivio a los Activos Complicados del Tesoro (TARP)        | US\$ 700.000 millones      |
| Rescate a AIG                                                     | US\$ 182.000 millones      |
| Fondos de Inversión Público-Privado del Tesoro                    | hasta US\$ 1,0 trillón     |
| Apoyo a financieras Freddie Mac Y Fannie Mae                      | US\$ 400.000 millones      |
| Otros                                                             | US\$ 6,56 trillones        |
| <b>TOTAL</b>                                                      | <b>US\$ 10,9 trillones</b> |

Fuente: Reuters (DF/Internacional; 30 de marzo del 2009; Pág 32

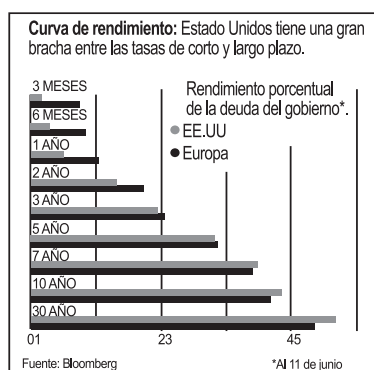
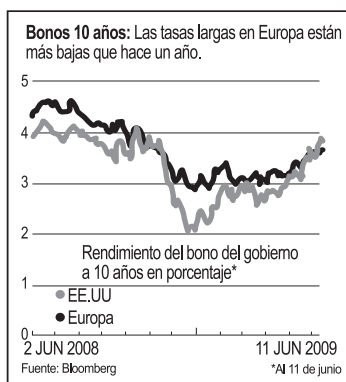
6 : Los economistas señalan que la recesión será más profunda y la recuperación menos fuerte.

7 James C. Cooper: ¿Golpeará...; ídem.

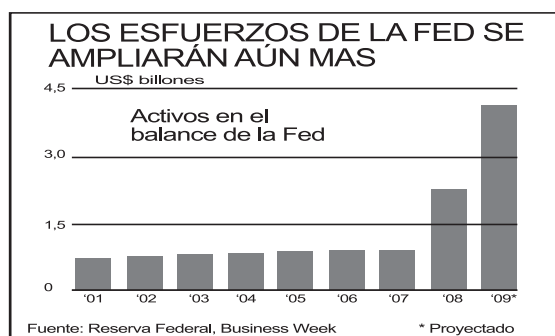
La primera pregunta que surge, entonces, es ¿podrá el mercado absorber esta enorme demanda de financiamiento – nacional e internacional – para este endeudamiento fiscal sin ahogar, posteriormente, el financiamiento de la reactivación del sector privado ni presionar al alza las tasas de interés sobre las obligaciones (especialmente las de largo plazo), lo que redundaría en aumento de costos tanto para el sector público como para el privado que irían a contrapelo del incipiente despertar de la economía?

Hasta el momento, no ha habido tanta competencia entre ambos financiamientos debido a que, por las razones mismas de la crisis, ha habido una fuerte propensión al ahorro, y no a la inversión, tanto por parte de los consumidores naturales como del sector privado, que el Tesoro ha podido captar. Es decir, tanto los inversionistas estadounidenses como los extranjeros, bajo dichas condiciones de baja inflación e, incluso, con temor por que pueda desatarse una deflación y con mayor miedo al riesgo por la crisis misma, han preferido hasta hace poco la seguridad de los bonos del Tesoro.

Pero, incluso bajo tales condiciones, las necesidades de financiamiento fiscal han sido tan grandes que el Tesoro ha debido pasar apuros para completar sus emisiones de financiamiento, por lo que la FED: por un lado, ha debido aumentar, en varias ocasiones, las tasas de retorno para atraer suficientes inversionistas<sup>8</sup>; y por otro lado, la misma FED ha tenido que comprar entre el 20% y el 30% (o más) de las emisiones para ayudar al financiamiento del Tesoro de los EE.UU.



Todo lo cual, desde la quiebra de Lehman Brothers, ha provocado un aumento de activos en el balance de la FED (incluyendo los tóxicos) que han subido desde US\$ 900.000 millones hasta unos US\$ 4 trillones (millones de millones), según sus últimos planes<sup>9</sup>.



8 Paula Namur: Dudas sobre el financiamiento de EE.UU. nublan el panorama fiscal; DF/ Internacional; 30.03.2009; Pág. 32.

9 James C. Cooper: El cálculo de la FED es crítico para el Plan de Estimulo; DF/ BusinessWeek; 30.03.2009; Pág. 14.

Pero: ¿qué pasará cuando cambien las actuales condiciones?

Reaparecerán las expectativas de ganancias y los ahorrantes e inversionistas se sentirán más dispuestos a asumir de nuevo riesgos en inversiones empresariales así como, también y aparejado a ello, cuando reaparezcan las nuevas tendencias inflacionarias. Es decir, cuando – empezando en serio la reactivación – los inversionistas se vean estimulados a abandonar la seguridad de renta fija de los bonos del Tesoro.

Por lo tanto, continúa vigente la interrogante: ¿Habrá entonces suficientes inversionistas, nacionales y extranjeros, dispuestos a, y capaces de, financiar tanto estas enormes deudas de Washington como las inversiones privadas empresariales?

Para entender la magnitud de lo expresado hay que tener en cuenta que la deuda bruta del sector privado en los EE.UU. se ha disparado desde un 118% del PIB, en 1978, hasta el 295% del PIB en 2008<sup>10</sup>. Es decir, si pensamos que el PIB de los EE.UU. en 2008, con sus cerca de US\$ 14 trillones, equivalía a alrededor de  $\frac{1}{4}$  del PIB mundial, y que la deuda fiscal de los EE.UU. en 2010 va a corresponder a alrededor de un 65% del PIB, aunque estemos mezclando monedas de diferentes años, todo esto significa que la deuda total de los EE.UU. (la pública más la privada) va a corresponder en estos años a sobre 360 veces el PIB de los EE.UU. o cerca del 90% del PIB mundial de 2008 (es decir, alrededor de unos US\$ 50 trillones).

Por mucho que un viejo adagio de Wall Street afirme que no hay que luchar contra la FED con respecto a su poder de crear dinero, lo cual ha quedado más que demostrado en el transcurso de la reciente crisis, es muy probable que aquí ya estemos demasiado cerca de los límites de todo lo posible, si no traspasándolos.

Por todo esto es que identificamos aquí un enorme problema de financiamiento – tanto del déficit como del endeudamiento fiscal, así como de la reactivación económica del sector privado – el cual seguirá pesando, por largo tiempo, no sólo sobre la economía de los EE.UU. sino, también y a través de ella, sobre el desarrollo de toda la economía mundial en el período de la postcrisis.

## 2 Las potenciales presiones inflacionarias

También en relación con los problemas del financiamiento del déficit y del endeudamiento fiscal, está el problema del peligro de las futuras presiones inflacionarias en los EE.UU. como, también, el de sus repercusiones en la economía internacional.

El desarrollo de estas presiones inflacionarias tiene diverso origen:

Por un lado, en 2008 y 2009 se ha estado hablado acerca de los peligros de una deflación<sup>11</sup> que, hasta hace pocos meses atrás, amenazaba desarrollarse en algunos países europeos y asiáticos<sup>12</sup> (esencialmente ya manifestada en Irlanda y Japón pero, también, con potencial de desarrollo en España y Alemania).

El origen de la deflación está en la crisis, pero el peligro de deflación profundiza la crisis.

En tal sentido, vale mencionar las pérdidas de empleo propias de la crisis, el pago de las grandes deudas privadas, desarrolladas antes de ella, y el aumento del ahorro, frente al gran deterioro del patrimonio familiar que produce

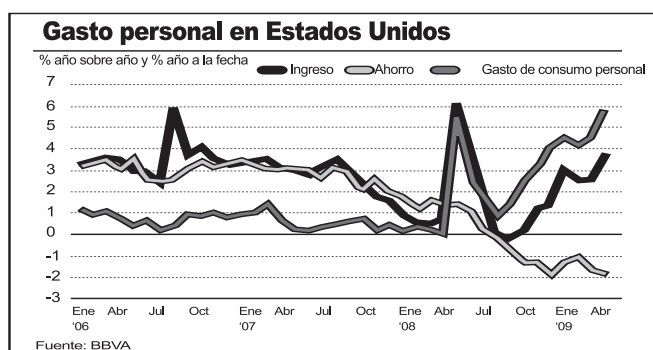
---

10 Martin Wolf: Bernanke enfrenta el desafío de su vida; DF/ Financial Times; 17.12.2008; Pág. 16.

11 : La deflación puede ser parte de la crisis cuando la contracción destructiva de la demanda se hace tan fuerte que obliga a muchas empresas a una espiral de bajas de precios, con la cual caen los ingresos y aumenta la presión para recortar empleos, lo que hace desplomar aún más la demanda de los consumidores, lo que obliga a nuevos recortes de precios... y la economía virtualmente va saliéndose lentamente de control.

12 Michael Mandel: La deflación y la recuperación económica; DF/ BusinessWeek; 16.12.2008; Pág. 14.

la crisis, tanto de los bienes inmuebles como de la base de las pensiones privadas<sup>13</sup>, todo lo cual ha restringido en tal magnitud el consumo personal que ha dado paso no sólo al aumento de capacidades productivas ociosas sino a significativas caídas de precios, cuyo correlato es la deflación siendo ésta – bajo tales circunstancias – una manifestación más de la crisis.



En tal sentido, es importante señalar que el saneamiento del sobreendeudamiento es muy positivo para la salud de la economía en el largo plazo. Pero, en una economía como la de los EE.UU., en que el consumo interno representa más de dos tercios del PIB, el saneamiento de deudas en la actualidad es el infierno para el consumo y, con ello, para la reactivación<sup>14</sup>.

Para entender esta conducta, hay que pensar que los hogares, en los EE.UU., han tenido deudas excesivas que deben liquidar, por US\$ 2,2 trillones, y que han debido asumir pérdidas patrimoniales (activos menos pasivos) que no sólo son su garantía crediticia sino, también, la de sus pensiones por US\$ 13,9 trillones<sup>15</sup>.

Pero las potenciales presiones inflacionarias siguen teniendo sus raíces en los colosales paquetes de reactivación y salvataje que se han estado implementando tanto en la lucha contra la crisis como, también, aquella contra la deflación.

Dicho de otro modo: el peligro de la deflación ha dado mayor espacio, o argumentos adicionales, a los gobiernos para la aplicación de programas de salvataje enormemente expansivos, como los ejecutados hoy en los EE.UU.

Al respecto, Michael Hartnett<sup>16</sup> señala que “no hay nada más inflacionario que el olor a deflación y esto porque... la respuesta a la deflación (a la disminución de la demanda)... debe ser (aumentar los gastos en forma) inflacionaria”<sup>17</sup> y, hoy en día, ya en varias partes del planeta se ha estado viviendo una verdadera lucha entre la deflación y la inflación.

A finales de 2007, cuando la crisis recién estaba llegando, parecía algo no muy creíble hablar acerca de los “peligros inflacionarios”. Pero en la actualidad son cada vez más los analistas que los mencionan. Así por ejemplo Peter Brabeck (presidente de Nestlé y vicepresidente de Credit Suisse y L'Oréal), se ha manifestado muy preocupado por el efecto que los programas de reactivación han provocado en los grandes déficits y endeudamientos fiscales, ya que éstos representan grandes sumas de dinero que se han inyectado en las distintas economías nacionales que, seguramente, podrían llegar a traducirse en una significativa inflación futura e, incluso, en la base de una

<sup>13</sup> No hay que olvidar que, en los EE.UU., la base del crédito familiar y, por lo tanto, de su consumo, está tanto en las hipotecas inmobiliarias como en las pensiones accionarias, ambas enormemente disminuidas por la crisis

<sup>14</sup> Peter Coy: Las razones... ídem.

<sup>15</sup> James Cooper: Las razones por las que el consumo no encabezará la recuperación; DF/BusinessWeek; 22.06.2009; Pág. 18.

<sup>16</sup> Codirector de Estrategia de Inversión Internacional del Bank of America Merrill Lynch.

<sup>17</sup> D. Oakley y M. Mackenzie: Pesadilla 2: el regreso de la inflación; DF/Financial Times; 24.04.2009; Pág. 30.

nueva crisis económica<sup>18</sup>. En la Unión Europea, es especialmente Alemania la que lidera la lucha por terminar pronto con estas medidas monetarias extraordinarias por considerarlas peligrosamente inflacionarias, luego de su experiencia hiperinflacionaria al final de la Primera Guerra Mundial, como lo manifestó la canciller alemana Ángela Merkel ya en los preparativos de la última cumbre del G8<sup>19</sup>.

En este análisis tomamos en cuenta no sólo los programas de reactivación de los EE.UU. sino los de todo el mundo, ya que el llamado del FMI, del Banco Mundial y de los grandes conglomerados internacionales como el G20, la Unión Europea y otros, ha sido el de enfrentar la crisis aumentando significativamente el gasto fiscal con lo que se haya ahorrado (o no) para tratar de paliar los efectos negativos de la caída de la demanda a nivel mundial.

Esta expansiva respuesta frente a la crisis ha dado paso a una nueva política monetaria denominada del “relajamiento cuantitativo”<sup>20</sup>, que otros correctamente han caricaturizado señalando que la FED se ha transformado abiertamente en la “mano (in)visible del mercado”<sup>21</sup>.

Es decir, en la medida que la economía se contrae el gasto fiscal actúa como contrapeso al ahorro, según Keynes, para tratar de disminuir el efecto de la contracción económica y tratar – al mismo tiempo – de incentivar externamente la más pronta reactivación económica.

Ahora bien, la expansión monetaria – principalmente la de los EE.UU pero también, y de manera similar, la de muchos otros países - se ha producido por varias vías:

- La gran baja de las tasas de interés de los bancos centrales abarata los créditos por medio de este factor<sup>22</sup>.
- Las masivas compras de activos tóxicos restituyen la capacidad crediticia – principalmente bancaria – de aquellos agentes involucrados con tales activos.
- El efecto de los inmensos paquetes de salvataje, ya mencionados anteriormente. Aunque es necesario señalar lo siguiente: en la medida en que estos “paquetes” sean financiados con préstamos de locales no se produce una expansión monetaria, ya que se está sirviendo del ahorro, o de la privación del consumo, de otro sector interno; pero si son dineros externos – que no estaban previamente en circulación interna – entonces sí se produce el equivalente a una inyección monetaria extraordinaria y, como tal, son potencialmente inflacionarios para la economía nacional<sup>23</sup>.

Pero hay – además – fundadas sospechas de que parte importante de tales inmensos paquetes se financie también con emisiones inorgánicas, como lo expresara anteriormente el vicepresidente del Credit Suisse.

La propia OCDE, en un comunicado de fines de marzo, señaló: “una vez que la recuperación esté en marcha ... la FED tendrá que comenzar a elevar las tasas de interés para mantener las expectativas de inflación bien ancladas”. Pero la verdad es que no sólo se trata de las tasas de interés, como reconoció el propio presidente de la FED, Ben Bernanke, sino de tener la flexibilidad suficiente como para poder retirar la inyección récord de dinero de toda la economía para poder llegar a mantener la inflación bajo control, cuando amaine la crisis<sup>24</sup>.

El economista de The Conference Board, Van Ark, advirtió que éste es un ejercicio de muy difícil solución ya que, históricamente, cuando las economías se recuperan los bancos centrales siempre tienen serias dificultades

18 Richard Milne: Presidente de Nestlé advierte de riesgos de planes de estímulo; DF/ Financial Times; 01.04.2009; Pág. 15.

19 Paula Namur Y.: Debate sobre cuándo retirar medidas de estímulo marcará cumbre del G8; DF/ Internacional; 07.07.2009; Pág. 30.

20 James Cooper: La FED abre sus compuertas; DF/ BusinessWeek; 9.12.2008; Pág. 14.

21 Paula Namur: “La FED se convirtió en la mano invisible del mercado”; DF; 14.12.2008; Pág. 10.

22 Aunque los mismos – por otro lado – también se encarecen (pero en mucho menor medida), debido a los crecientes riesgos asociados a la crisis misma.

23 Pero lo mismo puede suceder en el sentido inverso. Es decir, la salida de recursos monetarios previamente invertidos en bonos soberanos u otro tipo de inversiones, en la economía interna del país, tiende a presionar internamente hacia una apreciación monetaria.

24 Isabel Ramos Jeldres: Temen presiones inflacionarias en EE.UU. por las medidas de la FED; DF/ Internacional; 6.04.2009; Pág. 31.

en su readecuación y se trata de una delicada maniobra histórica que la FED nunca ha intentado antes en tal dimensión.

Para comprender la magnitud del problema hay que entender que:

1) Una cosa es que, para mantener el equilibrio monetario, la FED está constantemente ya sea regulando sus tasas de interés o comprando/vendiendo valores comercializables – como los Bonos del Tesoro – con lo que se está inyectando o restringiendo la liquidez normal de la economía;

2) Pero otra cosa es lo que hoy está sucediendo. Hay que pensar que la FED ha inyectado ya US\$ 1,2 trillones en los bancos y en los mercados financieros en el último año<sup>25</sup>. Es decir, casi ha duplicado su oferta monetaria; pero también los programas de salvataje que, en suma, corresponden – como ya se ha señalado – a 14 veces el efectivo en circulación.

Como es posible constatar, esto ya no es regulación monetaria sino una emisión monetaria ampliada en todos sus frentes.

Además, me parece importante destacar que, conjuntamente con las cuatro vías ya señaladas, hoy se está desarrollando lo que podríamos denominar una quinta base de la expansión monetaria; el peligroso, pero rentable, “*carry trade*” del dólar.

Es decir, inversionistas de todo el mundo se están endeudando barato en los EE.UU. – con sus tasas de interés cercanas a cero – con el fin de comprar activos de alto rendimiento en cualquier parte del mundo (propiedades, acciones, commodities, derivados, etc.) que, a causa de lo mismo, suben sus precios alimentando no sólo ganancias especulativas infladas sino, al mismo tiempo, nuevas burbujas especulativas.

Se constata, en tal sentido, que el *carry trade*<sup>26</sup> es un factor de inestabilidad y de desestabilización enorme en todo el sistema financiero global, ya que estos flujos exacerbaban la debilidad de la principal moneda internacional, el dólar<sup>27</sup>. Nouriel Roubini (Universidad de New York) advierte que este dinero barato se está abriendo camino en el mercado bursátil empujando a los mercados a alturas insostenibles, creando nuevamente “monstruosas burbujas”<sup>28</sup>. El propio Bernanke reconoce que “la FED necesitaría subir las tasas de interés (...) para impulsar el valor del dólar y evitar su *carry trade*, pero eso podría dañar la recuperación económica de los EE.UU.”<sup>29</sup> ya que la reactivación no se mantiene aún sin conservar la ayuda financiera estatal.

Pero el *carry trade* significa, asimismo y en gran parte, un fracaso de los planes de estímulo, porque éstos fondos escapan de la economía de los EE.UU., en forma de “capital golondrina”<sup>30</sup>, especialmente hacia los países emergentes, originando en su paso la apreciación de sus monedas con negativas consecuencias económicas, las cuales – como se verá más adelante – mayoritariamente van a contrapelo de las propias recuperaciones económicas de estos países.

Podemos concluir, entonces, que la expansión monetaria es de un tamaño tal que es imposible poder llegar a regularla en el corto plazo, por lo que tenderá a seguir presionando en forma inflacionaria (o devaluatoriamente, para los EE.UU.), como una importante desproporción de largo alcance, que deberá arrastrar la economía estadounidense y que restringirá enormemente su futuro accionar.

---

25 Isabel Ramos Jeldres: Temen presiones...; ídem.

26 Este, normalmente, sólo debería constituir un arbitraje temporal en los mercados de divisas.

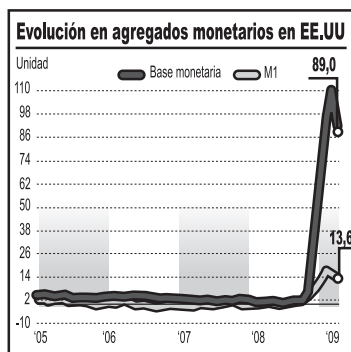
27 Ben Steverman: ¿Actúan las bajas tasas de interés como esteroides para la subida de las acciones?; DF/ BusinessWeek; 18.11.2009; Pág. 18.

28 Roubini advierte sobre una “enorme” burbuja; DF/ internacional; 28.10.2009; Pág. 28.

29 Bernanke intenta calmar a los mercados ante el descenso del dólar; DF/ Internacional; 17.11.2009; Pág. 30.

30 Flujos especulativos en general corto placistas.

Por ahora, la preocupación exclusiva ha estado sólo en reactivar, especialmente mediante los mercados del crédito, para fomentar los mercados del consumo y lograr, con ello, la recuperación y no dar paso a la deflación. Sin embargo, todas estas medidas y programas, de no ser bien manejados, se pueden transformar en un remedio tan nocivo como la propia enfermedad.



Ahora bien, en todo esto se constata también una estrecha relación entre la inflación y la devaluación internacional de la divisa norteamericana.

Es decir, si definimos, por un lado, el fenómeno inflacionario como un aumento generalizado de precios que provoca la pérdida de valor absoluta de una divisa en una economía determinada es, por otro lado, la devaluación internacional (o general) de una de ellas<sup>31</sup> – como proceso producido entre una divisa y su relación con el resto de las principales monedas internacionales – el fenómeno que constata igualmente la pérdida de valor generalizada de esta divisa con respecto de las otras.

Por lo tanto ambos fenómenos, sin ser iguales, constatan la pérdida de valor absoluto, o general, de una divisa. Y es posible presumir que la devaluación internacional del dólar, de mantenerse en el tiempo como expresión de la pérdida de valor generalizado de esta divisa, debería ser el fenómeno que anteceda a la inflación en los propios EE.UU. ya que se refleja, también, como un aumento general de los precios de los productos que los EE.UU. importan y, a través de ellos, como presión inflacionaria en dicho país.

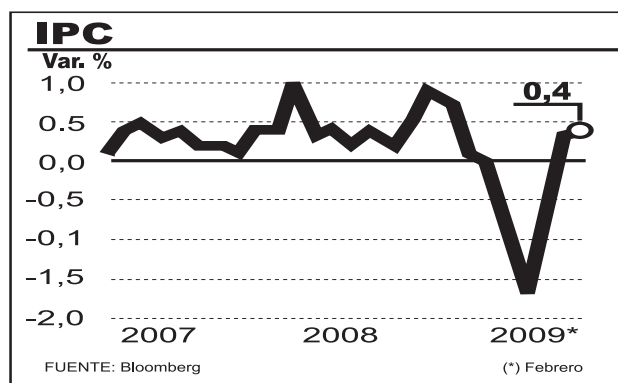
Es por ello que de allí surge también la inquietud mundial de tener que reconocer que, concientes de las dificultades por las que pasa su economía, los EE.UU. hayan caído en la tentación de hacer poco (o nada) en contra de que se mantenga una devaluación gradual generalizada de su moneda con el fin de:

- disminuir el enorme peso de su deuda externa; y
- favorecer la reactivación de su economía, por medio de estimular (por abaratamiento externo) sus exportaciones y dificultar (por encarecimiento interno) la competencia de sus importaciones, frente a su producción nacional.

Lo que, finalmente, también significa solucionar sus graves problemas económicos en contra (o, a costa) del resto del mundo.

En el centro de toda esta polémica está nuevamente el mal uso del la divisa estadounidense, lo que ya ha provocado:

31 Se hace aquí la diferenciación entre: la devaluación internacional (o general) de una divisa, que tiene lugar en el mercado internacional, en el cual una divisa pierde valor absoluto generalizado respecto a un conjunto importante de monedas; y la devaluación nacional (o acotada) de una divisa, la cual tiene lugar en un mercado cambiario determinado; y por lo tanto la divisa pierde valor relativo acotado, respecto a una sola moneda determinada. Por ejemplo: el incremento de las exportaciones de cobre en Chile – en los años 2006 y 2007 – tuvo como efecto un gran aumento de la cantidad de dólares que se transaban en el mercado cambiario chileno, produciéndose por ello un exceso de oferta que provocó una baja relativa de precio, o una apreciación relativa del peso nacional (pero acotada al mercado cambiario nacional; y sin efecto en el mercado cambiario internacional).



1. Que la Unión Europea<sup>32</sup>, Japón<sup>33</sup>, Canadá<sup>34</sup>, Suiza, Brasil<sup>35</sup>, Argentina<sup>36</sup>, Colombia y varios países asiáticos<sup>37</sup>, entre otros, han debido salir en defensa de su comercio externo tratando de revertir la apreciación de sus monedas nacionales en relación al dólar realizando intervenciones monetarias mediante grandes compras de dólares, para tratar de revertir la devaluación de éste tomando – con el mismo fin – otras medidas proteccionistas<sup>38</sup> en sus mercados internos. El fenómeno no es nuevo, pero igualmente deformatorio, ya que son otros países los que tienen que preocuparse y asumir los costos para tratar de mantener el valor del dólar “estable” a nivel internacional, lo cual deben realizar, principalmente, para proteger tanto sus exportaciones como su producción nacional.

Para entender mejor este fenómeno hay que comprender que la devaluación internacional del dólar o, lo que es lo mismo, la apreciación del resto de las divisas nacionales, tiene principalmente las siguientes consecuencias para el “resto del mundo”:

- Pérdida de valor de las reservas internacionales en dólares de los otros países.

- Pérdida de valor de la deuda en dólares que los EE.UU. puedan tener con los otros países.

- Pérdida de valor, o de competitividad, de las exportaciones de los otros países (transadas en dólares), mientras que los costos de las mismas – en moneda nacional – pueden permanecer relativamente constantes, lo que redundará en una disminución de sus ganancias y de su rentabilidad.

- Abaratamiento de las importaciones de los otros países (transadas en dólares) por lo que pierde competitividad la producción nacional sustitutora de importaciones.

- Posible encarecimiento del turismo nacional para los visitantes extranjeros; y abaratamiento del turismo externo (transado en dólares) para el habitante nacional.

Estos resultados tienen, por cierto, sus correlatos tanto en las ganancias de las empresas nacionales de los otros países, como en el PIB y en los ritmos de actividad, niveles de empleo y entradas fiscales correspondientes.

32 Las claves que explican el hundimiento del dólar; df/ internacional; 19.10.2009; pág. 32.

33 Japón inyectará US\$ 120.000 millones para evitar la deflación; DF/ Internacional; 2.11.2009; Pág. 30.

34 Neil Shah: Más países dispuestos a intervenir para levantar el dólar; El Comercio/ Negocios: The Wall Street Journal Américas; Quito-Ecuador; 2.11.2009; Pág. 7.

35 Se agotan las municiones para combatir caída del dólar; DF/ Internacional; 21.10.2009; Pág. 30.

36 Países de América Latina responden con intervención; DF/ La Encrucijada del Dólar; 19.10.2009; Pág. 34.

37 China impone controles de capital para frenar los flujos especulativos; DF/ Internacional; 26.11.2009; Pág. 30.

38 Nota: Tales como, exenciones tributarias e impuesto del 2% para inversiones externas en acciones e instrumentos de renta fija (Brasil); barreras para las entradas de capital externo que provoque desequilibrios en sus mercados (China); impuesto “Tobin” para frenar la especulación de corto plazo (Inglaterra)...etc.

2. De allí también que sea normal que hayan surgido varias proposiciones internacionales con el fin de sustituir, en un futuro próximo, la divisa estadounidense como el principal medio de cambio y de reserva a nivel internacional.

La mayor solicitud, en tal sentido, ha sido planteada en el pasado año, en el marco de la cumbre del G20 en Londres, por el mayor poseedor de dichas reservas a nivel mundial: China.

El mayor temor expresado por China – en palabras del gobernador del Banco Popular. Zhou Xiaochuan – es que los EE.UU. llegasen a sentirse atraídos por tratar de disminuir sus deudas externas y, de paso, incentivar también la mejora del déficit de su balanza comercial por medio de una inflación gradual controlada<sup>39</sup>. En el mismo sentido, el primer ministro chino, Wen Jiabao, ha manifestado la preocupación de su país por el valor futuro de sus enormes reservas, de más de US\$ 2 trillones (cerca de la mitad del PIB Chino del 2008).

En tal sentido, China planteó la necesidad de crear una moneda de reserva global de carácter “suprasoberano”, o independiente de cualquier moneda nacional, que sea capaz de empezar a reemplazar al dólar. En lugar del dólar, también sugiere expandir el uso de los Derechos Especiales de Giro (SDR) del FMI, haciéndolos una moneda de compensación para las transacciones comerciales internacionales.

Posteriormente, un panel de economistas de la ONU ha planteado igualmente una idea similar. Otros países, como Rusia, India, Brasil y Francia e incluso, recientemente, Robert Zoellick, el presidente del Banco Mundial<sup>40</sup> están interesados en apoyar estos proyectos<sup>41</sup>. Hay que considerar que los países emergentes también se han sumado a estas tendencias. Es decir, después de haber vivido traumáticas experiencias anteriores y con el fin de aumentar su seguridad económica, éstos han acrecentado también sus reservas en moneda extranjera entre enero de 1999 y junio de 2008 en US\$ 5,4 trillones.<sup>42</sup>

A finales de marzo de 2009, Beijing firmó un acuerdo con Argentina para un *swap* de monedas por el equivalente de US\$ 10.000 millones y Brasil también esperaba un acuerdo similar. El presidente Lula recalca que era “una locura que el dólar sea la única moneda internacional de referencia” y que se le entregue a un solo país el poder para emitirla<sup>43</sup>. China ya había firmado acuerdos de este tipo con Bielorrusia, Hong Kong, Indonesia, Malasia y Corea del Sur, por un monto total de US\$ 85.000 millones.<sup>44</sup>

Como se entenderá, la viabilidad futura del dólar, que se genera como consecuencia de cada una de las políticas económicas de los EE.UU. y, en especial, a través de sus políticas monetaria y fiscal, está directamente relacionada con el tema de este artículo ya que tales políticas inciden en los potenciales problemas de la postcrisis. También es importante constatar que surge un importante resentimiento internacional debido al uso – en buena parte – indiscriminado del dólar por parte de los EE.UU., que produce el efecto de acentuar la contradicción entre el rol que le debería corresponder a dicha moneda, por ser la principal divisa internacional, y su empleo arbitrario en el combate contra la actual crisis económica interna de dicho país.<sup>45</sup>

En tal sentido se constata que, aunque el dólar sigue siendo la moneda internacional más usada y a pesar de que no todos los bancos centrales revelan la composición de sus reservas, puede estimarse que su participación en las reservas mundiales ha decaído, de un 71% hace una década a un 65% a comienzos de 2009. En contraposición con ello, la participación del euro ha subido del 18% al 26% en el mismo período<sup>46</sup>.

39 Planes por una moneda de reserva “suprasoberana” no van a ninguna parte; DF/Economist Intelligence Unit; 30.03.2009; Pág. 24.

40 El debate sobre el rol del dólar como moneda de reserva no cede; DF/Economist Intelligence Unit; 30.09.2009; Pág. 29.

41 ONU llama a crear una nueva divisa que reemplace al dólar; DF/ Internacional; 08.09.2009; Pág. 26.

42 Martin Wolf: Lo que ahora debe discutir, ídem.

43 Paula Namur Y.: Lula busca reactivar compromiso chino para millonarias inversiones en Brasil; DF/Internacional; 19.05.2009; Pág. 28.

44 Paula Namur Y.: Lula busca reactivar..., ídem.

45 El debate sobre el rol del dólar... ídem.

46 El debate sobre el rol del dólar... ídem.

Por otro lado, el temor de China por su sobreexposición al dólar (debido a poseer activos por US\$ 2,1 trillones, que incluían los US\$ 776.000 millones en bonos del Tesoro de los EE.UU.<sup>47</sup>), ha provocado que, en junio de 2009, este país haya realizado el mayor recorte de sus tenencias de títulos del Tesoro en nueve años. Sus muy significativas compras de *commodities*, en los últimos tiempos, podrían estar reflejando las mismas preocupaciones. Se dice que las importaciones chinas de cobre, petróleo y otros *commodities* han marcado cifras record, en tiempos en que la demanda se derrumbaba en muchas partes del mundo lo cual, incluso, ha hecho subir los precios internacionales de estos productos, prácticamente por si solos, lo que refleja la urgencia de sus temores. También muy significativas han sido las inversiones por varias decenas de millones de dólares, tanto en deuda como en acciones de firmas productoras de petróleo, hierro y níquel, lo que está dando a las compañías chinas derechos sobre una gran cantidad de recursos naturales<sup>48</sup>. Todo esto evidencia la búsqueda de una salida, pero tratando de evitar una estampida que a ellos mismos perjudicaría.

## II. Los otros grandes desequilibrios globales de la postcrisis

Aparte de las graves dificultades anteriormente analizadas que, aunque no se engendran en la crisis misma estarán latentes limitando, si no comprometiendo, el crecimiento futuro de la postcrisis, existen también otros grandes problemas pendientes que se sumarán a los anteriormente mencionados; se trata de las Unidades de Producción y Consumo Globalizado y del desequilibrio existente entre países inmensamente Superavitarios y Deficitarios.

Constatamos que estamos viviendo, hoy, la manifestación de un fenómeno que no es nuevo pero que se ha desarrollando a una escala cada vez mayor y que, incluso, en términos de la calidad del mismo, está dando paso a una fase superior del desarrollo económico globalizado.

Me refiero al rol fundamental que están cumpliendo las Unidades de Producción y Consumo Globalizado. Estas eran, hasta hace algunas décadas, unidades económicas escasas y aisladas dentro de la producción mundial pero, han pasado a ser crecientemente determinantes y hegemónicas dentro de la producción nacional de muchos países y, con ello, también dentro de la producción mundial.

La expresión más clara de este fenómeno, como lo hemos constatado, es que si cae el consumo en los EE.UU. son muchas las unidades de producción globalizada dependientes de tal consumo global las que entran en crisis (como las de Japón, Alemania, Francia, pero también de México y Brasil, entre otras) y no hay paquete de reactivación y salvataje de carácter nacional, por expansivo que fuere, que pueda sustituir dicho consumo global, excepto en casos puntuales como, por ejemplo, el de la construcción (que puede ser sustituido, en parte, por el aumento de las obras de infraestructura, de carácter fiscal). Y este es un fenómeno creciente y cada vez más determinante en el desarrollo de la humanidad.

En tal sentido hay que reconocer, asimismo, que el desarrollo de las fuerzas productivas es, en verdad, material y objetivamente el impulso más revolucionario en el desarrollo de la Humanidad. Además, la sociedad no puede prescindir de este desarrollo y, por lo tanto, son las estructuras de las relaciones humanas – económicas, sociales y jurídicas, que se yerguen sobre esta base material – las que deben hacer su aporte readecuándose a las exigencias del desarrollo de las fuerzas productivas.

Es decir, desde un punto de vista internacional, se puede observar que la soberanía sobre tales unidades de producción y consumo supranacionales ha sobrepasado, claramente, los límites nacionales, constituyendo serios peligros globales ya que su regulación debiera estar no sólo en manos nacionales sino, además, bajo la fiscalización de organismos internacionales.

<sup>47</sup> Spencer Jakab: Ansiedad china por el dólar podría debilitar la divisa; DF/ Financial Times; 24.08.2009; Pág. 31.

<sup>48</sup> Spencer Jakab: Ansiedad china...idem.

Al mismo tiempo, la exigencia a los organismos internacionales es que éstos deban representar verdaderamente los intereses globales y no hagan uso de un sistema de veto que tenga como efecto que sólo encarnen los intereses parciales de algunas de las superpotencias, como en parte ocurre hoy en la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

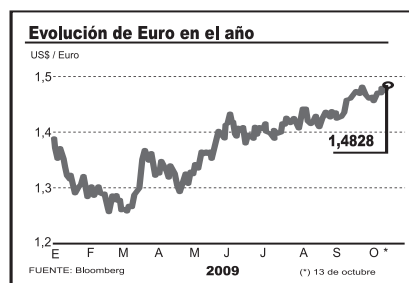
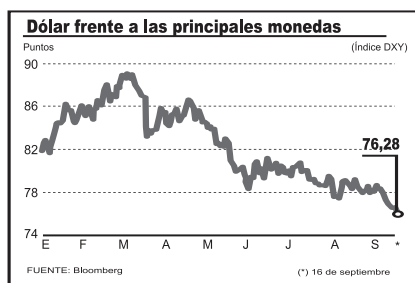
Estos son sólo parte de los desafíos que se avizoran. Mientras no seamos capaces de hacerles frente, la crisis actual puede ser únicamente la antesala de conflictos futuros aún mayores.

Por último, no puede haber mayor error o locura, especialmente para los países de la periferia, que el de asumir que la gran lección de esta crisis es que “no es sólo bueno, sino necesario tener que ahorrar gran cantidad de excedentes, no para las grandes y necesarias inversiones para el desarrollo nacional, sino para poder sobrevivir mejor cuando una nueva crisis como la actual (de la cual, seguramente, al igual que ahora, no tendremos ninguna culpabilidad), golpee nuevamente a nuestras puertas”.

Hay algunos que, en el mismo sentido, le encuentran sentido lógico al cuento de “las vacas flacas y gordas” y estiman que deban destinarse únicamente a ello los “necesarios ahorros estructurales”<sup>49</sup>. Pero esto sólo significaría caer en el error de aceptar – sin chistar – pagar las farras de otros y no ocupar dichos fondos en inversiones que, bien sabemos, necesitamos prioritariamente para el desarrollo de nuestros pueblos.

Esto, al mismo tiempo, no significa desconocer la necesidad de poder disponer de un “colchón de seguridad” razonable. Pero éste no puede llegar a magnitudes tan significativas como las atesoradas por Chile en el pasado reciente y justificar – como natural – que su ahorro sea necesario sólo para tener que asumir gastos posteriores, cuando otros nos arrastren a este tipo de crisis globales.

El Banco Mundial recientemente señaló que “la crisis ha empujado a otras 90 millones de personas a la pobreza extrema, que significa vivir con menos de US\$ 1,25 al día”<sup>50</sup>. El FMI estimaba también que el mundo se demorará nueve años en superar las pérdidas que le ha significado la actual crisis económica. El mismo FMI espera que la deuda de los países avanzados del G20 se dispare desde un 80% del PIB en 2007, al 110% en 2010, haciendo temer que los ahorros globales se vayan a usar especialmente para mantener la solvencia de los gobiernos<sup>51</sup>.



Es por ello que todo esto debiera transformarse en una exigencia colectiva mayor, para poder poner tope al libertinaje económico de la desregularización global así como reconocer y promover la absoluta y prioritaria necesidad de una regulación económica internacional, exigiendo que se ponga término a este tipo de desequilibrios globales cuyos nocivos efectos están en contra de la mayor parte de la humanidad.

49 Esto no significa menoscabar la función práctica que estos ahorros estructurales puedan tener como política monetaria para que – en una economía abierta al exterior, como la chilena – el exceso relativo de excedentes no aprecie de manera extrema nuestra divisa nacional.

50 Chris Pillis: Para evitar una nueva recesión hay que cambiar el paradigma del comercio global; DF/ Financial Times; 22.09.2009; Pág. 28.

51 Chris Pillis: Para evitar una nueva recesión... idem.

El hecho mismo de que el antiguo G8 haya dado paso al G20 transformándose, de hecho, en la instancia donde el mundo discute los asuntos económicos globales<sup>52</sup> es, en sí, un claro reconocimiento no sólo del peso creciente de los mercados emergentes como China, India y Brasil entre otros sino, además, de que la economía necesita cada vez más acuerdos regulatorios globales en que tomen parte los principales países del planeta.

En tal sentido, el G20 representa no solamente el 85% de la economía mundial, sino también dos tercios de su población<sup>53</sup>. Lamentablemente, ha disminuido la conciencia de la gravedad de la situación actual. Es decir, los peligros de la crisis global produjeron la forzosa coincidencia de intereses nacionales y colectivos. Pero pasó la percepción de la gravedad de la situación y ya no hay la misma voluntad para buscar acuerdos regulatorios como antes.

Hoy se vuelve a la tensión entre:

- 1) Las fuerzas centrífugas, enmarcadas en la creciente agudización de la competencia postcrisis, que no trepidan en desenterrar el proteccionismo, las subvenciones distorsionadoras de la competencia y la promoción de intereses nacionales estrechos, como las cláusulas de los paquetes reactivadores “compre local”, etc.
- 2) Las fuerzas centrípetas que, ante la acentuación de los desequilibrios globales, reconocen la necesidad de los acuerdos, la cooperación, el consenso y la coordinación internacional incluyendo, también, la necesaria transformación o la creación de nuevos organismos internacionales para promover, en serio, un crecimiento económico global más equilibrado y sostenible.

En tal sentido, se ha debilitado la causa común de naciones ricas y países emergentes que, en tiempos de crisis, parecía que podría lograr los consensos necesarios para la creación de un nuevo ordenamiento económico internacional. Ahora, la opinión internacional y las conductas de los líderes mundiales zigzaguean ante el mayor o menor grado de presión que logra concitar cada una de estas fuerzas principales, centrípetas y centrífugas.

Ante tal panorama, se constata que:

- 1) Fue más sencillo, en el pasado reciente, ponerse de acuerdo para impedir el derrumbe económico – con un mayor grado de consenso nacional e internacional – bajo el peso, o el miedo, a la crisis<sup>54</sup>.
- 2) Ahora que la incipiente reactivación ha dado paso al egoísmo particular de cada país, lo que se expresa en una menor cantidad de fuerzas globalmente convergentes, tiende a dificultarse los acuerdos acerca de las estrategias de salida y de un necesario arbitraje regulatorio mayor cuando, precisamente, más urge asumir las difíciles e ingratas tareas de<sup>55</sup> cómo sostener la recuperación (basada aún en el apoyo de los programas de reactivación); cuándo, posteriormente, comenzar a desactivar coordinadamente estos programas reactivadores, para poder empezar a limpiar los propios balances fiscales nacionales; cómo coordinar la disminución de la inyección monetaria y el aumento de las tasas de interés, para poder poner orden en las finanzas internacionales; cómo rediseñar el sistema financiero internacional y reconstruir sus confianzas; cómo lograr nuevos consensos para poder crear los organismos internacionales necesarios capaces de crear, regular y supervisar una nueva moneda supranacional y de regular y supervisar a todo el sistema monetario financiero globalizado.

---

52 Un club más grande para la economía global; DF/ Economist Intelligence Unit; 29.09.2009; Pág. 24.

53 G20 asume protagonismo global, pero ahora deberá traducir acuerdos en avances concretos; DF/ Internacional; 29.09.2009; Pág. 22.

54 pero en el que también se reconocía que, posteriormente, había que asumir la tarea de regular todo el sistema financiero internacional para que no volvieran a repetirse los fundamentos de la actual crisis

55 Phillip Stephens: El consenso global empieza a mostrar fisuras; DF/ Financial Times; 21.09.2009; Pág. 36.

En este contexto, vale recordar que la globalización ya ha hecho necesario:

- El desarrollo de una Organización Mundial del Comercio.

- La existencia de una Organización Mundial de la Salud.

- Se ve cada vez más necesario el desarrollo de una Agencia Ambiental Mundial, que lidie con el problema del cambio climático.

- Del mismo modo, surgirá la necesidad de crear otras organizaciones internacionales que excedan la capacidad de regulación de los países individualmente y, dentro de estas, estará la Organización para la Regulación Monetario-Financiera Internacional, la que ya se percibe como una necesidad global indispensable<sup>56</sup>.

La nueva calidad del desequilibrio existente entre países superavitarios y deficitarios (tal desequilibrio constituye un caso especial del desequilibrio global de las Unidades de Producción y Consumo Globalizado).

En el centro de este fenómeno están, nuevamente, los Estados Unidos, principal potencia económica mundial y el país más deficitario del planeta. Como se ha venido señalando, este país hace ya mucho tiempo que gasta mucho más de lo que produce<sup>57</sup>.

Pero esto es sólo una parte del problema. El déficit externo da primordialmente cuenta de que los EE.UU. importan mucho más de lo que exportan. Lo cual está también señalando que por estructura de costos, por exclusividad de productos o por nivel de desarrollo tecnológico, es decir, finalmente por ventajas comparativas o competitivas, la relación precio calidad hace que el producto extranjero esté ganando, hasta el momento, la supremacía en los propios EE.UU.

Por otro lado, su capacidad deficitaria propiamente tal se entronca principalmente con dos fenómenos que han tenido lugar en el país del norte: el endeudamiento y la emisión inorgánica.

El primero ya lo hemos tratado anteriormente, por lo que nos abocaremos al análisis del segundo.

La emisión inorgánica en los EE.UU. se ha visto influenciada por diferentes factores, pero nos concentraremos en dos de ellos: la transmutación del crédito en ingresos y la regulación del dólar.

## 1. La transmutación del crédito en ingresos

La emisión inorgánica se fortaleció en los EE.UU. desde que se impusieron, a partir de los años 80, las ideas del neoliberalismo económico. Ello tuvo como efecto el aumento de la desregularización del sistema financiero, lo que potenció la transmutación del crédito en ingresos.

Es decir, tal incrementada transmutación refleja el efecto de la expansión no suficientemente regulada del crédito bancario, mucho más allá del crecimiento económico real, sobre cuya base se han generado no sólo bienes y servicios sino, también, variados tipos de productos financieros exóticos de alto riesgo y, sobre todo, demandas de mercado no sustentables en el tiempo.

---

56 Jeffrey E. Garten: Los argumentos en pro de un Banco Central Global; DF/ BusinessWeek; 24.09.2009; Pág. 14.

57 C. Gatinois y A. Michel: La chispa subprime que incendió los mercados, La Nación/ Economía, 31.03.2008, Pág. 9.

Ahora bien, el límite de esta expansión crediticia, dentro del neoliberalismo, ha sido tratar de mantener bajo control las expectativas inflacionarias internas<sup>58</sup>.

Cumpliendo tal exigencia, la transmutación del crédito en ingresos ha sido también el factor por el cual la rentabilidad y las ganancias del sistema han llegado a transformarse – sobre un determinado nivel de sobreendeudamiento – en solamente ilusorias, o de papel<sup>59</sup> y parte importante de éstas desaparecen cuando, posteriormente, hay que liquidar una deuda hipertrofiada engendrada por el sector todo lo cual se entronca, en el caso actual, con los cimientos de las burbujas especulativas que han llevado a la economía a una serie ininterrumpida de periódicas crisis.

Vale decir, cada vez más separado de la valoración real o intrínseca de productos y servicios<sup>60</sup>, el sistema ha engendrado burbujas especulativas alimentadas, especialmente, por el sistema financiero las cuales son abultadas por una capacidad crediticia poco controlada<sup>61</sup>, que va creando en los mercados excesos de demanda y oferta no sustentables en el tiempo cuya espiral de crecimiento, por la desregularización del sistema, sólo depende de la potencialidad crediticia que el mismo genera y maneja. Esto da cuenta no sólo de la ineffectividad de la autorregulación del sistema sino, igualmente, de que aquí tiene su origen la generación de estas ganancias ilusorias, o de papel, que se transmiten por todo el sistema. Es decir, basado en la desregularización del sistema, el exceso crediticio se transforma también en ingresos inflados con lo que se empieza temporalmente a distorsionar al propio PIB y, a través de él, a todas las cuentas económicas nacionales e internacionales.

Por otro lado, constatamos que es posible mantener el incremento desmedido de este tipo de burbujas especulativas sólo hasta el momento en que este mismo carrusel crediticio sea retirado, cuando su mantención se hace ya visiblemente insostenible. Este posterior momento está, generalmente, asociado a la generación de importantes expectativas inflacionarias – engendradas por el exceso crediticio, que hacen necesario el incremento de las tasas de interés lo que, al final, tiende a frenar tanto la economía como la expansión crediticia, momento en el que se produce un gran efecto dominó que golpea hasta los rincones económicos menos imaginables.

Lamentablemente, en estos casos también constatamos que la autorregulación del sistema llega demasiado tarde, cuando el fenómeno ya se ha transformado en crisis.

Lo más preocupante de todo esto es que la gran mayoría de las pérdidas que surgen al encarar estas deformaciones no serán realizadas por los mismos sectores que las originaron. Vale decir, aquí subsisten condiciones de tiempo y poder que van a hacer que las pérdidas potenciales por sobrevalorización de los productos involucrados en la burbuja<sup>62</sup>, debido al exceso de emisión crediticia se van a transferir por todo el sistema económico internacional<sup>63</sup> lo cual, generalmente, ocurre una vez que los principales organizadores ya han concretado sus ganancias especulativas.

Y si analizamos críticamente, al menos las dos crisis globales más grandes del pasado reciente – la del “endeudamiento externo” de los años 80 y la de la subprime – constataremos que es precisamente esto lo acontecido. Es decir, no sólo que el aumento desbocado del crédito alimentó su desmedido y acelerado

---

58 Lo que no le ha impedido mantener – en forma constante – una inflación gradual controlada, de bajo nivel.

59 Martin Wolf: Recortar el capitalismo..., ídem.

60 El valor real (o intrínseco) de todo producto o servicio está dado, en esencia, por ser “parte del trabajo socialmente necesario” para su elaboración, como reconocimiento, por parte del mercado, de ser una necesidad a satisfacer. No hablo aquí de su valor de mercado, o precio, ya que siendo el precio una expresión de dicha esencia puede éste variar por el efecto de la mayor o menor oferta – o demanda – que puedan existir del bien en el mercado, en un momento determinado.

61 Que sólo es otra forma de creación de dinero.

62 A la cual se le puede sumar una sobreproducción relativa (en el sentido de ser una sobreproducción no en relación a las necesidades de la gente, sino a la capacidad real de pago de la demanda del mercado).

63 De aquí también ha surgido la expresión popular de que el sistema engendra ganancias privadas y (durante las crisis) pérdidas socializadas.

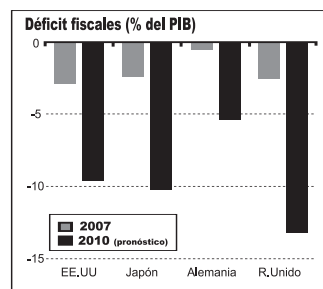
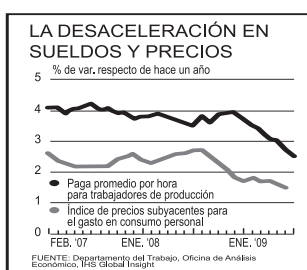
crecimiento sino, también, que la estrangulación crediticia determinó el momento en que estas burbujas abruptamente explotaron como crisis, con todas las catástrofes que, tras sí, han arrastrado en sus caídas.

Todo esto ha dado lugar, asimismo, a una hipertrofia del sector financiero especialmente en los EE.UU., relacionada con la gran riqueza que, por todo lo anteriormente descrito, empezó a crearse y concentrarse en este sector y que ha dado a sus banqueros un enorme peso, no sólo económico sino también político.

Para ilustrar mejor esta afirmación hay que observar algunas cifras. En el año 2002, el sector financiero generaba ya el 41% de las utilidades empresariales domésticas en los EE.UU. y, en 2008, el endeudamiento privado total llegaba al récord de 295% del PIB de ese año mientras que la deuda, sólo del sector, financiero alcanzaba a 121% del mismo PIB<sup>64</sup>.

Para entender esta situación hay que recordar además que, en el corazón de la industria financiera estadounidense, hay empresas muy apalancadas (endeudadas), cuya actividad central es crear e intercambiar activos de valor relativamente incierto, mientras que parte importante de sus pasivos está hoy garantizada por el Estado.

Se trata de sociedades anónimas de responsabilidad limitada en las que su directiva, además, arriesga sólo una minúscula parte de su patrimonio personal. Es por ello que toman racionalmente riesgos excesivamente altos, ya que su relación ganancia-riesgo es enorme. Es así que, en el caso de los bancos contemporáneos, un apalancamiento de 30 a 1 es normal; y un apalancamiento aún mayor, no es extraño<sup>65</sup>.



Por lo tanto, este fenómeno de la transmutación del crédito en ingreso es un factor que retroalimenta la emisión inorgánica; continúa fomentando el desarrollo de burbujas especulativas; provoca deformaciones en los indicadores del desarrollo económico y, por último, su abrupto término puede llegar a expresarse en una crisis económica, que es el modo que tiene la economía - especialmente bajo el esquema de desarrollo neoliberal - de volver a los equilibrios mínimos necesarios para poder seguir desarrollándose. Aunque dicho desarrollo continúe enmarcado en las contradicciones de largo plazo que no han sido resueltas y siguen arrastrándose en el desarrollo del nuevo ciclo económico.

Finalmente, la transmutación del crédito en ingresos constituye una de las bases monetarias del exceso de demanda que se ha desarrollado en los EE.UU. y que ha contribuido para que llegue a transformarse, en términos absolutos, en el país más deficitario del planeta.

## 2. La problemática en torno a la regulación del dólar

Gracias a la posición privilegiada (única), que impusieron los EE.UU. para el dólar en Bretton Woods, ellos cancelan con su moneda gran parte de sus desequilibrios o déficit externos, como así también el servicio de su deuda con el exterior.

<sup>64</sup> Martin Wolf: Recortar el capitalismo financiero es la gran prueba; DF/ Financial Times; 15.04.2009; Pág. 30.

<sup>65</sup> Martin Wolf: Reforma regulatoria pasa por cambiar incentivos; DF/Financial Times; 24.06.2009; Pág. 30.

Esto sólo lo pueden realizar los EE.UU. sin que se transforme, inmediatamente, en expectativa inflacionaria, debido a que no todo dólar que sale del país vuelve a su economía. Es decir, aunque ya retornan mucho más dólares que antes,<sup>66</sup> por el diferencial de aquellos que salen de la circulación interna, pueden aún continuar manteniendo una política monetaria expansiva, de una inmensa cantidad de pagos y créditos externos y regular posteriormente, en relación a las presiones inflacionarias, su emisión interna<sup>67</sup>. Por lo tanto, el pago de sus cuentas externas es, y ha sido, desde sus inicios, una base innegable para la emisión inorgánica en dicho país.

Para entender la magnitud de lo expresado hay que tener en cuenta que, a partir de Bretton Woods, los EE.UU. se transformaron en el único proveedor mundial del dinero internacional en todo el mundo capitalista. Posteriormente, este rol ha disminuido pero siguen siendo el principal proveedor de las divisas internacionales, como ya se ha señalado.

Todo lo anterior ha tenido su expresión en el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, el cual constituye uno de los grandes desequilibrios de largo plazo que arrastra la economía estadounidense. Pero tal constante déficit ha empezado a dar cuenta también de otro fenómeno. Se trata de que quienes, en gran parte, financian el déficit externo de EE.UU. son los propios países con enormes superávits como China, Japón, Alemania, la India y los países petroleros.

Este financiamiento se lleva a cabo, fundamentalmente, gracias a dos vías. Por una parte, al aceptar el pago del déficit externo en divisas estadounidenses, éstas corresponden sólo a promesas de pago (de papel) y su retiro de la circulación interna da, potencialmente, base para su porcentual reemplazo interno mediante la emisión inorgánica del dólar. Por otra parte, la inmensa acumulación de estas divisas en el exterior está contribuyendo al fenómeno contrario. Es decir, ellas también constituyen el fundamento para que parte de estos recursos vuelvan y sean reinvertidos en los propios EE.UU., lo cual puede realizarse a través de la compra directa de bonos, ya sea para financiar el déficit fiscal o las inversiones de las empresas privadas de dicho país. Además, a esto se une la inversión extranjera directa en los EE.UU., que es una forma más del financiamiento empresarial.

Ahora bien, por qué los países superavitarios invierten tanto en los EE.UU. también tiene que ver con todo lo anteriormente analizado. Es decir, en los EE.UU. se crean inmensas demandas, sustentables o no, que han dado paso a mayores rentabilidades que en los países inversores externos, lo cuál también se entronca en el porqué los EE.UU. han gastado mucho más de lo que ellos mismos producen así como también, repetimos, que sean el país más deficitario del planeta.

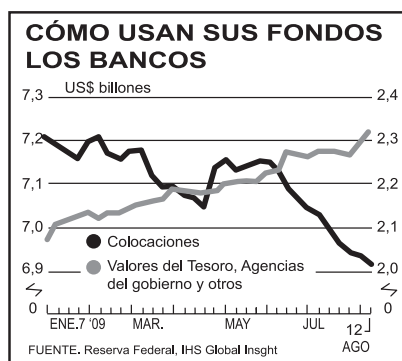
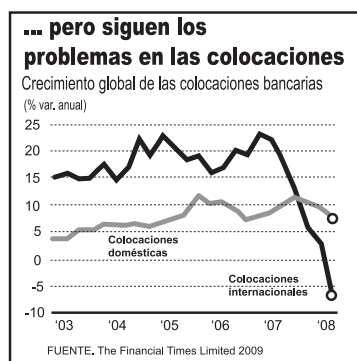
En los últimos años, la magnitud del déficit fiscal ya ha superado el 6% del PIB anual norteamericano. Para hacer más claras estas magnitudes, baste señalar que sólo las reservas en dólares que acumula China son de alrededor de US\$ 1,7 trillones (millones de millones)<sup>68</sup> y gran parte de las mismas las ha acumulado como consecuencia de estos déficit de los EE.UU. en los últimos años.

---

66 Lo que ha entrado – posteriormente – a limitar el aumento de la emisión inorgánica.

67 Hay que entender que, después de la Segunda Guerra Mundial y luego del tratado de Bretton Woods, los EE.UU. debieron surtir de dólares a toda la comunidad internacional (a través de empréstitos) para poder realizar el comercio internacional. Hoy en día, es la propia Comunidad Internacional – con gran parte de sus reservas en dólares – la interesada (y la que soporta la carga, justamente por ello) en que no siga depreciándose el dólar. Un dólar que debía mantener su convertibilidad fija en oro en cualquier parte del mundo, garantía que los EE.UU. quebraron en 1972, cuando ya habían inundado gran parte del mundo con su propia moneda...

68 Geoff Dyer: El gran dilema de China es qué hacer con sus reservas en dólares; DF/ Financial Times; 20.03.2009; Pág. 26.



La existencia de tales países deficitarios y otros superavitarios da cuenta de un desequilibrio estructural creciente, desarrollado a nivel global, entre las economías de la comunidad internacional. No es casual entonces que si los EE.UU. entran en crisis – representando ellos parte importante de la demanda mundial de productos y servicios, tanto intermedios como finales – es todo el resto del mundo el que se contagia también con dicha crisis. Y aunque su influencia ha disminuido a nivel mundial, aún es enorme el grado de relaciones existentes entre los sistemas financieros, productivos y comerciales de todo el mundo con EE.UU.

Consecuentemente, al caer su economía caen también, en primera instancia, todos los países superavitarios con respecto a los EE.UU. Vale decir, Japón, Alemania, China e India, entre muchos otros. Y, posteriormente, son prácticamente todos los países del orbe que exportan hacia éstos los que, de uno u otro modo, son afectados. Y de allí también que, en los siguientes encuentros internacionales, sean prácticamente todos – de manera principal los países desarrollados – los que en primer lugar presionen por el restablecimiento de la demanda estadounidense y mucho menos lo hagan por contraer compromisos en sus propios países<sup>69</sup>.

| <b>Principales tenedores de Bonos del Tesoro</b><br>(cifras enero 2009) |              |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------|
| China                                                                   | US\$ 739.600 |
| Japón                                                                   | US\$ 634.800 |
| Export. de Petróleo(1)                                                  | US\$ 186.300 |
| Cent. bancarios caribeños                                               | US\$ 176.600 |
| Brasil                                                                  | US\$ 133.500 |
| Reino Unido                                                             | US\$ 124.200 |
| Rusia                                                                   | US\$ 119.600 |
| Luxemburgo                                                              | US\$ 87.200  |
| Taiwán                                                                  | US\$ 73.300  |
| Hong Kong                                                               | US\$ 71.700  |

(1) Ecuador, Venezuela, Indonesia, Bahrein, Irán, Irák, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Argelia, Gabón, Emiratos Arabes Unidos, Libia, Nigeria...

(2) Bahaman, Bermuda, Islas Caimán, Antillas Holandesas, Panamá...

Así por ejemplo Japón, la segunda mayor economía del mundo, antes del G20 de abril en Londres exigía acción y no regulación<sup>70</sup>. También señalaba que si su economía no crece tendrá problemas para pagar sus deudas, ya que su política fiscal se financia en gran parte con la emisión de bonos, como en los EE.UU., y sus obligaciones financieras equivalían ya al 173% de su PIB. Hay que entender que, en noviembre de 2008, las exportaciones de Japón sufrieron un desplome histórico de un 26,7% en comparación con el mismo mes del año anterior. De ellas se destacan las caídas hacia los EE.UU. (en un 34%), así como la de sus ventas hacia China<sup>71</sup>, lo que finalmente le provoco una contracción de un 12,1% en el último semestre de 2008.

69 Martin Wolf: El G 20 debe enfocarse en sostener la demanda; DF/ Financial Times; 11.03.2009; Pág. 32

70 Mure Dickie: Japón quiere acción y no regulación en el G20; DF/ Economist Intelligence Unit; 20.03.2009; Pág. 27.

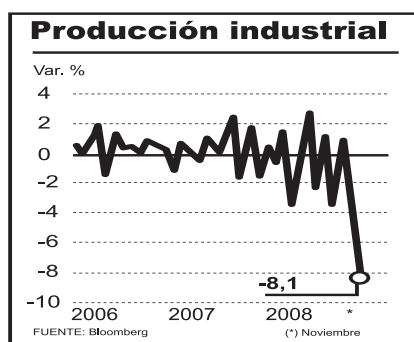
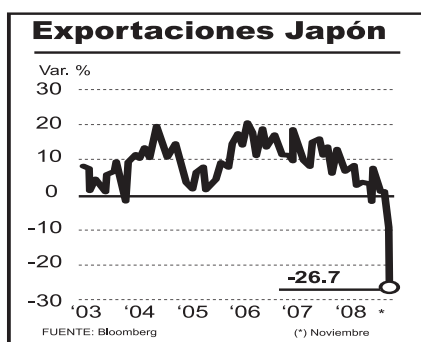
71 Exportaciones japonesas sufren caída histórica por menor demanda; DF/ Internacional; 23.12.2008; Pág. 35.

## Nueva proyección global (Crecimiento del PIB real%)

|                                       | 2007  | 2008  | 2009  |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|
| Mundo (tasa de cambio del mercado)    | 3,8   | 1,9   | -3,0  |
| EE.UU                                 | 2,0   | 1,1   | -3,2  |
| Japón                                 | 2,4   | -0,7  | -6,4  |
| Eurozona                              | 2,6   | 0,7   | -4,3  |
| China                                 | 13,0  | 9,0   | -4,0  |
| OCDE                                  | 2,7   | 6,2   | -4,0  |
| No-OCDE                               | 8,7   | 6,2   | 1,3   |
| Precio Petróleo (US\$/ Barril; Brent) | 72,71 | 97,66 | 40,00 |

FUENTE: Economist Intelligence Unit

También China, la tercera economía mundial, se ha visto enormemente afectada al haber tenido un desplome histórico de sus exportaciones, las que se redujeron, en febrero de 2009, en un 25,7%. Se piensa que esto afectará probablemente a unos 60 o 70 millones de trabajadores, empleados directamente en el sector exportador, por lo que habrá un impacto en el empleo y en el consumo de la población<sup>72</sup>. Esta caída ha afectado no sólo al PIB de China, sino también a su inflación y a sus importaciones; estas últimas han debido reducirse ya en un 24,1%, con lo cual la crisis se expande, por demanda, también hacia otras economías del mundo, principalmente del área asiática.



Igualmente Indonesia se ha visto afectada por ello, esperando que la contracción de sus exportaciones llegue a un 30% en 2009. Asimismo, Filipinas informó que en febrero sus exportaciones cayeron en un 39,1% respecto al año anterior, siendo éste el quinto mes de fuertes declinaciones, las que representan casi dos quintos de la economía nacional<sup>73</sup>.

Corea del Sur ha sido otro de los países afectados esperandose, igualmente, que sus exportaciones cayeran en un 15,3% en 2009, lo que conllevará también a una reducción de su PIB anual en un 10,1%<sup>74</sup>.

Del mismo modo, el deterioro de las finanzas públicas en la eurozona no tiene paralelo. El déficit fiscal promedio se disparó desde -0,6% del PIB, en 2007, hasta -5,7% en 2009 y -7,1% proyectado para 2010, mientras la deuda pública aumentaría de 75,1%, en 2009, al 81,4% del PIB en 2010. Ambos pronósticos superan ampliamente los límites acordados por la Unión Europea en el Tratado de Maastricht, para la creación del euro, los cuales eran de 3% y 60%, respectivamente<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> China sufre desplome histórico de exportaciones por impacto de la crisis; DF/ International; 12.03.2009; Pág. 30.

<sup>73</sup> R. Landingin y C. Oliver: Pesimismo exportador baja el ánimo en Asia; DF/ 17.04.2009; Pág. 33.

<sup>74</sup> El impacto de la crisis en la economía de Corea del Sur es profundo; DF/ Economist Intelligence Unit; 20.03.2009; Pág. 27.

<sup>75</sup> Escala del deterioro en las finanzas públicas europeas no tiene paralelo; DF/ Economist Intelligence Unit; 21.09.2009; Pág. 33.

Pero: ¿qué está señalando todo esto?

Que si los países enormemente superavitarios, como Japón, China, o India no tuviesen un mercado externo que les ha permitido crecer, todos ellos, desde hace ya mucho tiempo habrían entrado en una crisis clásica de crecimiento capitalista. Esta no es otra cosa que una crisis de desproporción por hipertrofia de su estructura productiva, la que ha crecido más allá de la capacidad de compra, o de absorción, de sus productos y servicios. Y, por lo tanto, tendrían que ajustarse mediante la crisis a la capacidad real de consumo de su mercado o no podrían haber seguido creciendo al ritmo que lo han estado haciendo.

Vale decir, estos países superavitarios han continuado expandiéndose a costa de los países enormemente deficitarios - me refiero en parte importante a los EE.UU.<sup>76</sup> - lo que significa que hay una desproporción estructural global relativamente nueva en cuanto a la calidad hoy alcanzada que debiera ajustarse porque, a la larga, es fuente de desequilibrios globales que, tarde o temprano, volverán a la condición de crisis global en la que no sólo caen ellos sino, sistémicamente, también todo el planeta.

Esto no significa negar el comercio internacional, ni todo el importante aporte que puede significar el uso global de ventajas comparativas y competitivas a través de éste. Pero la exacerbación de estos tremendos desequilibrios de balanza de pagos es ya otra cosa pues, además, también redundan en un ámbito cambiario terriblemente enfermo y volátil, con subidas y bajadas de precios, de cambio de divisas y de tasas de interés<sup>77</sup> que no guardan relación con equilibrios macroeconómicos internacionales estables ni con una valorización correcta de los productos y servicios comercializados.

Este dilema, patológico, debiera ser enfrentado desde dos ámbitos complementarios:

Desde el ámbito nacional, los países deficitarios mismos deben hacer todo lo realmente posible por corregir su estatus de déficit externo.

Por otro lado, también la comunidad internacional debiera poner límites o no debieran aceptarse, a futuro, países que sean no sólo enorme sino, incluso, permanente y - aún más - crecientemente deficitarios, como para que lleguen a poner en riesgo la estabilidad económica de todo el sistema.

Es decir, la existencia de países enormemente deficitarios como se trata en primer lugar, repetimos, de los EE.UU.<sup>78</sup> que están consumiendo y gastando, debemos insistir, muy por encima de sus capacidades, no puede ser buena, ni sana, ni a largo plazo terminar bien. Especialmente si se trata del país que tiene el privilegio de que su moneda local haya sido impuesta como la principal moneda internacional así como, por añadidura, es el país que tiene el mayor peso político, militar y nuclear, de todo el planeta.

Por su parte, no pocos neoliberales tratan de exonerar de culpa a los EE.UU. argumentando que la causa principal de la crisis no está en la existencia de los países deficitarios sino, principalmente, en la falta de consumo externo de los países superavitarios.

---

<sup>76</sup> No se puede poner en un mismo plato de la balanza a un país inmensamente rico como los EE.UU., con muchos de los países deficitarios del tercer mundo. Es como si se pusiera en igualdad de condiciones a un ser enfermo por glotonería con alguien que por hambruna - incluyendo, a veces, mala administración - está en las mismas condiciones. La gran similitud es solo la "enfermedad" pero incluso - la mayoría de las veces - la existencia del primero es parte importante de la razón de la existencia de los últimos.

<sup>77</sup> No olvidarse que ellas debieran representar fundamentalmente el costo del dinero en el tiempo.

<sup>78</sup> Pero también algunos países de Europa, y principalmente de Europa del Este.

Pero en el intercambio global, la tendencia creciente es que un producto, o servicio, puede ser diseñado en un país, financiado con la ayuda de otro, fabricado por terceros y consumido en cuartos. Vale decir, es posible producir y consumir en diversidad de países, con fundamento en las alianzas y las ventajas comparativas y competitivas.

Al mismo tiempo, el equilibrio debe existir entre quienes producen y consumen, respetando las capacidades de pago y riesgos normales en todo el sistema.

No afirmo que lo anterior carezca de vigencia en la actualidad pero la existencia de países que han sido no sólo inmensa sino también crecientemente deficitarios está también dando una señal de la existencia de países que acumulan aditivamente tal magnitud de potenciales riesgos de insolvencia que representan, en sí, serios riesgos sistémicos.

En tal sentido no se puede ser tan incoherente como para señalar, por una parte, que debe evitarse que los bancos sean “demasiado grandes para quebrar”<sup>79</sup> (por el riesgo de chantaje nacional que ellos representan), mientras, al mismo tiempo, nos hacemos los ciegos y sordos cuando se trata del país más inmensamente deficitario, capaz de poner en jaque a todo el planeta.

Ahora bien, al señalar aquí el problema de los países deficitarios no se pretende estigmatizar con este problema a los países en vías de desarrollo ya que, especialmente, la crisis actual no ha sido originada por ellos sino, de manera esencial, por la primera potencia mundial cuya caída contagió a todo el orbe.

Por último, hay que señalar también que, como consecuencia de la crisis misma, se ha venido desarrollando últimamente, si no un cambio, por lo menos la tendencia a una cierta moderación en uno de estos inmensos desequilibrios globales: el de la balanza comercial de los EE.UU., el cual vendría impulsado por la vuelta a la tendencia al ahorro por parte del sector privado personal en dicho país, como ya se ha analizado anteriormente.

Al respecto el Economist Intelligence Unit señala: “nuestras proyecciones indican... una corrección de los desequilibrios comerciales en la próxima década. El consumo privado (personal), que representa hoy el 70% de la economía de EE.UU. (...), esperamos que (...) caiga al 62% hacia 2020 (...) Al revés, en China y Asia ocurrirá lo opuesto. En China, esperamos que la proporción del consumo privado suba del 35% del PIB actual al 50%, a la misma fecha.”<sup>80</sup>

Independiente de que tales proyecciones se cumplan o no, lo cierto es que el consumo privado de los EE.UU. –por los argumentos aquí presentados– tendencialmente disminuirá, a lo menos temporalmente lo que también seguirá afectando al mercado de las exportaciones asiáticas. Pero este posible cambio, de por sí, no elimina la acentuación de los otros graves problemas de la economía estadounidense como el del gran aumento del déficit y del endeudamiento fiscal, que continuarán siendo el pesado lastre cuyo financiamiento entorpecerá el camino de la reactivación, no sólo dicho país sino que, por su peso, también la de todo el planeta.

Por último, algunos analistas coinciden, hoy, con algo que señalábamos al comienzo de este punto: que de no existir el consumo de los países deficitarios, los países superavitarios podrían haber entrado en una eventual crisis de sobreproducción.

En el mismo sentido, se reconoce hoy el potencial peligro del desarrollo de una burbuja en China. Allí la inversión fija continúa siendo la locomotora del crecimiento económico. Es decir, con las medidas para la recuperación económica se impulsaron tanto el enorme aumento de los créditos a la población como, también, el alza de

---

79 Paula Namur Y.: Economía del G20 preparan nueva ofensiva para regular a la banca; DF/ Internacional; 2.09.2009; Pág.26.

80 La economía global enfrenta un delicado acto de equilibrio; DF/ Economist Intelligence Unit; 1.09.09; Pág. 27.

la inversión fija (especialmente dirigida a mejoras en la infraestructura y el desarrollo rural)<sup>81</sup>. Todo lo cual ha ocasionado que la inversión real fija crezca un 14,8% en 2009, mientras ya ha estado creciendo a una tasa mayor que la del PIB en los últimos 10 años<sup>82</sup>.

Esta relación creciente inversión/PIB desde los ya altos niveles anteriores se ha ido transformado de fortaleza en debilidad<sup>83</sup>. Es decir, China ha seguido aumentando capacidades productivas excesivas frente a una demanda interna insuficiente, que sólo representa alrededor de un 35% del PIB, y a una demanda externa sobre la que hay consenso respecto a que, por algún tiempo, no volverá a ser la de antes<sup>84</sup>, lo que agudizará la competencia externa en casi todos los mercados.

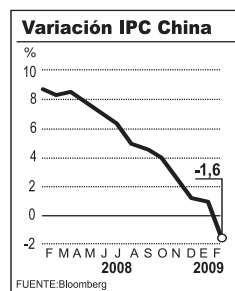
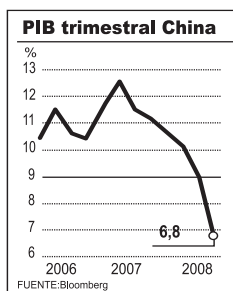
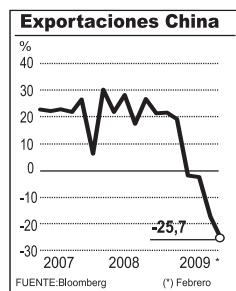
Es decir, si bajo las actuales condiciones China, India y Asia no fortalecen mucho más un mercado de consumo interno, o asiático, como base de sustentación de su potencial crecimiento, el significativo desarrollo de estas desproporciones podría dar, posteriormente, paso al desarrollo de una nueva burbuja económica. Este es el gran desafío que tienen por delante, especialmente, China y Asia, pero de su solución dependerá no sólo el desarrollo de sus economías sino, también, el desarrollo de un sinnúmero de otras economías emergentes que, en este momento, están crecientemente dependiendo de sus exportaciones al continente asiático, tal como es el caso de Chile y de otros países en América Latina.

Por lo tanto, de no cambiar estas condiciones el éxito, o el fracaso, del posterior desarrollo de China y Asia va también a depender de que sean capaces de rebalanciar sus economías en las nuevas condiciones del mercado potencial, interno y externo, que ellas realmente posean.

Para finalizar, sólo quiero destacar que, aún cuando pareciera que se está saliendo bien de la actual crisis económica hay, todavía, innumerables riesgos latentes que podrían hacernos retroceder o caer en el riesgo de estar alimentando nuevas – y quizás mayores – burbujas especulativas.

También es importante recalcar que los peligros de la postcrisis no son ajenos al tipo de salvatajes y salidas que se han estado dando a la propia crisis, todo lo cual hace prever no sólo un aumento de los riesgos y de la volatilidad del sistema sino, igualmente, un potencial aumento de una competencia empresarial y nacional que iría a contrapelo de los necesarios acuerdos internacionales para poder regular mejor el sistema.

El aporte de este trabajo es, justamente, hacer un análisis crítico y descarnado de todos estos factores que – en gran medida – antecedían a la crisis<sup>85</sup> y cuyo desarrollo, durante y con posterioridad a la misma, seguirán pesando en el crecimiento de la economía mundial de acuerdo al grado de desarrollo, y de soluciones, que ésta siga alcanzando. ■



81 China: riesgos en la recuperación; DF/ Economist Intelligence Unit; 30.06.2009; Pág. 33.

82 Excepto en un año.

83 Martín Wolf: China debe hacer más por rebalanciar su economía; DF/ Financial Times; 23.09.2009; Pág. 32.

84 Phillip Stephens: Cuatro ideas clave sobre las cumbres de esta semana; DF/ Financial Times; 25.09.2009; Pág. 28.

85 Dr. Roberto Yokota: SUBPRIME: Gestación, Manejo y Consecuencias de la Actual Crisis Económica; DIPLOMACIA N° 115; Abril-Junio 2008.

# LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN DE LA UNION EUROPEA Y LA ORGANIZACION DEL ATLANTICO NORTE. ¿COMPLEMENTARIEDAD O COMPETENCIA?

ARMIN ANDEREYA\*

## RESUMEN

*Describe la evolución histórica de las política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. Se examinan los múltiples problemas generados por la diversidad de integrantes de la Unión con intereses a veces similares y, con frecuencia, divergentes. La relación con los vecinos del Este, los acuerdos y desacuerdos con los Estados Unidos y los roles que la UE cumple en escenarios de su propio ámbito e, incluso, extracontinentales son, asimismo objeto de reflexión.*

*Este es un documento de utilidad para el estudioso e ilustrativo de los elementos de un proceso evolutivo inteligente, no exento de errores; pero que consigue equilibrar las capacidades y el potencial de la Unión Europea con su entorno y con la defensa de sus intereses, definidos conforme a su trayectoria del pasado y contemporánea.*

## ABSTRACT

*This article describes the historical evolution of the European Union's foreign and common security policies. The many problems generated by the diversity of EU members that share sometimes similar and sometimes divergent interests is thoroughly examined. The relationship with the EU Eastern neighbours, agreements and disagreements with the United States and the roles that the EU must fulfill in scenarios that are, sometimes, within its close environment and often extracontinental are, as well, skilfully discussed.*

*This is useful analysis for the student and illustrative of the many elements of an intelligent evolutionary process, not exent from errors but able to balance the EU's capabilities and potential with its immediate environment and with the protection of its interests, as defined by its past and current trajectory.*

## Introducción

La política exterior de la Unión Europea se remonta a inicios de la década de los años 70, cuando la entonces Comisión Europea comenzó a conceder ayuda humanitaria a los países en vías de desarrollo. Estas acciones son consideradas como un proyecto embrionario de una acción de política exterior que, con el correr de los años, evolucionaría a una forma más sofisticada, compleja y estructurada. Hasta el Tratado de Amsterdam, los distintos Estados miembros se esforzaban en forma individual por alcanzar acuerdos sobre temas de política internacional en un proceso de negociación intergubernamental y en el marco de la cooperación política europea. Si bien el año 1986 el Acta Única Europea formalizó la cooperación intergubernamental, la misma no modificó su naturaleza ni sus modalidades de ejercicio.

---

\* Consejero del Servicio Exterior de Chile. Actualmente se desempeña como subdirector de la Dirección de Política Multilateral

Precisamente, porque en el ámbito de las relaciones exteriores Europa percibe que puede hacer una gran diferencia, ha tratado de alcanzar una posición unificada. Con un éxito limitado, hasta ahora, debido a los distintos intereses nacionales y concepciones diferentes sobre la relación entre la Unión y la Alianza Atlántica (OTAN).

El verdadero avance en el establecimiento de una “política exterior común” tuvo lugar con el Tratado de Maastricht, en 1992, donde por primera vez se introducen disposiciones sobre la responsabilidad de la Unión en términos de seguridad y sobre la eventualidad de una política común de defensa. A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999), se incluyeron nuevas misiones en el Tratado de la Unión Europea (Título V). Esta innovación importante se refiere a las misiones humanitarias y de evacuación, a las misiones de mantenimiento de la paz, así como a las misiones de las fuerzas de combate para la gestión de las crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz (las llamadas misiones de Petersberg)<sup>1</sup>. A estas misiones de gestión de las crisis civiles y militares se añade el componente de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) enfocada en la “prevención de los conflictos”. Esta acción ha permitido a la Unión Europea emprender iniciativas comunes de promoción y defensa internacional de sus intereses en forma estructurada, coherente y sostenida, utilizando como instrumento la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esta política ha sido el instrumento empleado para realizar una acción internacional que busca establecer “un sello europeo” y una mayor independencia de la OTAN en su accionar internacional. Esta ha ido adquiriendo mayor relevancia en la medida en que la Unión promueve la estabilidad política más allá de sus fronteras, dentro del concepto de ampliación de su zona de seguridad.

La PESC es el más atrasado de los tres pilares que conforman la Unión, la que no ha logrado generar una política militar común aun cuando se han dado diversos pasos en busca de dicho objetivo. Su falta de desarrollo dice relación con la “aversión” que la dirigencia política europea ha demostrado por cualquier acción militar que signifique el uso de la fuerza, como quedó comprobado durante la crisis de los Balcanes en la década de los ’90.

A raíz del fracaso de las gestiones diplomáticas en la guerra que siguió a la desintegración de Yugoslavia y los sangrientos conflictos que azotaron África, en 1999 se aprobó la creación de la PESD, que se inserta en la PESC. Las primeras misiones militares tuvieron lugar en 2003 en los Balcanes y en la República Democrática del Congo.

La Unión ha sido exitosa, aun cuando sólo constituye un elemento indirecto de la PESC, en el desarrollo y aplicación de un *soft power*<sup>2</sup> que le ha permitido ganar espacios de influencia internacional y ubicarla como un actor relevante, aun cuando no como “potencia internacional” en un sentido clásico.

## La política exterior y de seguridad común

### TRATADO DE MAASTRICHT

El tratado de la Unión Europea (Capítulo V, Art. 11), establece como objetivos para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) la defensa de los valores comunes, la de los intereses fundamentales de la Unión, la independencia e integridad de la Unión de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el fortalecimiento de su seguridad en todas sus formas, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores, el fomento de la cooperación internacional, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

<sup>1</sup> Las misiones de Petersberg forman parte de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea (artículo 17) y se desglosan en: misiones humanitarias o de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Estas misiones se crearon mediante la declaración de Petersberg, adoptada tras el Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992. Con arreglo a ella, los Estados miembros de la UEO ponen a disposición de ésta, de la OTAN y de la Unión Europea, unidades militares procedentes de todo el abanico de sus fuerzas.

<sup>2</sup> Brian Crowe, “A common european foreign policy after Iraq?”. *International Affairs*, Vol. 79, Nr. 3, mayo 2003.

El citado artículo dispone que los Estados miembros apoyen, activamente y sin reservas, la política exterior y de seguridad de la Unión y que se abstengan de toda acción contraria a sus intereses o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. Igualmente, dispone los medios (Art. 12) por los cuales la Unión perseguirá sus objetivos destacando, entre ellos, la definición de los principios y de las orientaciones generales de la PESC, la adopción de acciones y posiciones comunes, así como el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

Dispone que el Consejo Europeo (Art. 13) defina los principios y las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tienen repercusiones en el ámbito de la defensa. Asimismo, determina las estrategias comunes que la Unión debe aplicar en ámbitos de interés común entre los Estados miembros.

Las acciones comunes<sup>3</sup> que se refieren a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión son adoptadas por el Consejo (Art. 14). Las acciones comunes fijan los objetivos, el alcance, los medios que hay que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración. En situaciones de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo, los Estados miembros están facultados para adoptar, con carácter de urgencia, las medidas necesarias teniendo en cuenta los objetivos generales de la acción común. En caso de que un Estado miembro tenga dificultades importantes para aplicar una acción común, debe solicitar al Consejo que delibere al respecto y busque una solución adecuada. Estas soluciones no podrán ser contrarias a los objetivos de la acción común ni mermar su eficacia.

El Tratado de Niza (2001), establece que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Mantiene inalterada la disposición del artículo 17 del Tratado de la Unión, que especifica que estas materias incluirán misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento de la paz, así como misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

El Tratado de Niza incorporó nuevas disposiciones sobre la PESC, incrementando los sectores sujetos a votación por mayoría calificada y realza el rol del Comité Político y de Seguridad en las operaciones de gestión de crisis.

El Tratado estableció, asimismo, que la política de la Unión no afectará el carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para esos Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

Dispuso, además, que dos o más Estados miembros podrán desarrollar una cooperación reforzada<sup>4</sup> en el plano bilateral, dentro del marco de la Unión Europea Occidental (UEO)<sup>5</sup> y de la OTAN, siempre que ésta

3 La acción común designa una acción coordinada de los Estados miembros por la cual se emplean recursos de todo tipo con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo, que tienen como base las orientaciones generales del Consejo Europeo.

4 La cooperación reforzada permite una cooperación más estrecha entre los países de la Unión que deseen continuar la profundización de la construcción europea, respetando el marco institucional único de la Unión. Los Estados miembros interesados pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes. Sin embargo, no es permitido ampliar las competencias previstas por los Tratados. Además, una cooperación reforzada sólo puede iniciarse como último recurso, en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos asignados no pueden alcanzarse, en un plazo razonable, mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados. El Tratado de la Unión Europea (título VII) establece el régimen general de la cooperación reforzada, que afecta tanto a la Unión Europea como a la Comunidad Europea. La participación no debe constituir una discriminación entre los Estados participantes y el resto. Además, ha de contribuir a la realización de los objetivos de los Tratados y respetar todo el acervo comunitario y las competencias y no puede referirse a un ámbito que sea competencia exclusiva de la Comunidad. El inicio de una cooperación reforzada está sujeto a una decisión del Consejo por mayoría calificada. Puede establecerse una cooperación reforzada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), excepto en cuestiones militares y en política de defensa. El Tratado de Ámsterdam introdujo el concepto de cooperación reforzada en el Tratado de la Unión para la cooperación judicial en materia penal. El Tratado de Niza aportó cambios importantes dirigidos a simplificar el mecanismo: un Estado miembro ya no puede impedir que se establezca una cooperación reforzada, como disponía inicialmente el Tratado de Ámsterdam.

5 Fundada por medio del Tratado de Bruselas en 1948 (Bélgica, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido). Su objeto fue contribuir a la defensa y la seguridad de los

cooperación no contravenga ni obstaculice la que contempla el título V del Tratado. El artículo 27, por su parte, establece limitaciones a las cooperaciones reforzadas al señalar que se referirán a la aplicación de una acción común o de una posición común<sup>6</sup> y que no podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o afecten el ámbito de la defensa. Igualmente, dispuso que las cooperaciones reforzadas tuvieran por finalidad defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto, mediante la afirmación de su identidad como fuerza coherente en el ámbito internacional.

El Tratado de Niza, igualmente, dispuso que en materia de la PESC la Presidencia asumiera la representación de la Unión (Art.18), asignándole la responsabilidad de la ejecución de las decisiones. Igualmente, la faculta para representar la posición de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales. Para estos efectos, dispone que la Presidencia cuente con la asistencia del Secretario General del Consejo, quien ejercerá las funciones de Alto Representante de la PESC. Esta disposición es especialmente importante ya que establece el cargo de Alto Representante pero, a su vez, determina que el mismo asistirá al Presidente en el desempeño de su función. Esto, en la práctica ha demostrado ser un elemento perturbador en el desarrollo de esta política, dentro de un marco normativo de una Presidencia rotativa, con una duración de sólo seis meses. La experiencia ha indicado que el Alto Representante ha adquirido mucha mayor importancia y visibilidad política que el Presidente.

El citado Tratado dispone (Art. 19) que los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y defenderán las posiciones comunes. Agrega que los Estados miembros que también lo sean del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se concertarán entre sí y mantendrán informados a los demás Estados miembros. Los Estados miembros que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad asegurarán, en el desempeño de sus funciones, la defensa de las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Asimismo, dispuso que el Consejo adoptara por unanimidad las decisiones que rijan la PESC (Art. 23). Las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de tales decisiones. Sin embargo, el Consejo puede adoptar por mayoría calificada acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común, cualquier decisión por la que se aplique una acción o una posición común y la designación de un representante especial. En este contexto, si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría calificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría calificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.

## Constitución europea y la PESC<sup>7</sup>

El proyecto de Constitución de la Unión establece la creación de una estructura federal de seguridad que cubra todas las cuestiones de política exterior y las relacionadas con la seguridad de la UE. La misma, a su vez, contempla la creación de un cargo de Ministro de Relaciones Exteriores designado por la Comisión. Igualmente, estipula el establecimiento paulatino de una política de defensa con miras a una acción común cuando así lo determine el Consejo de Europa por una decisión unánime. El texto constitucional dispone que los miembros deberán guardar fidelidad a la política de seguridad común por sobre cualquier otro compromiso que tengan con terceros. Igualmente, establece que los miembros deben apoyar en forma activa y sin reservas la política exterior y de seguridad común. A este respecto, expresa que los Estados miembros deben evitar acciones que

---

países miembros. Constituyó la primera alianza militar de Europa occidental de post guerra. En 1954 se incorporaron Alemania e Italia. Su relevancia se limitó a la realización de las primeras misiones Petersberg, participando en el destacamento de policía asignado a Mostar y en la cooperación policial con Albania. El Tratado de Niza transfirió sus responsabilidades y capacidades militares referentes a la defensa colectiva a la OTAN, lo que se concretó el año 2003

<sup>6</sup> Dentro del marco de la Política exterior y de seguridad común (PESC), busca sistematizar y mejorar la coordinación en la cooperación. Los Estados miembros se obligan a cumplir, respetar y defender estas posiciones que han adoptado por unanimidad en el Consejo.

<sup>7</sup> El proyecto de Constitución no fue aprobado, al no lograr la unanimidad de los Estados miembros, tras ser rechazado en los referendos llevados a cabo en Francia y en los Países Bajos.

vayan en contra de esta política o que puedan menguar su efectividad. Asimismo, dispone que los miembros deban mantener esta posición común en los organismos internacionales, incluyendo el Consejo de Seguridad.

Muchos aspectos de la política exterior común, dispone el texto, serán decididos por la unanimidad de los Estados miembros lo cual, en la práctica, significa que cada miembro podría poseer un derecho a veto en esta materia. Sin embargo, en aquellos temas que no tengan implicaciones militares directas, las decisiones se adoptarán por mayoría calificada sobre la base de las decisiones adoptada por el Consejo de Europa, relacionadas con intereses y objetivos estratégicos de la UE.

## La relación transatlántica y la Unión Europea

### EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

El fin de la Guerra Fría incorporó al debate sobre la integración europea la posibilidad de un debilitamiento del compromiso de los Estados Unidos con la defensa de Europa y la necesidad de tomar una mayor iniciativa sobre su propia seguridad<sup>8</sup>. No fueron pocos los analistas que anunciaron que la OTAN no sobreviviría dentro del nuevo sistema internacional emergente, sin contar con el elemento aglutinador que constituía la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia. Otros vaticinaron la posibilidad del surgimiento de una OTAN “más europea”<sup>9</sup>, en la cual los Estados Unidos sólo tendrían una participación en temas selectivos. Sin embargo, este periodo de post Guerra Fría se caracterizó también por una búsqueda para redefinir el rol de la OTAN y determinar qué debía entenderse por Europa y cual sería el nuevo perímetro de seguridad que la OTAN debería cubrir, así como la ampliación de ambos conglomerados.

No obstante la serie de cuestionamientos surgidos en ese momento, la OTAN ha continuado siendo un foro de consultas y armonización de políticas de seguridad en Europa y ha seguido actuando como un punto focal en las relaciones interatlánticas.

Tras la caída de la Cortina de Hierro, la OTAN comenzó su proceso de adaptación a la nueva realidad política creando dos estructuras, que fueron parte del nuevo sistema de seguridad europeo: el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la *Partnership for Peace*, esta última con el objeto de brindar una instancia de cooperación con aquellos países que no eran miembros de la Alianza, constituyendo una suerte de antesala para su futuro ingreso, aun cuando la misma no constituía un compromiso en ese sentido. La *Partnership for Peace*, junto con enfatizar su labor en el control democrático de las fuerzas armadas, estableció un programa de cooperación militar y de consultas periódicas sobre temas de seguridad con los países de Europa Central y del Este interesados en acceder a la Alianza.

En este contexto, la expansión de la OTAN, en algunos casos, antecedió a la de la Unión Europea y en otros la precedió<sup>10</sup>. Esta expansión, expresa Holbrooke<sup>11</sup>, se llevaría a cabo no exactamente en forma simultánea y sus miembros no serían exactamente los mismos, pero ambos organismos se apoyarían mutuamente. Destaca la compleja relación existente entre ambas entidades, producto de la decisión de la Unión de definir una relación con la UEO para crear un sistema de defensa europeo que debería ser, de alguna forma, complementario al rol de la Alianza Atlántica. La ampliación de la OTAN y la UE era necesaria para el establecimiento de una Europa unida y estable y, por ello, sería un error establecer una estructura militar europea que pudiese amenazar el éxito alcanzado por la OTAN. A juicio de Holbrooke, una Europa fuerte constituye un importante pilar en la

8 Noel Malcolm, “The case against Europe”, *Foreign Affairs*, Volumen 74, número 2. Marzo –abril 1995, Pág. 67.

9 From collective defense to collective security? The adaptation and enlargement of NATO. Advisory Council of peace and Security. 1996, La Haya, Reino de los Países Bajos.

10 Richard Holbrooke, “America, a european power”, *Foreign Affairs*, Volumen 74, número 1. marzo-abril 1995,

11 Ibid., Pág. 47.

seguridad en tanto el mismo no debilite a la OTAN. Para algunos europeístas, en cambio, la UEO contribuiría a establecer una nueva premisa europea de seguridad en la cual no sólo los Estados Unidos desempeñarían un rol en la solución de los problemas de seguridad comunes fuera de Europa<sup>12</sup>. Esta opinión contrasta con la visión en Washington, en cuanto a que estas ambiciones en el campo de la defensa no sólo son un desperdicio de recursos, sino una fuente de conflicto entre los Estados Unidos y la Unión<sup>13</sup>.

Al desaparecer el peligro que representaba la ex Unión Soviética y sus aliados, surgieron nuevas amenazas cuya percepción fue, necesariamente, distinta por parte de los diversos miembros de la Unión de acuerdo con sus propios intereses nacionales, compromisos internacionales y sensibilidades. Estas percepciones, a juicio de Noel Malcolm<sup>14</sup>, atentarían en contra de cualquier intento por buscar una "política común". Lo anterior fue evidente en dos situaciones que ocurrieron entre 1990 y 1991. La primera se refiere a la reacción de "Europa" frente a la invasión a Kuwait por Irak, ocasión en la cual Alemania se limitó a enviar aviones de entrenamiento a Turquía y Francia a mandar un portahelicópteros a la zona de conflicto. Ninguno de los miembros europeos de la OTAN aceptó el llamado del gobierno turco de enviar apoyo militar para hacer frente a la amenaza "inminente" que en esos momentos representaba Saddam Hussein. La segunda situación se refiere a la actuación de Europa en la guerra de los Balcanes. Malcom recuerda las expresiones del ministro de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Jacques Poos, quién expresó "es la hora de Europa" cuando las tropas de Milocevic atacaron Eslovenia y Croacia, en 1991, e igualmente, las declaraciones de Jacques Delors al respecto: "Nosotros no intervenimos en los asuntos de Estados Unidos y confiamos en que ellos no lo harán en los europeos". Ambos casos serían el reflejo de cómo el deseo de contar con una política exterior europea común habría atentado en contra de una reacción oportuna.

En esa ocasión, el enfoque más duro expresado por algunos Estados en contra de Serbia, manifestando la necesidad urgente de intervenir, incluso militarmente, tampoco fue acogido por ninguno de los países de la Comunidad Europea. En este sentido, es correcto señalar que, en Bosnia, Europa expuso su falta de unidad y de voluntad política y falló al no percibir el costo moral y simbólico de su excesiva precaución en función del sufrimiento que experimentaban otros europeos. Europa no sólo fue incapaz de contar con los Estados Unidos para detener la guerra sino que, además, impidió la actuación de la OTAN.<sup>15</sup> Bosnia, en su calidad de conflicto regional, representó un reto<sup>16</sup> para la unidad de la Alianza lo que, para Holbrooke, constituye la mayor falla en la seguridad colectiva desde la década de los 30.

En la Conferencia de Roma, en 1991, y dentro del marco de reforma en que la OTAN estaba envuelta, sus miembros adoptaron un nuevo Concepto Estratégico por medio del cual establecieron tareas para la Alianza que van más allá de la defensa común, proyectando sus funciones a labores de seguridad y estabilidad. Como resultado de este nuevo Concepto, en 1992, la OTAN manifestó su voluntad de realizar misiones de operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de Naciones Unidas o de la OSCE. El incremento en el nivel de violencia y atrocidades que se desarrollaba en Yugoslavia, junto a las nuevas medidas adoptadas por la Alianza Atlántica, permitieron a ésta establecer un bloqueo marítimo y posteriormente imponer una *no fly zone* en contra de Yugoslavia para culminar, en 1996, con la participación de fuerzas de la Alianza en las operaciones de paz en Bosnia para velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton.

En la actualidad, los Balcanes comienzan a formar parte de la estructura euro atlántica primeramente, mediante la eliminación de la violencia y, luego, a través de su progresiva incorporación a los valores occidentales como la democracia, el respeto a los derechos humanos, un sistema de economía de mercado, etc. La superación paulatina del nacionalismo ha sido el resultado de la labor conjunta y coordinada de Naciones Unidas, la Unión

---

12 Stanly Hoffmann, "US-European relations: past and future". *International Affairs*. Volumen 79, número 5, octubre 2003, Pág. 1036.

13 Ibid., Pág. 68.

14 Dominique Moisi and Michael Mertes, "Europe's map, compass and horizon". *Foreign Affairs*, Volumen 74, número 1, Enero -febrero 1995, pág. 123.

15 Zbigniew Brzezinski, "A plan for Europe". *Foreign Affairs*, Volumen 74, número 1. enero-febrero 1995, Pág. 27.

16 Richard Holbrooke, "America, a european power". *Foreign Affairs*, Volumen 74, número 1. marzo-abril 1995, Pág. 40.

Europa y la OTAN.<sup>17</sup> Sin embargo, la declaración de independencia por parte de Kosovo ha constituido un nuevo desafío para la Unión la cual ha dejado a sus estados miembros en libertad para adoptar una decisión individual al respecto, evitando tensar la relación al interior de la Unión. Lo anterior ha contribuido a facilitar la labor del Secretario General de Naciones Unidas en la tarea de reconfigurar la misión encargada de supervisar la administración civil y policial de Kosovo (UNMik), posibilitando el ingreso de la nueva misión de Estado de Derecho de la Unión (EULEX).

## Estados Unidos-Unión Europea. Dos formas diferentes de ver el mundo

Con ocasión del ataque del 11 de septiembre de 2001, las diferencias entre la Unión Europea y la OTAN se incrementaron, como consecuencia de las visiones distintas en materia de seguridad y relaciones exteriores. Especialmente como resultado de la aplicación por parte del gobierno de los Estados Unidos de una política unilateralista y proclive al uso de la fuerza militar, incluso por sobre las leyes internacionales y con escaso interés por las vías pacíficas que ofrecen los canales diplomáticos, privilegiando políticas de fuerza por sobre las de carácter preventivo<sup>18</sup>.

A este respecto, Robert Kagan<sup>19</sup> explica las diferencias en las percepciones de Europa y de Estados Unidos, más allá de las políticas aplicadas por el gobierno conservador de George W. Bush. Para Kagan, el punto neurálgico de las diferencias radicó en torno a la cuestión del poder y la eficacia y la moralidad del mismo. Al respecto, agregó que la Segunda Guerra Mundial destruyó a las naciones europeas como potencias globales y éstas, durante los últimos cincuenta años, han permanecido militarmente débiles, confiando su seguridad a la protección estadounidense. Más aún, con el término de la Guerra Fría Europa perdió su calidad de zona estratégica para los Estados Unidos distanciándose, cada día más, las perspectivas de uno y otro. Kagan señala que mientras Europa se aleja del poder hacia un mundo de leyes, reglamentos, negociaciones internacionales y cooperación, los Estados Unidos ejercen el poder de que disponen en un mundo anárquico, en el cual el derecho internacional y las reglas son inseguras y en que la verdadera seguridad, la defensa y la promoción de un sistema liberal dependen de la posesión y el ejercicio del poder. En este sentido, agrega que los estadounidenses utilizan la fuerza y la coerción más rápidamente que Europa y son menos pacientes con la diplomacia. Diferencian el mundo entre “buenos y malos”, entre “el bien y el mal”, entre “amigos y enemigos”. En cambio, los europeos son más sofisticados, recurren más a la diplomacia, a la persuasión, al convencimiento, son más pacientes en la espera de una solución. Apelan más rápidamente al derecho internacional, a los tratados, a su poderío económico. Brindan más importancia al proceso que a los resultados, en la confianza de que en el proceso encontrarán, finalmente, la sustancia.

En este contexto de distanciamiento en las perspectivas de ambos sectores, el conflicto con Irak constituyó un serio traspié en la relación transatlántica, dado que la Unión no adoptó una posición común respecto de la necesidad de atacar a dicho país. Ello se debió, según Brian Crowe, a que dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad que, además, son miembros de la Unión<sup>20</sup>, se encargaron de que el tema de Irak sólo fuera objeto de discusión en el seno de Naciones Unidas, en Nueva York, marginando (o preservando) a la Unión de un debate en el cual se sabía de antemano que no podría existir una posición de consenso entre sus miembros. Para Kagan, en cambio, la falta de una posición común se debió a la forma distinta de evaluar la amenaza que afecta a los Estados Unidos y a Europa. A su juicio, Europa no percibió a Saddam Hussein como un peligro serio para su seguridad, por cuanto no disponía, ni dispone, de capacidad militar ni política para haber hecho algo por sí misma, lo que la habría obligado a ser más tolerante frente al riesgo. Al ser los Estados Unidos una potencia

17 Pablo Benavides Orgaz, “La OTAN y su realidad. El papel de España en la seguridad global”, *Política Exterior*, Nro. 126, noviembre-diciembre 2008.

18 Julie Smith, “The future of the European Union and the transatlantic relationship”, *International Affairs*, Stanley Hoffmann, Volumen 79, número 5, octubre 2003, Págs. 947 y siguientes.

19 Robert Kagan, “Power and weakness. Why the United States and Europe see the world differently”, *Policy Review*, Junio-julio 2002. ([www.hoover.org/publications/policyreview/3460246.html](http://www.hoover.org/publications/policyreview/3460246.html))

20 Francia y Gran Bretaña.

global, Hussein habría identificado a éste como su principal enemigo y no a Europa, lo que se sumó al hecho de que los europeos sabían que, en caso de existir un riesgo serio para su seguridad internacional, los Estados Unidos se habrían visto obligados a actuar en su defensa.

Por otra parte, para Kagan, el Tratado de Maastricht despertó el deseo de algunos por revivir la antigua "grandeza europea" ya no mediante el estado nacional, sino que a través de "Europa", transformando este conglomerado en una nueva superpotencia, no sólo económica y política sino también militar. Sin embargo, agrega, la crisis de los Balcanes demostró lo infundado de estas pretensiones al dejar en evidencia la incapacidad militar y política europea. Militar, al carecer del material necesario para realizar misiones sofisticadas y autónomas. Política, por la falta de capacidad en la dirigencia para adoptar decisiones que signifiquen poner tropas de combate en el terrero más allá de las fronteras exteriores de la Unión. A lo anterior se agrega la falta de interés de la población por orientar una mayor proporción del ingreso nacional al presupuesto de defensa.

Diversos analistas estiman que el concepto de una Europa unificada resulta especialmente atractivo para las antiguas grandes potencias, tales como Alemania, Francia y Gran Bretaña, dado que perciben que por esta vía adquieren la estatura política suficiente para interactuar en una paridad de condiciones con los actuales "grandes" de la política mundial. En un mundo crecientemente globalizado, Europa percibe la necesidad de desarrollar un mecanismo que le permita proteger, en forma autónoma, sus propios intereses y proyectar su influencia más allá de sus fronteras exteriores.

### Política exterior estadounidense. La percepción desde Europa

No obstante que Europa y Estados Unidos comparten un importante acervo cultural común, existe un creciente número de temas de carácter valórico que dividen fuertemente a los habitantes de uno y otro lado del Atlántico, tales como la posición frente a la pena de muerte, la religión, la red de protección social, etc. El listado de desavenencias aumentó fuertemente con la aplicación de políticas unilaterales de parte del gobierno estadounidense de George W. Bush en materias de gran interés para los europeos, como el respeto a los derechos humanos (detención sin juicio y tortura a los enemigos combatientes), el medio ambiente (Protocolo de Kyoto), el multilateralismo (Corte Penal Internacional), desarme (tratado de misiles balísticos, Convención contra las Armas Biológicas, Convención de Ottawa para la Abolición de las Minas antipersonal), etc.

Como se expresara, la guerra en contra de Irak afectó seriamente las relaciones entre los Estados Unidos y Europa, particularmente en el sector de la defensa y la cooperación en materia de seguridad. Para los Estados Unidos la percepción sobre la lealtad y la capacidad de varios de sus aliados europeos alcanzó niveles muy bajos. Los europeos, por su parte, atribuyen la fuerte tensión en la relación al tono despectivo utilizado por Washington en contra de sus aliados con posterioridad al ataque del 11 de septiembre de 2001<sup>21</sup>.

Para muchos, el gobierno de los Estados Unidos adoptó una política exterior y de seguridad crecientemente unilateralista, estridente e insensible, inclinada al imperialismo y a una cruzada neo conservadora, la cual creaba más enemigos que amigos.<sup>22</sup> En este contexto, para los europeos, la sensación de que la política exterior estadounidense estaba fuera de control alcanzó su máximo punto con la aparición en la prensa internacional -a fines de abril de 2004- de las fotografías que mostraban abusos de los que eran objeto prisioneros iraquíes en la cárcel militar de Abu Ghraib. La visión europea, de percibir a los Estados Unidos como el proveedor de seguridad<sup>23</sup> y garante del respeto a un orden internacional establecido en el periodo de la Guerra Fría, fue

---

21 A este respecto, cabe recordar las palabras del Secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, señalando que los gobiernos de Alemania y Francia representaban la "vieja Europa".

22 Paul Cornish. "NATO: the practice and politics of transformation." *International Affairs*, Vol. 80, Nr. 1, enero 2004, Pág. 67.

23 Dana H. Allin. "The Atlantic crisis of confidence." *International Affairs*, Vol 80, Nr. 4, julio 2004, Pág. 650

destruida con la acción de la política exterior del gobierno del Presidente Bush. La suerte de paranoia<sup>24</sup> que quedó reflejada en la frase comúnmente utilizada por Bush “con nosotros o con los terroristas” terminó provocando un fuerte daño al prestigio de Estados Unidos tanto en Europa como en el mundo árabe. El gobierno estadounidense fue percibido por sus pares, y el público europeo en general, como más preocupado por eliminar las vulnerabilidades que dispuesto a proteger los derechos civiles y las libertades individuales<sup>25</sup>. Los europeos, por su parte, se ven más tolerantes frente al riesgo de eventuales ataques terroristas y preocupados de que las contramedidas que se adopten no sean de carácter tan autoritario y represivo que puedan poner en entredicho la esencia del sistema de vida liberal democrático.

Ambos puntos de vista, diametralmente opuestos, impidieron el establecimiento de un sistema efectivo de cooperación entre la Unión y los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo<sup>26</sup>. Uno de los temas que subyace en esta discusión fue el de los ataques preventivos (*pre-emption*), en el cual los europeos no estuvieron dispuestos a participar. Al respecto, Paul Cornish señala que la posibilidad de que un país realice una intervención militar en contra de un tercero con el objeto de evitar un ataque potencial no es aceptada internacionalmente. Sin embargo, distinta es la situación en la cual un país lleva a cabo una acción militar para neutralizar un peligro inminente, actuación considerada defensa propia. En este contexto, el problema radicaría en lograr establecer una clara diferencia entre ambos conceptos (*pre-emption* v/s *prevention*) tanto desde un punto de vista político como práctico. En este contexto, la diferencia entre Europa y los Estados Unidos radica en que mientras los primeros optaron por un programa de prevención de conflictos, los norteamericanos se inclinaron por una prevención de la amenaza (*threat prevention*)<sup>27</sup>.

## La OTAN

La OTAN es una alianza política y militar la cual, desde su creación el año 1949, ha experimentado un continuo proceso de adaptación a la situación política y militar imperante en Europa, tendencia que se observa con mayor claridad a partir del término de la Guerra Fría. La misma estuvo orientada a brindar una defensa colectiva contra cualquier agresión, manteniendo un ambiente seguro de democracia y desarrollo económico. La defensa territorial comprendía Europa Occidental, América del Norte, el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo. Esta premisa de la defensa territorial ha variado, como resultado de la desaparición del Pacto de Varsovia y el término de la guerra ideológica con la ex Unión Soviética. Por ello, la Alianza ha postergado la defensa del territorio europeo debido a la falta de percepción sobre una amenaza militar directa y por haber adoptado la protección de los intereses de sus aliados en lugares alejados de la zona euro atlántica. Estos cambios no han afectado su capacidad para mantenerse como el principal foro de consulta sobre temas de seguridad entre América del Norte y Europa.

Las sucesivas reorganizaciones de la OTAN han buscado dotarla, en forma paulatina, de una capacidad expedicionaria<sup>28</sup> suficiente para realizar intervenciones prolongadas y complejas lejos de su territorio. Sin embargo, las diferentes concepciones que las naciones aliadas tienen sobre la utilidad de la Alianza, sumadas a la estricta aplicación de la regla del consenso en el proceso de toma de decisiones y la considerable ampliación hacia el Este, incorporando cada vez más miembros, ha contribuido a aumentar la complejidad del proceso decisional. Los nuevos miembros han respondido a una lógica política distinta de las que guiaron a países tales como Grecia (1951), Turquía (1951), Alemania (1954) y España (1981). La expansión de la OTAN hacia el Este ha dejado en evidencia el hecho de que a medida en que aumenta el número de aliados se reduce la cohesión y aumenta el

24 Discurso de Zbigniew Brzezinski en Washington DC., 28 de octubre del 2003 ([www.prospect.org/display.php3?reportID=206](http://www.prospect.org/display.php3?reportID=206))

25 Sobre el respeto a los derechos humanos, es interesante destacar las palabras de Javier Solana en cuanto a que no se puede dar por sentado que el resto de la Humanidad los consideren universales y que tratar de imponerlos es una temeridad. Ver discurso del Alto Representante de la PESC, Javier Solana, ante el Instituto Elcano, Madrid, 7 de noviembre del 2007. Documento S318/07 ([www.consillium.europa.eu/solana](http://www.consillium.europa.eu/solana)).

26 Paul Cornish, “NATO: the practice and politics of transformation”. *International Affairs*. Vol. 80, Nr. 1, enero 2004. Págs. 69 y siguientes.

27 *Ibid.*

28 Fernando del Pozo, “1949-2009: la OTAN ante su futuro”. *Política Exterior*, Nro. 128, marzo-abril 2009, Madrid.

número y la variedad de riesgos. Las nuevas incorporaciones han ido respondiendo a una lógica política distinta, con una vinculación menos fuerte y de menor coherencia con una Europa unida. Esta situación ha transformado en dudosa la comunidad de intereses europea<sup>29</sup>. Al respecto, la mayoría de las naciones de Europa Central y del Este que se han incorporado a la OTAN lo hicieron buscando refugio contra eventuales amenazas o agresiones de su ex aliado. Otros, como Francia, buscaban aumentar la capacidad y las responsabilidades de la Unión al interior de la OTAN<sup>30</sup> al tiempo que intentaban acotar sus actuaciones apoyándose, para ello, en la literalidad del Tratado de Washington. Lo anterior bajo la premisa de que los conflictos de hoy sólo pueden resolverse mediante el empleo concertado de los medios diplomáticos, económicos y otros, además de los militares. A este respecto, algunos interpretan que, debido al carácter eminentemente de defensa colectiva de la OTAN, la misma estaría limitada sólo al uso de los recursos militares, mientras que la Unión Europea tendría acceso tanto a los recursos políticos y económicos como a los militares. En este contexto Turquía, que percibe a la Unión como refractaria a sus deseos de integración, busca en la interpretación estricta del tratado y en los Acuerdos de Berlín Plus la herramienta para oponerse a toda cooperación entre ambas organizaciones.

Respecto de la distinta lógica política que ha acompañado el ingreso de los nuevos miembros de la Unión Europea, los acuerdos de cooperación militar entre los Estados Unidos y Polonia, así como con la República Checa para la instalación de un sistema de defensa antimisil (ABM) y el intento de Washington por incorporar a Ucrania y Georgia a la Alianza - lo que despertó las iras del gobierno de Moscú - hacen posible identificar en este proceso una estrategia más estadounidense que europea, la que parece haber hecho abstracción de las realidades geopolíticas<sup>31</sup>.

Durante la reciente conferencia de la OTAN celebrada a comienzos de abril pasado, con ocasión del LX aniversario de la Alianza, los Estados Partes decidieran posponer una decisión sobre un nuevo "concepto estratégico"<sup>32</sup> para la Alianza para la siguiente reunión. Este nuevo "concepto" requiere ser adecuado a las nuevas tareas que la Alianza ha ido asumiendo de manera progresiva en territorios cada vez más lejanos de Europa<sup>33</sup>, como es el caso de Afganistán. En la misma ocasión dieron la bienvenida a la decisión del Presidente Sarkozy, de Francia, de reintegrar plenamente a su país a la Organización<sup>34</sup>. En la oportunidad, fueron incorporados oficialmente Albania y Croacia a la OTAN, alcanzando así a 28 su número de miembros. En la Declaración de Estrasburgo/Kehl, la OTAN expresa su determinación por mejorar la "cooperación estratégica" con la UE<sup>35</sup> con el objeto de lograr una "cooperación más estrecha" y "evitar duplicaciones innecesarias" respetando la autonomía de ambas organizaciones.

OTAN se encuentra frente a decisiones complejas, al tener que adoptar una posición común entre sus miembros sobre cuán lejos debe llegar su política de expansión hacia el Este. A algunos países (especialmente de Europa Central) les preocupa el hecho de que la OTAN esté interviniendo en zonas "lejanas", por cuanto estiman que la situación de seguridad en Europa no está asegurada hasta tanto no se haya encontrado un acomodo a Rusia. La incorporación de países de Europa Central, que antiguamente conformaban su esfera de influencia, provoca irritación creciente entre las autoridades rusas y la posibilidad de que esta expansión incluya a antiguas repúblicas soviéticas (Ucrania y Georgia) ha sido resistida en forma explícita por la Federación de Rusia. Las declaraciones de fuerte tono, acompañadas de acciones enérgicas, evidenciadas en los cortes de gas efectuados a Ucrania y la reciente guerra en contra de Georgia y posterior ocupación de los territorios de Abjasia y Osetia del Sur, han

---

29 El Secretario de Estado de EE.UU., Donald Rumsfeld, consciente de que la cohesión al interior de la Unión experimentaba dificultades, producto de los distintos intereses de los nuevos miembros, se refirió a ella como "la nueva y a la vieja Europa", con ocasión de las dificultades encontradas entre algunos de los "antiguos miembros" para apoyar un ataque a Irak.

30 Fernando del Pozo, "1949-2009: la OTAN ante su futuro", *Política Exterior*, Nro. 128, marzo-abril 2009, Madrid.

31 Fernando del Pozo, *Política Exterior*, Nro. 128, ob. cit.

32 Jaap de Hoop Scheffer "NATO at 60: alive and kicking", *The New York Times*, April 3, 2009

33 Ver Declaration on Alliance Security, Press Release (2009) 043, de fecha 4 de abril del 2009.

34 El gobierno del general De Gaulle, en 1966, retiró a Francia de la estructura militar de la OTAN.

35 Declaration on Alliance Security, párrafo 20. Press Release (2009) 043, de fecha 4 de abril del 2009.

dado cuenta de la decisión del gobierno ruso de impedir que la Alianza llegue hasta sus fronteras. El gobierno de Moscú percibe esta expansión como una “intromisión” en su esfera de influencia, una amenaza a su seguridad nacional y una afrenta a su “prestigio internacional”<sup>36</sup>.

La relación con la Federación de Rusia revela una unanimidad de criterio en cuanto a la prioridad que tiene, tanto para la Unión como para la Alianza, retomar el diálogo. La diferencia entre ambos se circunscribe al aspecto estratégico de cómo abordar el reinicio del diálogo. El tema central de “cuando” y “cómo” relacionarse. Respecto de la OTAN, la primera parte de esta ecuación pareciera radicar en “a partir de cuando”, retomar las conversaciones normales a través del Consejo de la OTAN-Federación de Rusia suspendidas a fines de 2008, como resultado de la invasión rusa a Georgia y la posterior ocupación de parte de su territorio. A este respecto, la OTAN expresó su condena al reconocimiento efectuado por Moscú a las declaraciones de independencia realizadas por Ossetia del Sur y Abjasia, al tiempo que hizo un llamado a revertir esta acción<sup>37</sup>. Igualmente, dejó constancia sobre los desacuerdos existentes en “una serie de temas” con la Federación Rusa<sup>38</sup>. En cuanto a la UE, la cuestión de “cómo relacionarse”, encuentra diversas opiniones entre los países miembros, desde los más conservadores (países de Europa Central y del Este) que advierten sobre la agresividad de las políticas rusas y aquellos que sostienen la necesidad de incorporar a Rusia en negociaciones de carácter estratégico de distinta naturaleza (misiles, Afganistán, Irán, etc.) que permitan crear un nexo de confianza y cooperación que dé paso a una discusión amplia sobre la arquitectura de seguridad europea (Alemania, Italia, Holanda).

Alemania, Francia, Italia y Holanda abogan por una política que evite una exacerbación de las diferencias con Rusia oponiéndose, por ello, a la incorporación de otros países, especialmente de Europa del Este (Ucrania y Georgia)<sup>39</sup>. A este respecto, algunos señalan la conveniencia de establecer un diálogo en el cual se incentive a Rusia a ser parte del “orden europeo de seguridad” y, a la vez, aceptar el llamado formulado por Moscú para conversar sobre “la nueva arquitectura de seguridad europea”. A este respecto, el debate interno abarca, incluso, la posibilidad de si Rusia podría, eventualmente, llegar a ser miembro de la Organización<sup>40</sup>. Por su parte, a juicio de diversos analistas, es necesario que el gobierno de Moscú dé señales claras de que ha dejado de ver a la OTAN como el enemigo de la Guerra Fría y, consecuentemente, considere la posibilidad de establecer una relación constructiva de largo plazo con dicha organización.

Con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001, la Federación de Rusia ofreció su colaboración a los Estados Unidos en el combate al terrorismo internacional, llegando a compartir información de sus servicios de inteligencia. Este gesto de buena voluntad terminó cuando el gobierno de Putin no encontró la reciprocidad que esperaba de parte de su contraparte estadounidense, en temas tales como la situación en Irak; su ingreso a la Organización Mundial de Comercio, etc. Esta política de buena voluntad cambió notoriamente durante el segundo gobierno de Bush, pasando a una posición confrontacional en diversos temas. Entre estos, la amenaza de vetar cualquier resolución del Consejo de Seguridad que pretenda brindar un reconocimiento a las aspiraciones independentistas de Kosovo y el anuncio de que dejaría de considerar vigente el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa<sup>41</sup>. En el mismo contexto, su respuesta a los intentos de los Estados Unidos por instalar un sistema de radares en Polonia y la República Checa fue la amenaza de aumentar el número de sus misiles nucleares con capacidad estratégica.

---

36 Charles A. Kupchan. “NATO’s hard choices”. The New York Times, March 31, 2009.

37 Declaration on Alliance Security, párrafo 34. Press Release (2009) 043, de fecha 4 de abril del 2009.

38 Ibid., párrafo 33

39 La incorporación de ambos países a la OTAN fue solicitada por el gobierno del Presidente G. W. Bush en la Cumbre de Bucarest de la Alianza el año 2008, ocasión en la cual no fue aceptada por la mayoría de los europeos, a fin de evitar crear una crisis en la relación con la Federación de Rusia.

40 En su reciente reunión cumbre, celebrada en las localidades de Estrasburgo, Francia y Kehl en Alemania, la Alianza acordó que “las puertas de la OTAN permanecerán abiertas a todas las democracias europeas que compartan los valores de nuestra Alianza...”. Declaration on Alliance Security, press release (2009) 043, de fecha 4 de abril del 2009

41 Ibid., párrafo 57.

## La OTAN y la PESD

El artículo 40 del proyecto de texto constitucional establece que, hasta que se materialice la política de seguridad común, los Estados deben prestar estrecha colaboración a la OTAN, tema motivo de preocupación para los Estados Unidos, dado que el texto nada dice sobre el futuro de dicha relación una vez logrado el objetivo del establecimiento de la política común. Igualmente, preocupa la forma como esta política de la Unión podría amalgamarse con la de la OTAN evitando posiciones contrapuestas. A este respecto, se observan diversas disposiciones entre ambas entidades que – al menos hasta ahora - se ven como contradictorias entre si, como sería el caso del Art. 8 de la OTAN, que establece que todos los Estados miembros de la Organización deberán unir sus esfuerzos en pro de la defensa común y se comprometen a no asumir compromiso internacional alguno que esté en conflicto con el Tratado de la OTAN. La UE ampliada no es miembro como tal de la OTAN.

Durante la anterior administración estadounidense se observó, con preocupación, que los dos principales actores en la PESD, así como los mentores de determinadas disposiciones del proyecto de constitución de la Unión, hayan sido Alemania y Francia, países con los cuales tuvo reiterados desencuentros. En este sentido, Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo han desarrollado planes para el establecimiento de una cooperación reforzada en el campo de la seguridad común y, en tal contexto, se esperaba que, de la misma forma en que los dos primeros se opusieron abiertamente a la intervención de EE.UU. en Irak ahora, dentro de la UE, buscaran alcanzar un balance o competir con el poderío estadounidense dentro de la OTAN<sup>42</sup>. Sin embargo, esta posición francesa se ha visto matizada, recientemente, con la nueva política aplicada por el gobierno de Sarkozy quien busca acercar su país a los Estados Unidos. Para ello, el Presidente de Francia no ha limitado su acción sólo a aspectos declarativos sino que ha adoptado medidas importantes, como el reintegro pleno de su país al aparato militar de la OTAN. En ese momento los Estados Unidos basaron, en cierta medida, su esperanza en Dinamarca, Gran Bretaña y Polonia como aquellos gobiernos que podrían obligar, desde adentro, a efectuar una revisión de aquellas disposiciones que afecten el futuro de la relación entre la Unión y la OTAN. La premisa anterior se sustentó en que los tres gobiernos manifestaron serias dudas sobre el borrador del texto constitucional acordado durante la Conferencia Intergubernamental de la Unión. Además, dichos países habían apoyado de manera decidida a los Estados Unidos en sus políticas hacia el Medio Oriente y en la guerra contra el terrorismo. Gran Bretaña, por su parte, ha mantenido en forma tradicional su oposición a cualquier política exterior y de seguridad común que compita con la OTAN. Igualmente, ha manifestado su desacuerdo con la creación del puesto de ministro de Relaciones Exteriores de la Unión y las disposiciones relativas a la cooperación reforzada entre los distintos países.

El gobierno del Presidente George Bush apoyó la idea de establecer una PESD, focalizando su preocupación en aspectos concretos tales como la cooperación de la Unión en el campo de la defensa y la protección de la cohesión y la efectividad de la OTAN lo que, en palabras del Primer Ministro Blair, de Gran Bretaña, significa un mejoramiento de las capacidades europeas para servir las necesidades de la Alianza y no la creación de nuevas instituciones que dupliquen el trabajo<sup>43</sup>.

El elevado nivel de tensión que alcanzó, en algún momento, la relación entre los Estados Unidos y OTAN, por una parte y la Unión, por la otra, sobre el rol que a cada uno de ellos debería corresponder en la seguridad y la defensa de Europa, fue matizada por la posición adoptada por diversos Estados europeos para los cuales la vitalidad de la OTAN, así como la defensa y la seguridad con los Estados Unidos, constituyen elementos que no están dispuestos a negociar.

La UE, en la actualidad, desarrolla diversas misiones civiles, en el marco de la PESD, principalmente destinadas al manejo de crisis, administración de justicia, monitoreo de cese del fuego, formación de policías, control de aduanas y la formación del Estado de Derecho. Lo anterior involucra a alrededor de 2.400 personas involucradas

42 Jeffrey L. Cimbal, "Saving NATO from Europe", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2004, Vol. 83, número 6, Págs. 115.

43 Peter W. Rodman, "The fallout from Kosovo", *Foreign Affairs*, Julio-agosto 1999, Vol. 77, número 4, Pág. 50.

en estas misiones desplegadas en Kosovo (Eulex), Afganistán (Europol), Bosnia Herzegovina (Althea)<sup>44</sup>, Georgia (EUMM), Irak (Eujust lex), R.D. del Congo y los territorios palestinos ocupados (Eubam).

Igualmente, la Unión ha lanzado un programa de “Asociación” con seis estados de Europa del Este (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania) como consecuencia de la alarma que ha provocado entre los países de la Unión la creciente inestabilidad política, así como el rápido deterioro de la situación económico social en estas naciones. Esta iniciativa, a su vez, constituye una respuesta a las críticas surgidas en cuanto a la preocupación que la Unión ha dedicado a la situación en otras regiones, en contraste con la existente en su frontera del Este. A este respecto, el gobierno de Moscú, por medio de su ministro de Relaciones Exteriores Sergey Lavrov, ha expresado su preocupación por la injerencia europea en esta área.

Tras la elección del Presidente Obama, la situación entre Europa y los Estados Unidos, así como al interior de la Alianza, se ha distendido como producto – por una parte - de los cambios en política exterior anunciados por la nueva administración estadounidense. Por otra parte, ha contribuido de manera decisiva el cambio en los gobiernos de Alemania y de Francia, a cuya cabeza se encuentran hoy Ángela Merkel y Nicolás Sarkozy, respectivamente, ambos con posiciones políticas favorables a un mayor acercamiento con los Estados Unidos. Este acercamiento se refleja con claridad en la decisión del Presidente de Francia en cuanto a terminar con la anómala situación de su país frente a la Alianza, reintegrándolo en plenitud a la misma mediante la inserción de sus fuerzas armadas en la estructura militar de la OTAN.

No obstante el auspicioso cambio observado en la relación euro atlántica, la recomposición plena de la misma llevará tiempo. Lo anterior es observable en el caso de Afganistán, en donde los europeos tienen claridad sobre la importancia estratégica que reviste la situación en ese país y la necesidad de contribuir a estabilizar la situación y revertir la creciente presencia de los talibanes en distintas zonas del mismo. Lo anterior supone un serio compromiso en el tiempo, estimándose necesaria una importante presencia militar de largo plazo, con el consiguiente compromiso político, financiero y humano. Si bien la Alianza ha adoptado una decisión que ha hecho posible la activa presencia de sus fuerzas militares en ese país, sus miembros han sido reacios a proporcionar los efectivos militares en las cantidades requeridas. Igualmente, con excepción del contingente británico, los demás países participantes no han aceptado el despliegue de sus efectivos en las zonas de mayor riesgo.

El cambio de tendencia política en los gobiernos de Alemania, los Estados Unidos y Francia ha proporcionado un momento de reflexión entre los aliados y auspiciado lo que parece ser el inicio de una era de cooperación y armonía entre ellos. El apoyo que tanto el gobierno de Merkel como el de Sarkozy, a los cuales se suma el del Primer Ministro Gordon Brown de Gran Bretaña, así como una nueva disposición de las autoridades estadounidense más abiertas al diálogo y a entender las posiciones de sus aliados europeos, parece reforzar esta tendencia a una nueva relación entre la OTAN y la UE. Un gesto concreto de parte de Europa en favor de los Estados Unidos ha sido responder favorablemente a la solicitud del Presidente Obama de un mayor apoyo de la OTAN en Afganistán, expresada durante la Cumbre celebrada en Estrasburgo/Kehl.

La nueva actitud de EE.UU. frente a sus aliados europeos fue recogida por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Checa<sup>45</sup>, en su condición de Presidente de la Unión Europea, al invitar al Presidente Obama a reunirse en Praga con los Presidentes y Jefes de Gobierno de los países miembros de la Unión. El ministro saludó el “cambio de tono” que se advertía en sus contrapartes estadounidenses, al tiempo que celebró la decisión del nuevo gobierno de cerrar la prisión de Guantánamo, como un signo de que el “respeto por los derechos humanos” y la “dignidad de la persona” ocuparán un lugar destacado en su agenda. En este contexto, manifestó

<sup>44</sup> Chile participa en la Operación Althea desde el año 2003, aportando un contingente de 21 efectivos militares, los cuales operaron, hasta el año 2007, con el respaldo logístico de Gran Bretaña. Tras el retiro británico de Bosnia Herzegovina, este apoyo es proporcionado por el Reino de los Países Bajos.

<sup>45</sup> Intervención en el Instituto Brookings, Nueva York, el 9 de febrero del 2009.

disposición para revisar la forma en que se lleva a cabo actualmente la relación entre ambos sectores de la Alianza, ofreciendo una visión “fresca” sobre la nueva agenda transatlántica.

## Acuerdo de cooperación OTAN/Unión Europea

En marzo de 2003 fue suscrito un importante acuerdo de cooperación entre la OTAN y la Unión Europea, que pasó a denominarse “Acuerdo de Berlín Plus”. El mismo permitió a la Unión acceso a equipos y elementos de la planificación de la OTAN constituyendo, además del logro de una anhelada aspiración europea, una importante señal política de acercamiento entre la Unión, la OTAN y los Estados Unidos. El acuerdo es, igualmente, un indicador claro del grado de complementariedad que ha ido adquiriendo la Unión en la realización de funciones de seguridad frente a la OTAN, contribuyendo, en parte, a disipar la atmósfera enrarecida existente desde el término de la Guerra Fría por los roles que a cada una de estas entidades debía corresponderle en este ámbito.

En un esfuerzo de adaptación a la nueva situación política y de seguridad de Europa, la OTAN se reunió en Praga, en junio de 2003, con el objeto de aprobar un paquete de medidas tendientes a simplificar su estructura basada, hasta entonces, en un concepto de defensa territorial, evolucionando hacia una organización estructurada para actuar en fuerzas de tarea de despliegue rápido<sup>46</sup>. La Unión se comprometió, en esta reunión, a desarrollar las capacidades militares requeridas tanto en el marco de la OTAN como en la PESCE, permitiendo contar con una oferta flexible en caso de ser requerida, para actuar en cualquier parte del mundo ya sea en el contexto de la OTAN o de la Unión, con o sin apoyo de la Alianza Atlántica. Este acuerdo, sumado a “Berlín Plus”, brindaría tanto a los Estados Unidos como a la Unión la posibilidad de contar con una división de tareas en el caso de que una operación militar pueda requerir, o no, de la participación de los Estados Unidos. En este contexto, podría señalarse que la OTAN estaría para las operaciones bélicas propiamente tales, en tanto que la Unión se orientaría a las operaciones de mantenimiento de la paz (artículo VI de la Carta de la ONU) y no a las de imposición de la paz (artículo VII de la Carta de la ONU)<sup>47</sup>.

Lo anterior también se ha visto reflejado en el trabajo mancomunado que ambas instituciones han llevado a cabo, en casos tales como la fuerza policial europea destacada en Bosnia en enero de 2003, su primera actuación como parte de la PESCE, luego de que fuera declarada oficialmente en estado operacional en la reunión del Consejo de Europa, en Laeken, en diciembre de 2001. Esta operación fue seguida por Allied Harmony, que consistió en el traspaso de responsabilidad desde la OTAN a la Unión, en la ex República Yugoslava de Macedonia.

La reciente ampliación de la Unión, que elevó a 27 su número de miembros, ha contribuido a disipar las aprehensiones de los Estados Unidos sobre el surgimiento de una Europa unificada que busque contrarrestar su influencia al interior de la OTAN. Al mismo tiempo, el eje franco-germano, al interior de la misma, pareciera haber disminuido su importancia como resultado de esta nueva expansión y de la posición más pro-Estados Unidos que han demostrado sus mandatarios lo que, a los ojos de algunos políticos estadounidenses, estaría permitiendo el surgimiento de la imagen de una Unión como símbolo de cooperación y no de competencia con los Estados Unidos<sup>48</sup>. La Declaración Final de Estrasburgo/Kehl expresa que la OTAN y la UE comparten valores e intereses estratégicos, reconociendo que ambas entidades trabajan conjuntamente, entre otros asuntos, en la lucha contra el terrorismo, el desarrollo de capacidades militares “coherentes” y en el refuerzo de sus capacidades mutuas. OTAN reconoce la importancia de una defensa europea más fuerte, al tiempo que da la bienvenida a los esfuerzos por reforzar estas capacidades para enfrentar los desafíos de seguridad comunes a ambas entidades.

---

46 Paul Cornish. “NATO: the practice and politics of transformation.” *International Affairs*, Vol. 80, Nr. 1, enero 2004, Pág. 64.

47 Brian Crowe. “A common European foreign policy after Iraq?” *International Affairs*, Vol. 79, Nr. 3, mayo 2003, Pág. 540

48 Ibid.

## Generación de la política exterior de la Unión Europea

Una política exterior europea común es el resultado de una compleja interrelación de intereses nacionales con los de las instituciones de la Unión (la Comisión, el Consejo de Ministros, el Parlamento y la Corte). Una vez acordada dicha política exterior, debe ser aplicada de manera coordinada por medio de las políticas nacionales de los Estados miembros e integrada en las políticas europeas las cuales, normalmente, afectarán a más de uno de los “pilares” de la Unión.

Tanto la política exterior como la de seguridad constituyen verdaderos “enclaves nacionales”, ambos estrechamente ligados a cuestiones de soberanía de los Estados, lo que hace su transformación en políticas supranacionales un asunto de extrema complejidad y sensibilidad.

La singularidad que representa el hecho de que la Unión Europea, a diferencia de cualquier Estado nacional, carezca de un gobernante en los términos de “Jefe de Estado”, representa una complejidad en su accionar como consecuencia de la rotación semestral de la Presidencia del Consejo. Su proceso de toma de decisiones, de carácter intergubernamental, se ve afectado por la rotativa semestral que experimenta la Presidencia, dado que cada miembro asume con sus propios intereses y prioridades lo que impide, o dificulta, mantener un rumbo definido y constante.

En teoría, el Comité Político y el de Seguridad comparten información y analizan la situación internacional con el Consejo en la reunión mensual que este último lleva a cabo. Allí se deberían adoptar decisiones y asegurar la aplicación de las mismas. Sin embargo, si bien todo ello ocurre en la realidad, en la práctica la efectividad de la generación de la citada política se da por la influencia que determinados Estados ejercen y la capacidad de sus representantes para hacerla sentir, tanto dentro como fuera de la Unión. Lo anterior, junto al estrecho contacto con un reducido número de países fuera de la Unión brindando iniciativa y empuje a las políticas en desarrollo, cuyo marco ha sido previamente negociado con los actores más importantes para luego, una vez al mes, ser sometidas al endoso del Consejo.

Esta forma de trabajo ha provocado, en ocasiones, fuertes dificultades entre la Presidencia del Consejo y el Alto Comisionado, debido a la definición de los roles a desempeñar tanto por el Presidente como por el Alto Representante para la PESC quién, de acuerdo con el Tratado de Maastricht, tiene por función asistir al Presidente, es decir, ejercer un rol de asesor. La creciente importancia que Javier Solana ha ido ganando al interior de la burocracia como resultado de sus gestiones frente a diversas crisis, ha establecido un límite tácito a la actuación del Presidente del Consejo a quien, como resultado de su breve estada en el cargo, no le es posible conocer en profundidad los temas, ni menos establecer una red de contactos con los principales interlocutores internacionales, los que, por su experiencia, prefieren al Alto Representante como contraparte.

Por ello resulta evidente que tanto el Consejo como la Presidencia - con su sistema semestral de rotación - no están produciendo los resultados esperados y, consecuentemente, es necesario estudiar nuevas formas que permitan mejorar esta situación.

## La estrategia de seguridad europea

La “Estrategia de Seguridad Europea”<sup>49</sup>, fue adoptada por el Consejo de Europa en diciembre de 2003, tras la presentación efectuada por el Alto Representante de la UE para la PESC, Javier Solana. Allí se definen, por primera vez, principios y objetivos claros para promover los intereses de la Unión en materia de seguridad. La Unión reconoce que sus intereses de seguridad van mucho más allá de sus fronteras, como queda demostrado con la misión que realiza en Afganistán. A este respecto, señala que no puede existir desarrollo sostenible sin paz y

---

49 El documento se encuentra en: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

seguridad y que sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se logrará una paz sostenible. El citado documento identifica las siguientes como las principales amenazas para la Unión: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el debilitamiento de los Estados y el aumento de la delincuencia organizada. A tal efecto, enumera tres objetivos estratégicos: hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz. En este contexto, señala que es necesario lograr una mayor efectividad en la prosecución de sus objetivos así como un mejoramiento en el desarrollo de sus capacidades, elaboración de políticas coherentes y mayor cooperación con sus socios.

## Informe sobre la aplicación de la estrategia de europea de seguridad

En diciembre pasado fue difundido el Informe sobre la Aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, – ofrecer seguridad en un mundo en evolución –,<sup>50</sup> documento que efectúa un balance sobre lo que ha sido la aplicación de la estrategia desde su aprobación, a fines de 2003. El Informe realiza una positiva evaluación de este quinquenio señalando que la “Unión Europea sigue siendo un baluarte de estabilidad”<sup>51</sup>, así como que la ampliación ha significado una extensión de la democracia y de la prosperidad a todo el continente. Destaca que la situación en los Balcanes ha mejorado, así como que la “política de vecindad de la Unión ha establecido un marco sólido para las relaciones con los socios al sur y al este”.<sup>52</sup> Agrega que la intervención de la Unión ha dejado una huella clara en el manejo de situaciones de crisis y conflicto en lugares como Afganistán y Georgia.

Igualmente, el documento llama la atención sobre el hecho de que siguen sin resolverse conflictos de larga data como en el Medio Oriente, así como que otros han estallado en el vecindario. Pone de relieve que los estados fallidos afectan la seguridad de la Unión como resultado de la delincuencia, la inmigración ilegal y, en el último tiempo, la piratería. El terrorismo y la delincuencia organizada representan una nueva amenaza. A ello se agrega el programa nuclear iraní, el cual – señala – ha “avanzado de manera apreciable”, representando un peligro para la estabilidad de la región y para el conjunto del sistema de no proliferación. Respecto de la globalización expresa que, junto a sus beneficios, ha dado lugar a nuevas amenazas, más complejas e interrelacionadas, como lo son los sistemas de información y el suministro energético, que se han tornado más vulnerables.

El Informe destaca la contribución de la Unión a un mundo más seguro mediante la construcción de la seguridad humana<sup>53</sup>, por medio de la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo, el abordaje de las causas profundas de los conflictos y de la inseguridad. Destaca que la Unión sigue siendo el mayor donante a los países en vías de desarrollo y afirma la necesidad de establecer compromisos de largo plazo para lograr una estabilización duradera.

En este contexto, expresa que la Política Europea de Seguridad y Defensa –como parte integrante de la PESC–, ha adquirido experiencia y capacidad, llegando a desarrollar sobre veinte misiones en respuesta a situaciones de crisis, desde el maremoto en Aceh, Tailandia, hasta la protección de refugiados en Chad.

Para lograr soluciones duraderas a los conflictos, expresa la necesidad de aglutinar a todos los interlocutores regionales que tengan interés común, así como hacer responsables a los Gobiernos soberanos sobre las consecuencias de sus actuaciones y la responsabilidad compartida de proteger<sup>54</sup> a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra,

50 Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Europea de Seguridad, –ofrecer seguridad en un mundo en evolución–, Consejo de Europa, documento S 407/08, de fecha 11 de diciembre del 2008.

51 Ibid., Pág. 1

52 Ibid.

53 La Seguridad Humana desarrolla el concepto integral de seguridad centrado en el ser humano, en el cual no basta con proteger al Estado para que éste proteja al ser humano; es necesario incorporar resguardos que protejan al ciudadano de los abusos del Estado ([www.human security-chs.org/finalreport/outlines\\_spanish.html](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/outlines_spanish.html)).

54 Al señalar la “responsabilidad compartida”, el documento pareciera referirse al concepto de la Responsabilidad de Proteger, desarrollado en los últimos años en el ámbito de Naciones Unidas, especialmente, que se refiere a la responsabilidad que cabe a la comunidad internacional de intervenir para proteger a

la limpieza étnica y los crímenes en contra de la humanidad<sup>55</sup>. Señala, igualmente, que “no es admisible que las cuestiones territoriales se resuelvan con la amenaza o el uso de la fuerza militar en ningún lugar”<sup>56</sup>.

Es de gran importancia la afirmación que se formula en cuanto a que la Unión debe “dirigir la renovación del orden político multilateral”<sup>57</sup>. Al respecto, señala que Naciones Unidas se encuentra en la cúspide del sistema internacional y que la acción de la Unión ha estado orientada a los objetivos de dicha Organización. A este respecto, Javier Solana manifiesta que, dentro de los “tres grandes retos” que enfrenta la Unión, se encuentra la “construcción de un auténtico y eficaz sistema multilateral”. Agrega que a diferencia de países como los Estados Unidos, Rusia, China o India, el poder de la Unión no se medirá sólo por su fuerza militar, económica o diplomática, sino por su capacidad para generar consensos en la comunidad internacional. Dicha capacidad estará directamente relacionada con la legitimidad que la Unión ostenta. Agrega que la única forma en que podrá resolverse la contradicción entre interdependencia y soberanía es definiendo algún tipo de gobernabilidad mundial<sup>58</sup>. Para Europa, la Asociación Transatlántica sigue representando una base insustituible que se asienta en responsabilidades compartidas. La Unión y la OTAN “deben intensificar su asociación estratégica para mejorar su cooperación en materia de gestión de crisis”<sup>59</sup>.

En cuanto a las principales amenazas que identifica la PESC destaca, en primer lugar, la proliferación de armas de destrucción masiva. Al respecto, expresa que su tenencia en manos de grupos terroristas o Estados “constituye la situación hipotética mas temible”<sup>60</sup> para la seguridad de la Unión. Sobre este tema, destaca la activa participación de la Unión en los distintos foros multilaterales basada en la Estrategia sobre las Armas de Destrucción Masiva adoptada en 2003, colocándose en la vanguardia de los esfuerzos internacionales para responder al programa nuclear iraní. La citada Estrategia pone énfasis en su actuar en la prevención, trabajando con arreglo a los acuerdos de Naciones Unidas y tratados multilaterales.

La Unión mantendrá su enfoque en su actuación en la próxima Conferencia de Revisión del Tratado de no Proliferación Nuclear, cuya reunión se celebrará en 2010, en cuanto a perseverar en reforzar el régimen de no proliferación. En este contexto, la Unión orienta sus esfuerzos a brindar un enfoque multilateral al importante tema del “ciclo del combustible nuclear” favoreciendo el pronto inicio de negociaciones para alcanzar un tratado multilateral de prohibición de la producción de material fisionable para armas nucleares. Los ensayos nucleares llevados a cabo por Corea del Norte contribuyen a reforzar este sentido de urgencia.

En lo que se refiere al terrorismo, expresa que sigue siendo un riesgo importante, especialmente con posterioridad a los atentados perpetrados en España (Atocha, 2003) y el Reino Unido (Londres, 2005). Su estrategia fue establecida en una directiva de 2005 que basa su actuar en el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional. La misma se articula en cuatro ejes principales: prevención de la radicalización y de la captación y

---

las poblaciones en situaciones (o en peligro) de genocidio, limpieza étnica y de crímenes en contra de la humanidad. Este concepto es altamente resistido por algunos países, especialmente de Asia y África, así como por el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), por considerar que constituye una amenaza para el concepto de soberanía del Estado y, una forma encubierta de presentar un “derecho de intervención extranjera”, el cual podría tener (y de hecho lo ha tenido) carácter de intervención armada.

55 Respecto de este tema, el Alto Representante de la PESC, Javier Solana, señala que entre las tendencias que se observan en el escenario internacional se encuentra el establecimiento de límites a la soberanía de los Estados, lo que él denomina “el sutil vínculo que se va estableciendo entre soberanía y responsabilidad de los Estados. Responsabilidad hacia sus propios ciudadanos, el importante concepto de la responsabilidad de proteger. La comunidad internacional puede y debe asumir la responsabilidad si el Estado en cuestión hace dejación de ella.” Discurso ante el Instituto Elcano, Madrid, 7 de noviembre del 2007. Documento S318/07 ([www.consilium.europa.eu/solana](http://www.consilium.europa.eu/solana)).

56 Informe sobre la Aplicación de la Estrategia de Europea de Seguridad – ofrecer seguridad en un mundo en evolución -. Consejo de Europa, documento S 407/08, de fecha 11 de diciembre del 2008, Pág. 2

57 Ibid.

58 Discurso del Alto Representante de la PESC, Javier Solana, ante el Instituto Elcano, Madrid, 7 de noviembre del 2007. Documento S318/07 ([www.consilium.europa.eu/solana](http://www.consilium.europa.eu/solana)).

59 Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Europea de Seguridad –ofrecer seguridad en un mundo en evolución-. Consejo de Europa, documento S 407/08, de fecha 11 de diciembre del 2008, Pág. 2

60 Ibid., Pág. 3

de los factores subyacentes; protección de objetivos potenciales; persecución de los terroristas y respuestas ante las consecuencias de un atentado. En esta tarea se ha dado importancia al papel del diálogo intercultural en foros tales como la Alianza de Civilizaciones<sup>61</sup>.

En el mismo sentido, el crimen transnacional organizado en forma de tráfico de drogas, de personas y de armas, junto al fraude y el blanqueo de dinero a escala internacional, constituyen una amenaza para la sociedad europea. La Unión ha adoptado el Programa de La Haya (2004), así como una nueva Estrategia en 2005, sobre la dimensión exterior de la Justicia y los Asuntos de Interior.

Javier Solana llama la atención sobre las tensiones existentes en torno a los suministros de combustibles fósiles y las limitaciones a su uso, como resultado de su impacto en el cambio climático. Señala que, si bien la energía nuclear se plantea como una opción limpia, sorprenden los ambiciosos programas nucleares que han puesto en marcha países como Egipto, Jordania y Marruecos<sup>62</sup>. Al respecto, el Informe señala que se ha intensificado la preocupación por la creciente dependencia europea de mercados ubicados en zonas políticamente inestables, por lo que resulta indispensable diversificar el mercado de los combustibles y sus rutas de tránsito. El descenso en su producción energética implica que para el año 2030 Europa necesitará importar el 75% de su consumo de petróleo y gas. Advierte sobre la dicotomía que se presenta frente al uso masivo de combustibles fósiles, que tiene grandes consecuencias para el medio ambiente, en tanto que una extensa utilización de la energía nuclear puede tener graves consecuencias en materia de no proliferación<sup>63</sup>.

En el mismo contexto, expresa que el cambio climático constituye un motivo de preocupación creciente para la Unión, en cuanto a su incidencia en la seguridad. En marzo de 2008 el Alto Representante y la Comisión presentaron un informe destinado al Consejo Europeo. Este señala que el cambio climático constituye un “multiplicador de amenazas”<sup>64</sup>. Las catástrofes naturales, la degradación del medio ambiente y la competencia por los recursos naturales exacerban los conflictos, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, dando lugar a consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad que incluyen el aumento de las migraciones.

La PESC añade a la piratería entre las nuevas amenazas por lo que, ante el recrudecimiento de este peligro, ha respondido a través de la primera misión marítima de la Política de Seguridad y Defensa (PESD), denominada Atalanta, destinada a disuadir los actos de piratería frente a las costas de Somalia.

En lo que respecta a misiones de carácter militar, señala la necesidad de seguir desplegando esfuerzos en materia de capacidades, así como en los regímenes de colaboración recíproca y en aspectos logísticos, tales como la capacidad de transporte aéreo.

La Política Europea de Vecindad (PEV) iniciada en 2004, constituye una herramienta útil en la labor de la PESC aun cuando no forma parte de la misma. Al respecto, expresa que para lograr la estabilidad duradera en el vecindario se requerirán esfuerzos sostenidos por parte de la Unión junto con Naciones Unidas, la OCSE, los Estados Unidos y Rusia, país este último con el cual las relaciones se han deteriorado como resultado del conflicto con Georgia.

---

61 La Alianza de Civilizaciones corresponde a una iniciativa del gobierno español, presentada ante la 59 sesión de la Asamblea General de la ONU (2004), que propone la creación de una alianza entre Occidente, el mundo árabe y el musulmán, con el fin de combatir el terrorismo internacional por medios no militares ([www.unaoc.org](http://www.unaoc.org)).

62 Solana expresa que el problema de fondo radica en que la tecnología nuclear es de doble uso (o de uso dual). Se enriquece uranio para alimentar una central nuclear o una eléctrica, pero si se sigue enriqueciendo se transforma en un arma de destrucción masiva. Por lo tanto, la transparencia y la confianza son piezas esenciales en esta materia. La única forma de resolver en forma duradera esta cuestión es mediante una solución multilateral, en la cual todos los Estados tendrían acceso a combustible enriquecido en igualdad de condiciones y a precios competitivos. Ver discurso del Alto Representante de la PESC, Javier Solana, ante el Instituto Elcano, Madrid, 7 de noviembre del 2007. Documento S318/07 ([www.consilium.europa.eu/solana](http://www.consilium.europa.eu/solana)).

63 Ibid.

64 Ibid., Pág. 5

El Informe expresa preocupación por los “conflictos congelados”<sup>65</sup> de los países del Este, tales como Transdniestar y el reciente enfrentamiento entre Georgia y Rusia, que afectó también a Abjasia y Osetia del Sur.

Como se mencionara previamente, el conflicto del Medio Oriente y el programa nuclear de Irán se ubican dentro de las situaciones que afectan la seguridad de la Unión. En el primero de éstos, la Unión participa como miembro del Cuarteto<sup>66</sup>, en la búsqueda de fórmulas de entendimiento entre las partes que permitan establecer un Estado Palestino contiguo a Israel. En cuanto a Irán, el Informe recuerda que, desde 2003, el programa nuclear de este país viene constituyendo una fuente de inquietud creciente. El mismo ha sido objeto de varias resoluciones de parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la Organización de Energía Atómica (OIEA). Al respecto, expresa que “una capacidad nuclear militar constituiría una amenaza para la seguridad de la Unión Europea que ‘no podemos aceptar’”.<sup>67</sup> Este tema adquiere mayor relevancia luego de la reunión mantenida entre el Primer Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu y el Presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, a mediados de mayo de 2009, en Washington, así como por las declaraciones formuladas por el Rey de Jordania advirtiendo sobre el riesgo de un nuevo conflicto armado en la zona.

## El accionar de la PESCE

El éxito alcanzado por la Unión Europea en su proceso de integración, unido a un gran desarrollo económico la constituyen, a juicio de diversos expertos, en un “poder civil” cuya política exterior y e influencia en el ámbito internacional radica fundamentalmente en dos aspectos: en establecer y aplicar reglas claras y comunes y en la capacidad para alinear y coordinar políticas nacionales dentro de sus propias fronteras<sup>68</sup>. Su capacidad (humana, económica, tecnológica, etc.) es dirigida de modo de beneficiar y potenciar su política exterior. En este contexto, se ubica lo que se ha denominado el *soft power* que, junto a los elementos anteriores, se debe agregar a otros como los acuerdos de asociaciones, su gestión diplomática, especialmente en lo multilateral, su política de cooperación, la ayuda financiera y material, la imposición de sanciones, la prevención de conflictos y la reconstrucción de Estados fallidos.

El caso más relevante de política exterior conducida sobre la base de sus valores proclamados es el de la Unión. La misma es mayormente un poder civil más que uno de carácter estatal, que aspira a actuar como un modelo en función de la relación pacífica establecida entre sus miembros y, a la vez, como un magneto, al atraer a los diversos países del área que desean incorporarse a esta Unión.

Sin embargo, este accionar de la Unión, dentro del ámbito del *soft power*, encuentra limitaciones que están dadas por la conformación intrínseca de la Unión (la integración de diversas naciones), así como por la unidad de sus integrantes en torno a valores y objetivos comunes en los cuales el proceso de toma de decisiones representa un elemento de esencial importancia. En este sentido, la influencia de la Unión y de la PESCE estará supeditada más a lo que ocurra al interior de la Unión que a las políticas y estrategias de su política exterior.<sup>69</sup>

En este contexto, a juicio de Cornish, el acuerdo de Berlín Plus constituyó un elemento de gran importancia en la relación trilateral entre la Unión Europea, la OTAN y los Estados Unidos. Este acuerdo fue utilizado por primera vez en marzo de 2003, cuando la misión de la OTAN en Macedonia fue traspasada a la Unión Europea pasando a denominarse “Operación Concordia”. Sobre esta misma base, posteriormente, el año 2004, la OTAN transfirió sus responsabilidades a la Unión Europea en Bosnia<sup>70</sup>.

65 Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Europea de Seguridad – ofrecer seguridad en un mundo en evolución - Consejo de Europa, documento S 407/08, de fecha 11 de diciembre del 2008.

66 El Cuarteto está integrado por un Representante del Secretario General de NN.UU., los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia.

67 Ver discurso del Alto Representante de la PESCE, Javier Solana, ante el Instituto Elcano, Madrid, 7 de noviembre del 2007. Documento S318/07, Pág. 7, ([www.consilium.europa.eu/solana](http://www.consilium.europa.eu/solana)).

68 Hanns W. Maull. “Europe and the new balance of global order”. *International Affairs*, Vol. 81, Nr. 4 julio 2005, Pág. 779.

69 Kalypso Nicolaidis. “We the people of Europe...”. *Foreign Affairs*, Vol. 83, Nr. 6, noviembre-diciembre 2004. Págs. 97-110.

70 Paul Cornish. “NATO: the practice and politics of transformation”. *International Affairs*, Vol. 80, Nr. 1, enero 2004, Pág. 67.

La aplicación inteligente y flexible del Acuerdo de Berlín Plus, a juicio de Cornish, debía ofrecer a los partidarios de la Alianza Atlántica la posibilidad de mantener a la OTAN en el corazón del debate sobre la seguridad europea. Por su parte, a los europeístas ofreció la oportunidad de que la visión de una política estratégica sobre seguridad y defensa de Europa pudiera comenzar a concretarse mediante las capacidades que la OTAN pone a disposición de los mismos. Sin embargo, advierte, que no tiene base en la realidad<sup>71</sup> la noción sustentada por algunos de que la Unión pudiere surgir como una visión alternativa de carácter estratégico y con una capacidad militar suficiente para sustituir a la OTAN.

En este contexto, y especialmente ahora que ha asumido una nueva administración en los Estados Unidos, la Alianza Atlántica podría centrar su relación en tres áreas de la seguridad internacional que deberían constituir la base para un restablecimiento de las confianzas, en lo que Dana H. Allin<sup>72</sup> identifica como “claridad y un vocabulario común” para enfrentar la amenaza del terrorismo; una cooperación efectiva en contra de la proliferación de armas de destrucción masiva; una acción común realista para abordar el problema de los Estados fallidos, incluyendo a los gobiernos fallidos en el Medio Oriente. El diferente enfoque entre los aliados sobre el fenómeno del terrorismo, llevó, en 2004, a que los Estados Unidos y Europa parecían estar perdiendo el sentido de tener un enemigo común al referirse al tema del terrorismo<sup>73</sup>.

En una Unión Europea de 27 miembros, el surgimiento de una política exterior común aún no parece posible debido a la diversidad de intereses y de perspectivas históricas y geográficas entre sus miembros. No obstante lo anterior, pareciera que la Unión está adoptando una política de facto<sup>74</sup> entre los países mayores y aquellos que tienen un interés más directo en un problema determinado, con el apoyo del Alto Representante para la PESC. Ejemplo de lo anterior es el caso de Irán (en el cual Alemania, Francia y Gran Bretaña han tomado el liderazgo en la negociación) o la Revolución Naranja en Ucrania (en la cual Alemania, Lituania y Polonia, desempeñaron un rol importante).

La Unión Europea ha incorporado en su accionar elementos de la doctrina y la experiencia de la OTAN, lo que le ha permitido – por medio de la PESC - llevar a cabo operaciones más allá de sus fronteras, contando con la estructura y fuerza necesarias para desplegar operaciones militares de mayor sofisticación. Sin embargo, a diferencia de la OTAN, carece de un mando militar centralizado y permanente lo que la condiciona a encomendar su mando a cuarteles generales nacionales o bien creados ad hoc.

La Unión Europea ha utilizado en la tarea de resolución de conflictos todos los elementos civiles (políticos, diplomáticos, económicos, legales y policiales) y militares a su disposición. Los resultados de estas acciones son aún difíciles de evaluar, dado que algunas de ellas han sido de escasa intensidad (Darfur, República Democrática del Congo), o bien se han efectuado reemplazando a la OTAN en la labor de mantener presencia cuando el problema básico ya ha sido resuelto (Althea en Bosnia), o han sido civiles, en que la OTAN proporciona la seguridad necesaria (Eulex en Kosovo y Afganistán).

No obstante lo anterior, el colapso de la tregua acordada entre el gobierno israelí y el Movimiento de Resistencia Islámica (Hamas), seguida por la operación Plomo Fundido lanzada por el Ejército de Israel en contra de la franja de Gaza entre el 27 de diciembre y el 18 de enero, dejaron de manifiesto la incapacidad de la Unión Europea para prever y prevenir este tipo de crisis. La deteriorada imagen política de los Estados Unidos en la región del Medio Oriente brinda una oportunidad a la Unión y a Turquía para desempeñar un rol importante de intermediación en el conflicto.

---

71 Ibid.

72 Dana H. Allin. “The Atlantic crisis of confidence”, *International Affairs*, Vol. 80, Nr. 4, Julio 2004, Pág. 655.

73 Ibid.

74 Ibid., Pág. 639.

Al momento de desencadenarse la crisis, la Unión contaba con dos misiones de política europea de seguridad y defensa: la de asistencia fronteriza (Eubam Rafah) desde el 25 de diciembre de 2005 y la de formación de la policía (Eupol Copps) desde el 1 de enero de 2006.<sup>75</sup> No obstante las señales existentes sobre un rápido y severo deterioro de la situación política, que informaba a diario la prensa internacional, ninguna de ellas fue capaz de advertir sobre el peligro inminente de esta crisis. La Unión Europea, por su condición de miembro del Cuarteto y ser - desde 1991 - el principal donante institucional de los palestinos, además de las dos misiones referidas, goza de un capital político que le brinda un nivel importante de influencia en el gobierno de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), mas no de su oponente más importante, Hamas. Igualmente, por su poderío económico, la Unión dispone de una herramienta de negociación frente a Israel, lo que le permite ponderar ventajas e inconvenientes a la hora de condicionar la aplicación práctica de la mejora del tratado de asociación de que disfruta Israel<sup>76</sup>. Durante el desarrollo de la crisis, diversas autoridades europeas visitaron Israel, los territorios palestinos ocupados, Egipto y Jordania, entre otros, en un esfuerzo por detener el conflicto armado. Sin embargo, llama la atención que uno de los mas activos actores haya sido el Presidente Sarkozy, de Francia, quien a titulo nacional desplegó grandes esfuerzos para alcanzar un cese de las hostilidades relegando, así, a un segundo plano los esfuerzos desplegados por el Alto Representante para la PESC, la Comisaria de Relaciones Exteriores, el Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria y una delegación del Parlamento Europeo.

## Conclusiones

En LX años de existencia, la relación entre los aliados de ambos lados del Atlántico ha demostrado ser duradera, profunda y efectiva. Las ocasionales diferencias, a veces intensas, han tenido su origen en la disparidad de relación que ha significado que una de las partes se sienta como socio de “segunda categoría” al cual, más que convencer, se trata de obligar a cumplir con determinadas misiones que, en ocasiones, han ido en contra de sus principios. La UE busca un rango de mayor autonomía dentro de la Alianza, consciente de su utilidad como proveedora de seguridad y estabilidad política regional en el largo plazo.

Europa ha disfrutado, desde el término de la Segunda Guerra Mundial, del compromiso de los Estados Unidos de velar por su defensa. El peligro real que representaba la Unión Soviética y sus aliados mantuvo firmemente unida a la Alianza Atlántica, no obstante los desencuentros entre Francia y los Estados Unidos, especialmente durante la época del General de Gaulle.

El término de la Guerra Fría y, consecuentemente, el fin de la amenaza de los países del Este, llevó a que algunas autoridades europeas se cuestionaran sobre la necesidad de seguir desempeñando un rol de segunda clase dentro de la OTAN, sujetos a la voluntad de Estados Unidos.

La crisis de la ex Yugoslavia demostró la incapacidad política y militar de Europa para hacer frente a un escenario complejo que se desarrollaba cruelmente junto a sus fronteras. El manejo de la misma enfrentó fuertemente a los Estados Unidos con sus aliados europeos, cuando el gobierno del Presidente Clinton se negó a ser arrastrado a un conflicto bélico, en Bosnia, del cual los propios europeos no deseaban participar. El inadecuado manejo de esta crisis por la Unión Europea dejó en evidencia la necesidad de contar con una posición común frente a este tipo de situaciones.

La guerra de Irak puso en evidencia las posiciones diametralmente opuestas desde las cuales los Estados Unidos y Europa evaluaban el riesgo que, para su seguridad, representaba el régimen de Saddam Hussein. La Unión no pudo (o no quiso), adoptar una posición al respecto considerando que incluso dos de sus integrantes que, a su vez, son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mantenían posiciones diametralmente opuestas entre sí frente a la crisis.

<sup>75</sup> La guerra de Gaza y el papel de la Unión Europea. Julio de la Guardia. Política Exterior, Nro. 128, marzo-abril 2009, Madrid.

<sup>76</sup> La guerra de Gaza y el papel de la Unión Europea. Julio de la Guardia. Política Exterior, Nro. 128, marzo-abril 2009, Madrid.

La política unilateralista de los Estados Unidos durante el gobierno del ex Presidente George W. Bush, unida a las acusaciones y recriminaciones mutuas entre autoridades de ambos lados del Atlántico, dejaron profundas huellas de desconfianza, resentimiento y tensiones que tardaran en recomponerse y trascenderán los últimos cambios de gobierno en los países involucrados. Este espíritu permanecerá hasta que logre permear los sectores intermedios de las dirigencias nacionales encargadas de la aplicación de las políticas en los distintos campos del quehacer nacional.

Por ello, no sólo resulta urgente reformar el sistema multilateral internacional en su conjunto sino que, también, someterlo a una profunda democratización que permita una participación efectiva de la comunidad internacional en los grandes temas en discusión. Igualmente, es necesario crear una suerte de contrapeso político/moral de la comunidad internacional en contra de acciones arbitrarias de algunos Estados, en especial de los miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El citado Consejo - reflejo de una realidad imperante al término de la II Guerra Mundial-, requiere de cambios sustantivos que aporten mayor representatividad, transparencia y legitimidad a sus decisiones, de manera de fortalecer la legalidad internacional de las mismas.

Las grandes diferencias políticas entre Europa y los Estados Unidos radican no sólo en el poder sino que en la forma y la oportunidad en que éste debe usarse. La Unión es militarmente débil y carece de capacidad para desarrollar un despliegue logístico que le permita actuar por sí misma lejos de sus fronteras exteriores. Así, privilegia lo que se ha denominado el *soft power* evitando el enfrentamiento militar y priorizando la negociación y la persuasión. La crisis de los Balcanes y posteriormente la de Irak, demostraron que la población y la dirigencia política europea no están dispuestas a adoptar decisiones que impliquen el uso de la fuerza militar.

La reciente Cumbre de la OTAN, con ocasión de los 60 años de su creación, ha sido fuente de importantes cambios y gestos de unidad no sólo entre los Aliados sino, también, entre la Alianza y la UE. En este sentido cabe destacar la histórica decisión del Presidente Sarkozy de regresar su país a la estructura militar de la Alianza. Igualmente, resultan importantes para el trabajo a mediano y largo plazo los llamados a la cooperación y el trabajo conjunto que formula la OTAN a la UE, que dan cuenta de los cambios políticos ocurridos recientemente en los principales países de ambos lados del Atlántico.

En el contexto actual resulta claro que la Unión Europea, mediante la PESC, no está llamada – ni su población desea estarlo – a constituir un “contrapeso” militar de la OTAN. Más bien, y así lo han demostrado sus acciones políticas en los distintos ámbitos del quehacer internacional, su actuación complementa la de la Alianza Atlántica, (Medio Oriente, Afganistán, Chad, Sudán, Irán, etc.). La Unión incrementará sus capacidades para llevar a cabo tareas de consolidación de la paz (*peacekeeping*) mas no las de imposición de la paz (*peace enforcement*). Por medio de la PESC, la Unión seguirá mejorando sus capacidades para proyectar su influencia, contribuyendo con Naciones Unidas en las tareas de reconstrucción de los Estados y de los gobiernos fallidos, prestando asistencia técnica y financiera, respaldo a la consolidación institucional y a la buena gobernanza en los países en vías de desarrollo, ayuda humanitaria, incluyendo el diálogo político y la mediación.

Considerando el espíritu contrario al uso de la fuerza militar prevaleciente en Europa y la magnitud de los cambios que se deberían realizar (creación de una estructura de mando militar de carácter permanente), es posible señalar que la OTAN no será reemplazada por la UE al menos en un tiempo previsible. Igualmente, se debe tener presente que la presencia de los Estados Unidos dentro de la Alianza aporta un poder político, militar y económico difícil de equiparar por parte de la Unión.

En síntesis, ni la población europea ni su dirigencia política desean invertir o reorientar el gasto social en reforzar el poderío militar de la Unión con el objeto de alcanzar un nivel de interoperabilidad que le permita desarrollar operaciones bélicas sofisticadas, de carácter autónomo, lejos de las fronteras exteriores. En este contexto, la

Unión seguirá confiando la responsabilidad del uso de la fuerza armada a la OTAN y concentrará su labor - al menos por el futuro próximo - en ampliar su influencia mediante el uso del *soft power* a su alcance.

## Bibliografía consultada

Martínez Estay, José Ignacio. Introducción al Derecho y las Instituciones de la Unión Europea. Edit. Jurídica de Chile. 2007.

Foreign Affairs, EE.UU, años 1997-2006.

International Affairs. Chattam House, Londres, años 2000-2007

Foreign Policy, EE.UU, años 1997-2006.

European Politics, Sage Publications, años 1998-2005

Documents on British Foreign Policy and Security Policy, vol. I: 1995-1997. Royal United Services Institute for Defense Studies, Págs. 300-348.

Holbrooke Richard. To end a War. The Modern Library, New York, 1999.

Discursos y declaraciones de prensa del Alto Representante de la UE para la PESC. The Spokesperson of the Secretary General, High Representative for the CFSP ([www.consilium.europa.eu/solana](http://www.consilium.europa.eu/solana))

From collective defense to collective security? The adaptation and enlargement of NATO. Advisory Council of peace and Security. 1996, La Haya, Reino de los Pases Bajos.

Rubin James P. Building a New Atlantic Alliance. Restoring America's Partnership with Europe. July-August 2008, Foreign Affairs.

Declaration on Alliance Security. NATO, presse release (2009) 043, de fecha 4 de abril del 2009.

NATO, Strasbourg-Kehl Summit Declaration. Presse Release (2009) 044, April 4, 2009.

Consejo de la Unión Europea. Declaración Conjunta de Javier Solana, Alto Representante para la Política de Defensa y Seguridad Común y Joseph Biden, vicepresidente de los Estados Unidos, durante la visita a Bosnia Herzegovina, Sarajevo, 19 de mayo del 2009.

The Global Century. Globalization and Nacional Security. Edited by Richard L-Kugler and Ellen L. Frost. Institute for National Strategic Studies. National Defence University, National Defence University Press, Washington, 2001.

Sauve David. La Estructura de Responsabilidades y los Aportes Económicos en la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Cátedra Estudios de Defensa, Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo Nro. 7, septiembre de 2003.

Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Checa, Sr. Karel Schwarzenberg, ante el Instituto Brookings, NY, Estados Unidos, 9 de febrero del 2009. ■

# MARCOS CONCEPTUALES

## PARA LA POLITICA EXTERIOR CHILENA

### 2010 - 2020\*

Raúl Sanhueza Carvajal\*\* y Ángel Soto Gamboa\*\*\*

“La memoria es la facultad de la mente que recuerda el pasado. La inteligencia es la facultad que permite entender el presente. La previsión es la facultad de percibir lo que ha de suceder.” San Alcuino de York.

#### RESUMEN

*Las ideas fundamentales de la política exterior de Chile para el año 2010 y su prolongación hasta el 2020, se articulan en torno al concepto del ‘cambio’; en el ámbito nacional, como a nivel mundial, la idea de la transformación y de la consolidación de las evoluciones constituye el elemento esencial para orientar la acción de quienes piensan y planifican la acción exterior del Estado.*

*La segunda idea esencial es la de la ‘ultraperiferia’ que constituye un elemento de identidad chilena y, junto con la posibilidad de actuar en escenarios diversos (vecinal, regional y mundial) una ventaja comparativa y un activo trascendente.*

*En este sentido, este artículo repasa, desde una visión realista ultraperiférica, los elementos fundamentales de la política exterior chilena, y de la evolución de la política exterior mundial, caracterizada por el concepto de evolución hacia un orden globalizador fragmentado.*

#### ABSTRACT

*The planification of Chile's foreign policy for 2010 to 2020 should be based around the concept of 'change'. The idea of transformation at national and global levels is the essential element to guide the reflections of those who think and plan the external action of the Chilean State.*

*The second essential idea is that of 'ultraperiphery' that constitutes an element of Chilean identity. The ability of acting in different scenarios (local, regional and global) is a comparative advantage and an important asset.*

*This article examines, from a realist perspective, the key elements of Chilean thinking on foreign policy and the evolution of the global foreign scenario, characterized by the concept of evolution towards a fragmented globalized order.*

#### Introducción

Existe un amplio consenso sobre que Chile se apresta a vivir un cambio de ciclo político. Luego de 20 años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro izquierda surgida de la convergencia de los pensamientos socialdemócrata y socialcristiano, el país enfrenta elecciones que redundarán en una alternativa a favor de la centro derecha, o en un nuevo conglomerado que se aproxima al concepto vago del ‘progresismo’, sea en su vertiente más izquierdista, pero manteniendo el nombre y los emblemas de la Concertación (como lo sugieren quienes defienden la idea de una ‘nueva concertación’), sea en una vertiente que actúe al margen de estos emblemas.

\* Este artículo fue presentado a la Revista Diplomacia en noviembre de 2009.

\*\* Abogado y diplomático. Doctor en Derecho, por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid (España), D.E.A. por la Universidad de París III- La Sorbonne Nouvelle (Francia), Diplomado por la Escuela Diplomática (España), la Academia Diplomática (Chile) y el Instituto Internacional de Administración Pública (Francia).

\*\*\* Doctor en Historia por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid (España), Cátedra Democracia y Mercado en América Latina, Atlas Economic Research Foundation. Profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Los Andes (Chile). Director del Instituto Democracia y Mercado (Chile)

Este cambio ocurre en momentos en que también se producen profundas transformaciones en el orden internacional global y en el sistema regional latinoamericano. El reemplazo de liderazgo en los Estados Unidos de América, la crisis económica global y la consolidación de la globalización constituyen mutaciones de consecuencias universales. Igualmente, la consolidación de bloques, y la tensión del enfrentamiento entre visiones liberales y autoritarias configuran un nuevo escenario en el hemisferio occidental.

En este contexto, establecer un marco conceptual para la política exterior de un país supone ejercicios de memoria y de previsión; “a medida que las crisis futuras lleguen en oleadas, nuestros líderes se darán cuenta de que el mundo no es moderno ni postmoderno, sino simplemente una continuación del antiguo: un mundo que, a pesar de sus tecnologías, los mejores filósofos chinos, griegos y romanos habrían podido comprender”<sup>1</sup>.

La preocupación histórica no supone una evaluación ética, sino una metodología de trabajo; aceptar que la interacción de colectividades ha constituido un elemento esencial del desarrollo humano, significa que más allá de cuestiones semánticas, las diferentes estructuras del sistema internacional (multipolar, bipolar, unipolar imperfecta, etc.), han sido ensayadas a lo largo del tiempo. El recurso a la historia y a la sistematización de los datos históricos constituye un método válido para analizar la realidad global.

En este contexto, este trabajo apunta a dos ejes: establecer los principales rasgos de la política exterior chilena, y abordar los elementos distintivos del sistema internacional global. En trabajos separados abordaremos los órdenes regionales latinoamericano y pacífico y las reformas instrumentales de la política exterior chilena.

### Primera parte: características de la política exterior chilena

La política exterior chilena es una política de Estado. Ella es competencia del Presidente de la República y debe estar por encima de intereses particulares, corporativos, sectoriales o partidistas, incluso de los gobiernos que la administran. Su perspectiva es preservar la seguridad de las generaciones chilenas presentes y futuras y promover su desarrollo, caracterizándose por ser respetuosa de los tratados vigentes y del derecho internacional. Sus objetivos son defender los intereses permanentes del país, acrecentar el poder nacional, mejorar su imagen y potenciar las fortalezas nacionales en el marco de la más amplia libertad, apertura, cooperación e integración al mundo.

Esta condición implica que la actividad exterior está condicionada, más que las políticas interiores, por elementos de continuidad; más allá de elementos ideológicos, la acción exterior de los gobiernos se identifica por los matices y los acentos.

Ello se ve reforzado por el carácter con el que actúa el Estado en las relaciones internacionales: en política extranjera, es un actor más en un escenario modelado por fuerzas que escapan a su control y lo superan, incluso en el caso de estados poderosos<sup>2</sup>. Tratándose de Chile, su condición de ‘Estado hiperperiférico’<sup>3</sup>, determina un modelo caracterizado por la búsqueda de la supervivencia, más que por la afirmación de autoridad.

---

1 Kaplan Robert (2002): *El retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*, Barcelona, Ediciones B S.A., pp. 44-45. “...todo aquel que desee saber qué ocurrirá debe examinar qué ha ocurrido: todas las cosas de este mundo en cualquier época tienen su réplica en la Antigüedad [...] puesto que tales acciones son ejecutadas por hombres que tienen y han tenido siempre las mismas pasiones, las cuales, necesariamente, deben ocasionar los mismos resultados”. Maquiavelo: “Discourses on Livy”, en Kaplan Robert (2002): *El retorno de la Antigüedad...*, op. cit., p. 77.

2 El sistema internacional es una entidad con existencia independiente que modela y construye la preferencia de los actores (principalmente Estados racionales, autónomos y unitarios cuyos objetivos y estrategia están modelados por el concepto de anarquía) forzándolos a subordinar cualquier deseo al conocimiento de que la supervivencia no está garantizada. El sistema fuerza a los actores a calcular los costos y beneficios de sus actuaciones, como las empresas deben hacer uso de la función de utilidades marginales para asegurar su supervivencia. Estos cálculos tienen que hacerse en el largo plazo. Las perspectivas transnacionales son relativamente irrelevantes; la soberanía sobrevive, y bien, mientras la estructura del sistema internacional sea “anárquica”. La relación de poder en su totalidad constituye la medida de las estructuras; la anarquía continúa tanto en cuanto la auto-ayuda ilimitada se mantenga como una opción preeminente en el arsenal de cada Estado principal. La hegemonía es un defecto de la estructura, no del dominio sobre uno u otro recurso específico.

3 En un Estado hiperperiférico, como el chileno, la racionalidad, la autonomía y la unidad son comportamientos esporádicos y el interés por la seguridad es mediatizado por el imperativo del desarrollo económico y por la tentación de recompensas y estímulos clientelares. Además, el mundo periférico se caracteriza por una jerarquización que reemplaza la anarquía propia del centro, dando a los planteamientos realistas el carácter de aspiraciones más que de realidades.

Esta política se basa en las fortalezas y reconoce las debilidades de Chile, con objeto de enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades. En este sentido, las fortalezas de Chile se refieren a su capacidad para ejecutar políticas de Estado y a un grado importante, aunque decreciente, de confiabilidad (instituciones que funcionan, estado de derecho, país serio, respetuoso y responsable, conducción de negocios donde la autoridad también cumple su palabra y un alto grado de transparencia). Su debilidad es el tamaño relativo, relacionado no con el territorio –la superficie de Chile continental americano excede la de todos los estados europeos, excepto Rusia-, sino con la población. Los poco más de 15 millones de chilenos constituyen una entidad cuyos fundamentos son frágiles para la pervivencia de un proyecto autónomo, a lo que se agrega la desigualdad territorial y la declinante capacidad para mantener la integridad territorial práctica. Aplicada a la economía, esta realidad conduce a lo que se conoce como ‘economía de boutique’, cuya producción no representa un riesgo comercial para otros países, pero que inhibe la posibilidad de inversiones industriales o iniciativas económicas a gran escala.

Otro aspecto importante se refiere al despliegue de esta población y a la concentración de la acción del Estado en el ‘*heartland*’ del territorio, representado por la franja entre La Serena y Puerto Montt. Al norte y al sur se configuran situaciones de vulnerabilidad que alimentan las ambiciones de otros estados y que conllevan el riesgo de separaciones dolorosas.

Además, en Chile la política exterior se caracteriza por dos elementos suplementarios; la relativa ignorancia de la comunidad (léase opinión pública) sobre su desarrollo, y la ausencia de responsabilidad política por su ejecución.

El contenido principalmente político e ideológico de las relaciones internacionales de la Guerra Fría ha experimentado una explosión sustantiva. Desde la década de los ’80 del siglo pasado, diversos temas de la agenda interna han entrado a la arena internacional (migraciones, medio ambiente, desarrollo social, desarrollo sustentable, seguridad humana, biotecnología, etc.)

Frente a esta realidad, el desinterés de la ciudadanía por la política exterior resulta extraño. El historiador Mario Góngora señalaba que la política exterior había dejado de interesar a la población chilena desde 1902. Este conformismo, injustificable en el siglo XX, es inaceptable cuando el aumento del contenido de las relaciones internacionales lleva a que normas aprobadas en el ámbito exterior afecten directamente nuestra vida diaria como lo muestra el impacto de los Tratados de Libre Comercio, la progresiva transformación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una instancia judicial, por sobre la Corte Suprema, o los dictámenes de la OMC sobre instituciones tradicionales de nuestro campo, como las bandas de precios. Las relaciones internacionales no sólo han llegado a nuestras ciudades y campos; entrado en nuestras casas para quedarse; en este contexto, la pasividad y la relativa ignorancia sobre estas cuestiones constituyen un riesgo para el debate democrático.

El otro aspecto, directamente relacionado, se refiere a la relativa ausencia de responsabilidad en la implementación de la política exterior. El amplio margen de acción constitucionalmente concedido a la Jefatura del Estado, el reflejo patriótico de sucesivas oposiciones para no abrir controversias sobre intereses considerados permanentes, y la ignorancia ya mencionada, han dado al Ejecutivo una autonomía desconocida en otras áreas y permiten a sus funcionarios ejecutar políticas por las que no responden.

En este contexto, los marcos conceptuales de la política exterior surgen a partir del cruce de tres variables: la perspectiva global, la perspectiva regional y la perspectiva nacional. El entrecruzamiento de estos puntos de vista determina las acciones que asegurarán los objetivos de la política exterior.

## Segunda parte: el sistema internacional global. Antecedentes generales

¿Es necesario un entendimiento general del sistema internacional desde la ultraperiferia?

La intelectualidad latinoamericana ha sido prolífica a la hora de analizar las causas del subdesarrollo de nuestra región, abundando en explicaciones sobre las razones del “atraso” latinoamericano.

Estas incursiones teóricas distinguen tres factores. Las ‘teorías conspirativas’, que atribuyen el atraso a la responsabilidad histórica de ‘alguien’ de afuera articulándose en distintas formas: algunos aluden a la dominación española que frustró las posibilidades de progreso de las civilizaciones autóctonas, otros se refieren a la acción de empresas multinacionales que han controlado históricamente el comercio monoprodutor latinoamericano; por último, algunos reconocen el predominio político, económico, social y cultural británico y luego estadounidense, cuyo resultado sería la debilidad de la región, para, en el último tiempo, culpar a la ‘globalización’ de los males del subcontinente. Es decir, somos pobres porque ellos son ricos, o dicho de otro modo, ellos son ricos porque nosotros somos pobres.

Otras teorías ponen el acento en la ‘responsabilidad’ de los latinoamericanos. Debido a retrasos atávicos o a modelos de colonización, las naciones latinoamericanas arrastrarían formas de organización social (oligarquía), de dominio de la tierra (latifundio), de economía (monoproducción exportadora), de política (pretorianismo y partidos políticos débiles), y de organización del Estado (débil, parasitario, clientelista) que explicarían el subdesarrollo.

En ambos grupos, el sistema internacional global constituye una variable poco estudiada. No es que sea ignorado; para ‘conspiradores’ y ‘flagelantes’ constituye el telón de fondo de la subordinación latinoamericana, asumiendo un contenido negativo. Sin embargo, en ambos casos es considerado una realidad inmodificable e inmodificada.

Finalmente, hay quienes plantean que el tema es cultural –para algunos racial, genético o climático-. Mas, este componente no impacta de manera distinta a la articulación de las relaciones exteriores porque en su mirada engloba los dos factores anteriores.

Sin embargo, la configuración del sistema internacional ha sido probablemente la variable que más veces se ha transformado en la historia de los países latinoamericanos. Emergimos a la independencia en un mundo determinado por el intento napoleónico de recrear el Sacro Imperio Romano Germánico; vimos organizarse y desarrollarse el Concierto Europeo, ejemplo de multilateralismo informal; presenciamos las crisis y posterior destrucción de este sistema y la implantación de uno multilateral de alcance mundial (con la ascensión de Japón y de los Estados Unidos de Norteamérica); fuimos testigos de la crisis de este sistema y su reemplazo, luego de la II Guerra Mundial, por una estructura bipolar expresada en la Guerra Fría. Por fin, durante los años ‘90 hemos transitado hacia un nuevo orden, que Samuel Huntington ha llamado el ‘uni-multilateralismo’. En todo este tiempo, América Latina –y especialmente Chile- desempeñó un papel marginal en el concierto internacional.

Por ello, es necesario tener siempre presente el modelo general del sistema internacional global, para advertir cuales son sus variables permanentes y, en consecuencia, establecer las conductas estatales que, al ser promovidas por éste, redundan en un beneficio para el actor que las realice, el cual debe estar consciente de su posición en el mundo.

## Hechos y epifenómenos

El estudio de la política exterior enfrenta la dificultad adicional de la 'inmediatez' inducida por el análisis de los medios de comunicación sobre las acciones exteriores de los Estados<sup>4</sup>, donde éstos, lamentablemente actúan con frecuencia en forma precipitada y superficial.

Al referirnos a los 'tiempos de la política exterior', reconocemos que esta actividad reviste una dimensión que va más allá de la gestión diaria de la vinculación externa del Estado, y alude al modelo que orienta y condiciona el conjunto de gestos que constituye la acción exterior. En ese sentido, los medios no captan o no conocen ese lenguaje diplomático lleno de señas y gestos que van más allá de la inmediatez.

Dado lo anterior y siguiendo a la historiografía, debemos distinguir las causas últimas, los procesos subyacentes, las 'corrientes subterráneas' que se desarrollan fuera de la comprensión inmediata, y se catalizan en acontecimientos que pasan a ser hitos históricos. Identificar estos epifenómenos es esencial para entender el funcionamiento del sistema internacional y fijar los modelos de inserción. En este sentido, los estudios sobre regímenes internacionales -Kindlerberger, Krasner, Gilpin- distinguen la transformación en los principios y normas fundantes de una estructura de poder (el paso del bipolarismo a un sistema unipolar) y los cambios al interior de esa estructura (como el cambio de política estadounidense respecto del resto del mundo)<sup>5</sup>. El tema es, ¿quién define el acontecimiento histórico? ¿los medios?, ¿el historiador?

La imagen de los aviones de American y United Airlines estrellándose en Nueva York y Washington constituye uno de los registros gráficos del inicio real del siglo XXI; para algunos autores, marcó el inicio de nuestra era. Sin embargo, once años antes otro acontecimiento, la caída del Muro de Berlín, había sido también considerado por Eric Hobsbawm, como el suceso que ponía fin al corto siglo XX iniciado el año 1917 con la Revolución Rusa.

Aunque espectaculares, ambos hechos no fueron inéditos. El hundimiento de la Unión Soviética no fue el primer caso de abrupta caída de un imperio, mucho menos de una gran potencia; Francia en 1940 y Prusia en 1806, ilustran la repentina desaparición de un actor relevante. En cuanto al atentado a las Torres Gemelas, no fue la primera vez que terroristas islámicos atacaban esos edificios (ocurrió en 1993), tampoco fue el primer atentado que provocó destrucción en masa en los Estados Unidos (Oklahoma, 1996), y los atentados a aviones comerciales han venido ocurriendo desde la década de los '70. Con particularidades, ambos hechos tenían precedentes.

Además, expresaron cambios cualitativamente diferentes. El fin de la Guerra Fría representó una transformación en la estructura de poder internacional, que supuso – a nivel militar- el reemplazo del sistema bipolar por el unilateral. Por su parte, la destrucción de las Torres Gemelas constituyó una transformación dentro de la misma estructura, que mostró la progresiva anarquización del sistema, caracterizado por la ruptura de los consensos en Occidente y la pérdida de certidumbres en el ámbito global. Claro que más de alguien podría preguntarse, ¿alguna vez tuvimos esas certidumbres?, ¿dónde estaban?

En consecuencia, estamos viviendo en una estructura internacional unipolar, establecida con la caída de la Unión Soviética (un epifenómeno), que experimenta reformas en su funcionamiento debido a hechos relevantes, como la guerra contra el terrorismo y el fracaso del comunismo. Desde este punto de vista, la postguerra fría constituye

---

4 A fines del primer semestre de 2004, los periódicos de Santiago editorializaban acerca del 'aislamiento' de Chile en América latina y al terminar septiembre del mismo año, afirmaban que la diplomacia presidencial había revertido esta situación ("Las cuentas alegres de Chile en la región", editorial del día La Tercera.cl, del sábado 25 de septiembre de 2004). Sin embargo, los tiempos de la política exterior no se corresponden con la inmediatez de los plazos periodísticos. Los análisis de política regional, concuerdan que la posición de Chile en América Latina no varió a lo largo del 2004; es más, no se modificó durante todo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos.

5 Stephen D. Krasner (1989): "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en Stephen D. Krasner (ed): *International Regimes*, 5ª edición, Cornell University Press.

el sistema internacional que hemos vivido y en el que plausiblemente seguiremos viviendo durante el próximo decenio. Denominaremos a este sistema el 'modelo de la globalización fragmentada limitada'<sup>6</sup>.

## La globalización fragmentada

Al abordar la explicación del sistema internacional global desde la periferia y teniendo en vista que el objetivo de todo orden internacional es la estabilidad y la capacidad para enfrentar amenazas, se deben resaltar los elementos generales del mismo.

### Primer elemento: Una etapa de transición

La caída del Muro de Berlín no significó la instalación inmediata de una nueva estructura internacional; 1989 representa también el inicio de una transición, es decir, de una situación en que un nuevo orden que emerge, frente al viejo que se niega a morir.

De allí, la aceleración del tiempo histórico. El fin del siglo XX y el inicio del XXI –gracias a la inmediatez de los medios de comunicación– nos hacen sentir que vivimos en una época fértil en acontecimientos; se tiene la impresión que la velocidad a la que suceden los hechos ha aumentado, en relación con los decenios anteriores. Por ejemplo, mientras en los '70 y '80 no se registraron desapariciones de Estados, desde 1990, se han sucedido las secesiones exitosas.

De allí también la coexistencia de crisis que obedecen al nuevo escenario (como la invasión de Irak), con otras provenientes de la Guerra Fría, o de órdenes anteriores. Los conflictos de Bosnia-Herzegovina y Kosovo fueron la continuación de las guerras balcánicas de principios del siglo XX y el último producto de la I Guerra Mundial. Igualmente, el desmembramiento de la Unión Soviética fue –además del fracaso de la utopía comunista– consecuencia de la lógica nacionalista que presidió la desaparición de Austria-Hungría y del Imperio Otomano<sup>7</sup>. Bajo nuevas apariencias, algunas crisis encierran cuestiones antiguas.

La idea de transición fue reforzada porque la desaparición de la Unión Soviética dio lugar a dos oleadas idealistas; la cruzada democrática y la aspiración de gobernabilidad mundial en un marco de desarrollo económico; vale decir, democracia y mercado (libertad política y económica). Ambas fuerzas, generadas en el mundo desarrollado, afectaron la estabilidad del orden de la postguerra fría.

El problema esencial era que el fin de la Guerra Fría planteó un desafío intelectual a ideólogos y formuladores de políticas exteriores en los países desarrollados. Desde 1945, las relaciones internacionales habían estado estructuradas en torno a análisis relacionados con el enfrentamiento bilateral que se fundaba en la dicotomía 'nosotros' y 'ellos', y en el realista equilibrio de poderes; desde 1990, los conflictos no estaban supeditados a un enfrentamiento global.

El vacío intelectual fue primero enfrentado con una perspectiva idealista clásica. La desaparición de la Unión Soviética fue acompañada de una oleada de optimismo y buenas intenciones. Con la guerra del Golfo (1991), pareció posible avizorar un mundo dirigido por la acción concertada de las grandes potencias, que condujera a un orden multilateralizado, fundado en la unidad civilizacional.

---

6 Cf. Fernández Saavedra Gustavo: "Una mirada a las relaciones Bolivia-Chile-Perú" en Artaza Rouxel Mario y Milet García Paz (eds) (2007): Nuestros vecinos, Santiago, RIL Editores, p. 178.

7 Lo mismo puede aplicarse a América Latina; la crisis argentina del 2001 tiene una explicación económica, sin embargo, su duración y extensión interpelan al modelo federal adoptado en 1853.

Se presenciaron interesantes desarrollos: el consenso de Washington, transformado en base para el crecimiento económico y la consolidación democrática de América Latina; el fin del *Apartheid*; la entrada en vigencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y el desarrollo de un ciclo de prosperidad que, desde los Estados Unidos, se extendió al mundo. Algunos, como G. Stiglitz, denominaron este período 'los felices 90'.

Igualmente, los primeros años posteriores al fin de la guerra fría estuvieron caracterizados por el debilitamiento de los Estados, debido a delegaciones de soberanía en beneficio de una denominada 'comunidad internacional'. Este debilitamiento se justificaba en el orden multilateral emergente y, de parte de las elites de los países periféricos, en amargas experiencias recientes que las habían llevado a desconfiar de su fuerza para mantener el control del complejo Estado-sociedad civil. Además, el éxito de la UE. alentaba la relativización de las soberanías nacionales<sup>8</sup>.

Esta etapa comenzó a entrar en la historia durante la segunda mitad de los '90. El nuevo liderazgo estadounidense, el fracaso en Somalia, y la incapacidad de la Unión Europea para resolver la crisis balcánica, fueron anunciadores de una evolución hacia un orden donde las preocupaciones de seguridad tendrían la primacía sobre el optimismo idealista. Esta fue la base de la 'primacía estadounidense' desarrollada bajo la administración Clinton.

Este cambio no significó una nueva perspectiva en la formulación de la política exterior; el idealismo funcionalista de los '90, fue reemplazado por el idealismo democrático promovido por los 'neoconservadores'<sup>9</sup>, quienes rechazaron la decisión del gobierno de Bush padre de no entrar en Bagdad y deponer a Saddam Hussein.

Los neoconservadores defendían la preeminencia militar de Estados Unidos sobre Eurasia, impidiendo la ascensión de cualquier otro rival, y una política de ataques preventivos contra Estados sospechosos de desarrollar armas de destrucción masiva. Se promovía un mundo en el que las intervenciones estadounidenses, unilaterales o en coalición, serían constantes, defendiendo el concepto de un "internacionalismo distintamente americano," de ataques preventivos y de un gasto militar imbatible, aunque también se muestra una predisposición favorable a trabajar bajo el mandato de la Naciones Unidas, sin asignarle una relevancia mayor. En nombre de un 'interés superior', la pervivencia de los Estados Unidos y sus valores, particularmente la extensión de la democracia, se aceptaba que se pudieran infringir los derechos humanos. En ese sentido el gobierno de EE.UU. debió evaluar la mala prensa y el daño con que comenzó a construirse una opinión pública que, aunque ya era "antiyanqui" a partir de este momento se intensificó.

La política del Presidente Bush hijo desde el 11-S, siguió una marcada impronta neoconservadora, caracterizada por la 'guerra contra el terrorismo' (que Elliott Cohen definió como la "IV Guerra Mundial"), la definición del "eje del mal," la Estrategia Nacional de Seguridad (National Security Strategy) de 2002, la invasión de Irak, la idea de que el enemigo es el terrorismo, y la falta de democracia y libertad en las sociedades donde nace. Para

---

8 "Si profundizamos el problema de la soberanía, aparece también más claro por qué los países europeos –y la Unión Europea en su conjunto– hayan sido los principales promotores del acuerdo... Para los países que forman parte de la Unión Europea, el concepto de "soberanía compartida" es, por así decirlo, un hecho de la vida. En el sentido que, desde 1955 en adelante y bajo el impulso trágico de dos guerras mundiales, decidimos voluntariamente limitar la soberanía nacional para dar vida a instituciones comunes que, en primer lugar, permitiesen desterrar los conflictos del continente europeo, construyendo un destino común, fundado en un mercado único, una única moneda..." D'Alema Massimo: "Soberanía Nacional y Justicia Global", en Informe Especial ¿Justicia para Todos? Seminario "Significado y Proyecciones del Tribunal Penal Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores – Fundación Chile 21, Santiago, 4 de noviembre de 2002, pp. 10-11.

9 Irving Kristol, fundador y editor de la revista *The Public Interest*, definió a los neoconservadores como 'liberales atracados por la realidad', con lo que enfatizó su origen demócrata (su inspiración lejana es Harry Truman) y el hecho que su evolución hacia el conservadurismo se originó en su negativa a aceptar las desviaciones de ese partido a fines de los '60, que lo llevó a aceptar en el orden interno la revolución sexual, el consumo de drogas y el pacifismo y, en el orden externo, el 'deshielo' de la guerra fría que chocaba con su oposición moral al comunismo y su desconfianza hacia la 'corrupta Europa'. La segunda generación de neoconservadores se especializó en política exterior en parte porque sus ideas contrarias a la tolerancia liberal de los años 60 se convirtieron rápidamente en elementales dentro del Partido Republicano. Sin embargo, su moralismo, idealismo y militarismo chocaron con los conservadores más pragmáticos y realistas, siendo marginalizados bajo Nixon y teniendo un impacto menor con Reagan. Sus visiones ideológicas están influenciadas por su origen judío (de allí su permanente remisión a Munich/1938) y su influencia se concreta en documentos oficiales, 'papers' académicos y la acción de centros de estudios como el Project for the New American Century (PANC), o el American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI)

luchar contra el terrorismo y su posible uso de armas de destrucción masiva se debe estar dispuesto a “cambiar regímenes” a través de ataques preventivos y promover la libertad y la democracia allá donde falten<sup>10</sup>.

El término de la Presidencia Bush y su reemplazo por Barack Obama ha significado el fin de esta segunda oleada de idealismo, y ha permitido la reinstalación de una agenda realista o pragmática que –se espera– contribuirá a asentar el orden internacional a futuro.

## Segundo elemento: una globalización fragmentada

Las oleadas de idealismo que sacudieron el orden internacional postguerra fría anunciaron el establecimiento de un sistema universal; en este sentido, las visiones realistas o pragmáticas defienden la aproximación gradual. Al igual que cualquier otro orden del pasado, la globalización contempla incluidos y excluidos. No estamos ‘globalizados’; nos estamos ‘globalizando’ y, en algunos aspectos, estamos más y en otros menos desarrollados.

Es cierto que la revolución tecnológica e informática ha llevado en ciertos países, entre ellos Chile, a que segmentos significativos de la población adquieran una percepción diferente del tiempo y del espacio; sin embargo, el proceso no es universal ni en relación con los aspectos sustantivos, ni con el territorio, ni con la población beneficiaria.

Diversos indicadores muestran que sustantivamente, la globalización tiene un alcance parcial. Si se considera el comercio internacional, se advierte que aunque ha habido una expansión, particularmente sensible en algunos países, su importancia en relación con el PGB mundial aún no alcanza los márgenes de principios del siglo XX. En la mayoría de los países del mundo, se sigue comprando ‘local’.

Lo mismo se advierte cuando se considera la circulación de personas. Pese a la globalización, los grandes movimientos migratorios del siglo XIX y de principios del XX no se han repetido. Durante la Guerra Fría, las limitaciones a la circulación de personas en el mundo eran de menor entidad, particularmente entre América Latina y Europa. En resumen, si tomamos como índice de globalización la libertad de movimientos de población, el mundo es menos global aunque más interconectado.

Esos mismos indicadores muestran que el mundo es menos global atendiendo a su extensión territorial. Durante la Guerra Fría, el mapa del mundo estaba dividido en dos bloques que comprendían la totalidad del planeta, cuya competencia se expresaba en una ‘suma cero’, esto es, lo que ganaba uno lo perdía el otro. Geográficamente, ello se expresaba en que cuando los estadounidenses (y sus aliados) se retiraban de un país, los soviéticos (y sus aliados) entraban en él y viceversa: Cuba, Corea, Vietnam son algunos de estos ejemplos.

Sin embargo, Afganistán (1990) fue testigo de un hecho inédito. Los soviéticos lo abandonaban por el norte, pero los estadounidenses no entraron por el sur. Por el contrario, el fin de la guerra fue acompañado del desentendimiento occidental sobre ese país, que sufrió inestabilidad y guerras civiles hasta la dictadura talibán.

---

10 La “Estrategia Nacional de Seguridad” fue publicada el 20 de septiembre de 2002. Aunque la mayoría de los comentaristas destacaron la acción preventiva, la mayor parte del texto se refería a la misión internacional de Estados Unidos como promotor de los principios liberales, en el orden político y económico. En este sentido, la Estrategia sintetizaba una visión idealista que reafirma los principios tradicionales de la política de libertad, democracia, libre empresa y libre comercio, que están en la base del sistema estadounidense y que han de ser la base del orden internacional. Al mismo tiempo, se alude al derecho de Estados Unidos a enfrentarse a tres enemigos: el terrorismo, los Estados ‘delincuentes’ o ‘villanos’ y el armamento de destrucción masiva. El razonamiento es simple: (1) está comprobado que Al Qaeda es el principal enemigo de los Estados Unidos, el único que ha logrado atacar su territorio nacional desde Pearl Harbour; (2) está comprobado que Al Qaeda busca armamento de destrucción masiva (otras organizaciones dedicadas al terrorismo harán lo mismo); (3) Al Qaeda y sus sucesores sólo pueden adquirir este armamento a través de Estados ‘delincuentes’, que desarrollan estas armas en violación de las normas internacionales, odian a los Estados Unidos y han mostrado, en el pasado, voluntad de utilizarlas incluso contra su población. Contra estas amenazas, la disuasión clásica no sirve; en ese caso, Estados Unidos cree tener el derecho a actuar preventivamente y a proclamarlo con anticipación. El objetivo es adelantarse al enemigo de manera que éste no tenga la ventaja. Para estos efectos, Estados Unidos deben fortalecer su aparato militar de una manera importante, no sólo para superar a sus posibles adversarios, sino para disuadir a cualquier otro Estado a pensar en emprender una carrera militar.

¿Qué hizo el mundo para evitar que Afganistán cayera en las tinieblas de un integristismo medieval? Nada, hasta los atentados de Nueva York y Washington.

Afganistán no es un caso aislado. Son numerosos los países (Somalia, Liberia, Congo, Chad, Sudán) donde reina la anarquía, la violencia y la inseguridad en medio de conflictos que no atraen la atención del mundo. Los mapas del mundo comienzan a semejarse a los del siglo XIX; se advierten los contornos de los continentes, pero aparecen 'manchas blancas', lugares donde no se puede viajar con seguridad<sup>11</sup>. La barbarie ha permitido el resurgimiento de actividades como la piratería, que se creían abolidas desde la época del nacimiento de los Estados modernos.

Existe un segundo tipo de manchas blancas que no corresponden a los Estados, sino a parte de ellos. La Guerra Fría dejó como herencia movimientos que desafían militarmente la autoridad gubernamental. Durante los años '60 a '80, las guerrillas que manejaban estas regiones rivalizaban por atraer la atención del bloque contrario a su enemigo interno. Siguiendo el modelo cubano, los insurgentes organizaban '*tours*' para que los extranjeros fueran testigos de su lucha contra los ejércitos gubernamentales. El objetivo de estos movimientos era controlar un área, obtener el estatuto de 'zona liberada' y el reconocimiento internacional.

Ese tiempo ha cambiado, aunque no en la instrumentalización que unos u otros hacen de los medios para con su causa. Hoy, las zonas insurgentes se dividen y se cierran al mundo; la pérdida de sus contactos en el exterior hace que ya no sea fácil acceder a ellas. Esta es una segunda especie de 'tierra incógnita'.

Una tercera forma comprende ciertas dictaduras que, incapaces de lograr respaldo en el exterior, se cierran al mundo. Es el caso de Birmania, frente a la cual regímenes como China o Cuba parecen casi liberales.

Una cuarta forma de 'mancha blanca' se encuentra en el límite de la política exterior: los suburbios de las grandes ciudades que atraen población venida del campo o del extranjero, donde la ruptura de las estructuras tradicionales no es compensada –como en los Estados desarrollados– por la presencia masiva de servicios públicos. En estas zonas florecen grupos mafiosos que reivindican su presencia y controlan territorios. Los enfrentamientos entre el ejército brasileño y organizaciones criminales por el control de los barrios pobres de Sao Paulo muestran otra forma de 'tierra incógnita'. El dominio de las pandillas como las Maras, –más extendido– el narcotráfico (ya denominado narcoterrorismo) y la piratería, sin duda tienen aquí parte de su significado. Todos ellos, al decir de Moisés Naim, en su libro *Ilícito*, "están cambiando el mundo".

El alcance parcial de la globalización se advierte también al considerar su impacto sobre la población mundial, donde hay que distinguir beneficiarios y excluidos.

Durante la Guerra Fría, los pronósticos concernientes a la demografía mundial enfrentaron a expertos y políticos. Algunos, recordando a Malthus, advirtieron que el aumento de la población de los países subdesarrollados podría conducir al regreso del equilibrio de la penuria; sin embargo, la tesis mayoritaria –defendida en organismos internacionales y gobiernos– fue la 'transición demográfica', que relacionaba el desarrollo económico y el crecimiento poblacional, a partir de la experiencia vivida en el mundo desarrollado y en algunos países en desarrollo (particularmente latinoamericanos). Organismos internacionales y ONG de cooperación llevaron adelante políticas que favorecían una perspectiva desarrollista en los países menos avanzados. Dicha perspectiva privilegiaba los enfoques economicistas, ignoraba cuestiones identitarias, como la religión, y menospreciaba realidades políticas como la debilidad de algunos Estados. Se trató de un 'desarrollo social importado'.

Sin embargo, contra lo pronosticado el crecimiento económico general que ha disfrutado la humanidad no ha conducido a una disminución del ritmo de crecimiento de la población; por el contrario, especialmente en los

---

11 En África, rutas tradicionales han sido cortadas (la ruta costera que unía los enclaves coloniales españoles de Ceuta y Melilla con Dakar y donde se realizaba el París - Dakar), y regiones han desaparecido de las cartas de exploración.

países menos avanzados la población ha aumentado exponencialmente, traduciendo el fracaso del desarrollo social de importación.

El aumento de población se ha encontrado con dos factores concomitantes; por una parte, el deterioro de los servicios sanitarios incapaces de enfrentar el aumento de población y por otra parte, mayores facilidades para el desplazamiento de ciertas capas de la población, favorecidas por la globalización.

Como resultado de estos factores, enfermedades que se creían desaparecidas desde los años '60 han hecho su reaparición; igualmente, nuevos males han comenzado a afectar a la población de países desarrollados y subdesarrollados.<sup>12</sup>

En resumen, se puede advertir la existencia de un doble mundo. Al norte, la globalización es una realidad creciente. Los procesos de integración se desarrollan de manera acelerada, los niveles de bienestar aumentan, la seguridad personal y colectiva se acrecienta y se advierte la creación de un mundo con patrones políticos, económicos, sociales y culturales relativamente unificados. Por el contrario, el sur aparece marcado por la división, la anarquía, la inseguridad. Áreas territoriales y grupos humanos salen de la civilización y adoptan modos de vida cada vez más primitivos. Los dos procesos se desarrollan y complementan.

Al mismo tiempo, se delinear las principales amenazas al nuevo orden internacional: la migratoria y, en parte asociada a ella, los tráfico ilícitos que golpean a todos los países y el desarrollo de actividades ilegales favorecidas por la ausencia de autoridad (narcotráfico, tráfico de órganos, trata de blancas, etc.)

Tercer elemento. El unilateralismo. El significado del triunfo de los Estados Unidos y la emergencia de un gran poder. La hora del realismo

Algunos autores comparan la desaparición de la Unión Soviética con la batalla de Zama, que representó el inicio de la unificación del mundo antiguo.

Desde su fundación, Roma venció a diversos pueblos -etruscos, sabinos, samitas, griegos, etc.-. Enseguida se enfrentó a Cartago; en tres guerras ambos pueblos disputaron la supremacía en el Mediterráneo. Con la destrucción de su rival, Roma perdió su último enemigo. Durante cinco siglos, estuvo sola frente al mundo y nadie pudo rivalizar con ella. En el plano del poder y en las ideas, su primacía fue absoluta.

Sentido similar tuvo la caída del Muro de Berlín. Al igual que en la guerra contra Cartago, el enfrentamiento con la Unión Soviética fue una lucha por la supervivencia de los Estados Unidos y al igual que Roma el 146 a. de C., los Estados Unidos enfrentan hoy una situación única: son más poderosos que todos los demás Estados, incluso coaligados y además, su impronta ideológica es inconmensurable.

Esta soledad en la primacía se justifica desde la perspectiva del poder y de las ideas.

#### a. El poder

La primacía estadounidense encuentra su base en la pervivencia de una voluntad de poder. Mientras los analistas extranjeros consideraron el idealismo neoconservador como responsable de la inseguridad que ha acompañado la transición al orden de la postguerra fría, los autores estadounidenses han enfatizado que dicha corriente se integra con otros pensamientos en lo que constituye una tradición intelectual estadounidense más amplia,

---

<sup>12</sup> Aunque la gripe porcina, la aviar, los virus VIH, Hanta o Ébola, eran conocidos desde hace varias decenas de años, carecían de impacto social, existiendo como un riesgo latente que ha adquirido presencia, a partir de las dificultades de implementación de la salud pública.

que consistentemente ha visto a Estados Unidos como una nación particular, llamada a desplegar su poder en condiciones de primacía, en favor de la libertad mundial.

Aludiendo a la 'doctrina Bush' esos mismos autores señalaban que ésta comprendía tres principios: la acción militar preventiva, la promoción de la democracia incluyendo la imposición de cambio de regímenes, y una diplomacia unilateral. Estas tres ideas existen en la política estadounidense desde el fin de la II Guerra Mundial y han catapultado a Estados Unidos a la preeminencia del mundo unipolar.

En este sentido, se advierte que, más allá de remediar ciertos excesos, la política exterior estadounidense no ha experimentado cambios radicales bajo la presidencia de Barack Obama. Estados Unidos sigue comprometido en Irak y ha reforzado su presencia en Afganistán, la contención de Corea del Norte no ha cambiado, y tampoco se advierte una modificación trascendente respecto de las regiones que motivan las preocupaciones principales de los planificadores de política exterior estadounidense.

Además, la primacía se justifica en la capacidad económica, militar y social. Pese a las dificultades en Irak y Afganistán (incomparablemente menores a las de Vietnam), Estados Unidos continúa expandiendo su poder militar. El gasto en esta área supera los US\$500 billones/año, y este desembolso es sostenible en términos económicos y políticos; financieramente, el gasto militar se sitúa en alrededor del 4% del PGB<sup>13</sup>; políticamente, no hay partido o líder relevante que favorezca la disminución del esfuerzo militar.

Este poder se despliega por todo el mundo; desde 2001, Estados Unidos ha abierto bases militares en Asia Central, Europa del Este, África y Asia, que se han unido a las existentes en América, Europa Occidental y Oceanía. Además, a diferencia de los años de Guerra Fría las bases estadounidenses son bienvenidas en países donde antes eran rechazadas como Filipinas, Japón y la propia Europa Occidental<sup>14</sup>. Hoy, Estados Unidos tiene el poder y la voluntad para intervenir a escala global.

La primacía se explica también por la abrumadora diferencia de poder de Estados Unidos respecto de los otros actores. Tanto desde el punto de vista de la voluntad como de la capacidad de los demás actores relevantes, no se avizora un desafío a la primacía estadounidense, ni al interior del mundo occidental, ni en el resto del sistema internacional.

La voluntad es una cuestión trascendente en el caso de Europa. Los distintos modelos elaborados luego del hundimiento de la Unión Soviética han coincidido en la comunidad ideológica y civilizacional entre los Estados Unidos y la Unión Europea (UE)<sup>15</sup>, pudiéndose constatar que, pese a la divergencia de intereses y a las diferentes perspectivas, este elemento se ha mantenido debido a que Europa carece de una verdadera política exterior, y acepta la dependencia estratégica de los Estados Unidos.

Es cierto que los tratados europeos han avanzado en la creación de una identidad europea. Sin embargo, dicha implementación ha conocido dificultades. No se trata sólo de que la UE., no tenga capacidad para intervenir en grandes crisis (como Medio Oriente, donde podría hacer valer su condición de primer socio comercial de Israel), sino que sus acciones en áreas percibidas como pertenecientes a su esfera de influencia son limitadas (Yugoeslavia) Incluso, en sus conflictos bilaterales con Estados extracomunitarios, los europeos han terminado por aceptar la intervención estadounidense.

---

13 En la presidencia de Ronald Reagan este gasto ascendía al 8% del PGB, y al inicio de la II Guerra Mundial llegó al 15%.

14 Un solo ejemplo sobre la diferencia de poder entre Estados Unidos y otros actores: cuando, con motivo de la guerra de Afganistán, los europeos quisieron participar enviando tropas, se encontraron con que mientras Estados Unidos disponía de varias decenas de aviones Galaxy supertransportadores, toda la UE. no tenía ninguno.

15 Huntington y Fukuyama asignan a este elemento una importancia crucial; "...la supervivencia de Occidente depende de que los estadounidenses reafirmen su identidad occidental y los occidentales [europeos y norteamericanos] acepten su civilización como única y no universal". Huntington Samuel: El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial, op. cit., p. 21.

Los países europeos con aspiración a desarrollar su propia política exterior mantienen un margen importante de autonomía, lo que permite el juego de la diplomacia estadounidense. Más aún, la incorporación de Europa Oriental ha acrecentado las divisiones internas.

Además, las acciones militares en Europa y Asia han demostrado la incapacidad europea para actuar autónomamente. Por último, los países europeos no parecen dispuestos a aumentar sus presupuestos militares, de cooperación y de política exterior a un nivel que les garantice la autonomía. En el dilema entre cañones y mantequilla, los europeos se inclinan por su desayuno.

Lo anterior, evidentemente apoyado por una opinión pública europea en donde reina lo “políticamente correcto” y no hay espacio para levantar la voz disidente sin ser descalificado o tildado –a lo menos- de “fascista”.

En el caso de China y Rusia, la voluntad de competencia aún no se expresa a nivel global. Aunque ambos países han aumentado su poder militar y económico y han expresado su voluntad de limitar la acción estadounidense en lo que consideran sus áreas de influencia, sus iniciativas parecen más bien destinadas a afirmar su condición de potencias de alcance regional<sup>16</sup>.

Además, en los tres casos, se puede advertir el juego de balanzas de poder que tienden a contener las intenciones de expansión global. En Asia Pacífico, Japón, Australia, Corea del Sur y Asean buscan equilibrar la acción china, y en este esfuerzo se ha incorporado también India. Por su parte, los esfuerzos rusos de asentar su peso sobre los países que integraban la Unión Soviética, han conducido a equilibrios que comprometen las relaciones con la UE., a la cual se han integrado Estados como Letonia, Lituania y Estonia.

Estos equilibrios alimentan la primacía estadounidense. Especialmente en Asia Pacífico, las bases militares de ese país son vistas como una presencia estabilizadora<sup>17</sup>.

La primacía estadounidense tiene un componente económico; el mundo de la globalización fragmentada se caracteriza por el desarrollo de importantes flujos de comercio entre Europa, Asia Pacífico y América del Norte. En el comercio mundial del año 2006, Europa representaba el 43,1% de las importaciones y el 42,1% de las exportaciones; en tanto que Asia Pacífico el 25% y el 27,8% y América del Norte el 21% y el 14,2%. Esto muestra que las tres regiones del norte engloban una media del 90%<sup>18</sup> del comercio mundial.

## b. Las ideas

En el mundo de la globalidad fragmentada, el poder se compone de voluntad, capacidad, e ideología. Las pretensiones de liderazgos requieren también –como durante los siglos XIX y XX- de una cosmovisión que explique y justifique la aspiración de dirigir.

Esta cuestión fue debatida a raíz de los trabajos de Francis Fukuyama<sup>19</sup>, ácidamente criticados a partir de una lectura limitada y parcial de sus planteamientos<sup>20</sup> y a quien los hechos han dado razón.

16 China ha adherido a la campaña antiterrorista liderada por Estados Unidos, aunque ha dejado en claro que el rol de policía mundial de Estados Unidos, no es necesario en su área de influencia. Al efecto, la organización denominada Shanghai Cooperation Organization (SCO), creada en 1996 como Shanghai Five Group, hoy integrada por China, Rusia, Kazakstán, Kirgizstán, Tayikistán y Uzbekistán, ha reivindicado su papel en la lucha contra el terrorismo, separatismo y extremismo.

17 Ello es verdadero en el caso de China que ve la alianza nipo-estadounidense como una garantía contra la exacerbación del nacionalismo japonés.

18 Contrariando las teorías de la dependencia, el comercio internacional y los flujos de inversiones se realizan predominantemente entre países del norte desarrollado. La visión de tres áreas marcadas (Asia, América del Norte y Europa) y tres vacíos (América Latina, África y Asia Central) corresponde a los datos de la realidad económica.

19 El primer paradigma sobre el orden postmoderno fue elaborado por este profesor estadounidense de origen japonés, quien presentó sus conclusiones en una conferencia académica, que se transformó en el artículo “The End of the History,” publicado en la revista *The National Interest*, el verano de 1989, esto es antes del fin de los socialismos europeos. Fukuyama profundizó sus planteamientos en “A Reply to My Critics,” publicado en la misma revista en el invierno de 1989-1990. El libro “El fin de la historia y el último hombre” fue publicado en 1992.

20 Al respecto, ver Sanhueza Carvajal, Raúl: “Revisitando a Francis Fukuyama y Samuel Huntington. Análisis crítico de los paradigmas sobre el orden de la postmodernidad” en *Revista DIPLOMACIA*, N°104, octubre-noviembre 2005.

En efecto, la competición por el poder ha significado el regreso de la antigua competencia ideológica entre el liberalismo y las diversas alternativas de autocracia. En ese sentido, no hay nuevas ideas o modelos ideológicos sino el relanzamiento de una vieja rivalidad que pareció superada por el enfrentamiento capitalismo-comunismo, propio de la Guerra Fría. La diada libertad/ igualdad sigue estando vigente en el sistema político nacional e internacional. Algunos le pondrán otros conceptos como Mercado o Estado, pero al final es cuánto confiamos en el individuo, versus el poder de las estructuras para homogeneizar.

Contrariando las predicciones idealistas de principios de los '90, tanto China como Rusia se han orientado hacia modelos autocráticos profundamente enraizados en sus identidades históricas. Entre estos y otros países que siguen estos modelos, podemos estimar que más de dos mil millones de personas viven hoy bajo regímenes autocráticos notablemente sostenibles. China y Rusia constituyen autocracias que han tenido éxito en proporcionar a sus habitantes estabilidad y bienestar, realizando un importante esfuerzo de liberalización económica –dejando operar las fuerzas del mercado–, sin la correspondiente liberalización política.

La existencia de esta rivalidad ideológica se expresa en interpretaciones divergentes respecto de cuestiones fundamentales como la no intervención y la extensión de las soberanías nacionales; Estados Unidos puede inquietarse por el apoyo chino o ruso a regímenes dictatoriales situados en África, Asia o América Latina con la misma intensidad con la que Rusia y China se inquietan ante las intervenciones estadounidenses en nombre de la democracia y de los derechos humanos en Kosovo, Afganistán o Sudán<sup>21</sup>.

Igualmente, esta rivalidad cuestiona el alcance del concepto de 'comunidad internacional'; este término sugería la existencia de un acuerdo sobre el comportamiento internacional, la moralidad internacional e incluso una conciencia internacional fundada sobre un entendimiento civilizacional, entre los actores relevantes del mundo. Sin embargo, desde fines de los '90, la crisis de Kosovo mostró que este entendimiento no existía, como lo confirma la actual crisis en Sudán<sup>22</sup>. En el ámbito multilateral, el resultado de este impasse es la parálisis de los organismos internacionales, singularmente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuya capacidad para actuar se ve fuertemente comprometida por la división entre autocracias y potencias liberales, así como por las dificultades europeas para comprometerse en las acciones estadounidenses.

El resultado es el regreso a estrategias que garantizan la primacía estadounidense y que contienen a las potencias autocráticas. En este sentido, el carácter predominantemente liberal de la globalización de alcance parcial, permite diferenciarla de otros períodos de la historia, como el mundo postnapoleónico, cuando la primacía correspondía a la autocracia.

Igualmente, esta visión permite estimar en su real dimensión el debate entre Occidente y el Islam; es cierto que este enfrentamiento parece importante, particularmente porque a diferencia de situaciones parecidas, ambos bandos utilizan medios similares -Robert Kagan destaca que la globalización no sólo incentiva la rebelión islámica en su contra, sino que también arma a los rebeldes-. Sin embargo, aquí tampoco la tradición puede vencer a la modernidad; ni siquiera los más enfervorizados defensores de la tradición islámica aspiran al enfrentamiento universal con el mundo de la globalización. Por ende, esta rivalidad terminará con una síntesis que recogerá elementos de ambas corrientes y que tendrá un alcance parcial.

El futuro del mundo estará determinado por la rivalidad entre los grandes poderes y las ideologías del liberalismo y la autocracia más que por los esfuerzos de algunos extremistas para restaurar el pasado religioso.

---

21 Refiriéndose a la intervención occidental en Kosovo, Robert Kagan recuerda que ésta fue ilegal conforme al derecho internacional clásico y a la Carta de Naciones Unidas. Estadounidenses y europeos fueron a una guerra en nombre de lo que ellos consideraban una ley superior de moral liberal; pero para quienes no comparten esta moralidad liberal, estos actos fueron ilegales y contrarios a la tradicional defensa de la soberanía nacional serbia. Cf. Kagan Robert: "Ends of Dreams, return of History".

22 Particularmente, la discutible orden de detención no cumplida en gran parte del mundo contra el gobernante de ese país.

#### Cuarto elemento. La globalización limitada en el sur. La doctrina de la frontera

Durante la Guerra Fría, uno de los símbolos que cruzaba Europa de norte a sur, fue el telón de acero. Este conjunto de miradores y alambres de púa caracterizó la política internacional posterior a la II Guerra Mundial y no sólo en ese continente; en Corea, Tailandia e incluso en América Latina, había otros tantos muros, otros tantos frentes de lucha entre dos bloques.

De la misma manera que el frente/muro fue la imagen de la Guerra Fría, la idea de 'frontera' es característica de la globalización de alcance parcial. Por frontera entendemos una línea ancha que no enfrenta a dos ejércitos rivales, sino separa a mundos. El objeto de una frontera no es la guerra, sino fijar un límite, señalar el punto que divide la tierra conocida, de la desconocida.

Ello, porque la idea central de un imperio institucional (como el estadounidense en la actualidad y el británico y el romano en el pasado) es la 'expansión limitada'. Así, mientras el frente era una sucesión de líneas dispersas de enfrentamiento, la 'frontera' es una línea continua.

De esta manera, el mundo está siendo dividido por una 'frontera' o '*limes*' en el sentido romano del término. Una línea que separa al mundo crecientemente unido, desarrollado y globalizado, de su contraparte dividida y subdesarrollada. Dicha frontera está en establecimiento; en ciertos lugares ya se ha definido (Estados Unidos – México, Mar Mediterráneo), en otros está en vías de desarrollo (Medio Oriente, Asia Central) y esta fase de estabilización es frecuentemente violenta.

La estabilización supone espacios que cumplen un papel fundamental fijando la frontera; son los llamados 'Estados tapones', entidades cuya oferta es estabilidad y seguridad para la frontera, particularmente frente a las nuevas amenazas. Es el caso de México (beneficiado de ayuda internacional, comercio y un tratado de libre comercio con los Estados Unidos), de Marruecos, Argelia, Turquía, etc.

Mirado desde el punto de vista de la idea de 'frontera', los conflictos de la postguerra fría adquieren una nueva dimensión. Luego de período idealista de 1990-1995, los Estados Unidos han intervenido sólo a lo largo de una 'frontera' progresivamente estabilizada, donde los Estados tapones han sabido sacar provecho.

Cuba ha obtenido provecho de la amenaza de inestabilidad que podría provocar una salida traumática al régimen comunista. La prioridad a la estabilidad ha permitido al gobierno caribeño conservar el poder pese a la desaparición de su principal socio. Para ello, le ha bastado esgrimir la amenaza de una invasión de refugiados a las costas de Florida y mostrar que es el garante de la seguridad de esa parte de la frontera.

La misma oferta de estabilidad ha permitido la supervivencia de otros regímenes próximos a la frontera. El gobierno de Argelia ha recibido el apoyo de Occidente para llevar adelante su represión, sin ser molestado por los medios de comunicación europeos, ni por los defensores de los derechos humanos (y ello ha ocurrido a pocos cientos de kilómetros de Europa).

En los Balcanes, la fijación de la frontera no fue fácil. La intervención de la OTAN en Bosnia Herzegovina fue sucedida por otra acción en Kosovo, que ha terminado separando a la población de origen albanés de la de origen serbio. Al norte de esa frontera, Croacia y Eslovenia se aprestan a encontrarse con Europa; al Sur, Albania –nuevo Estado tapón- obtiene importantes ganancias de la amenaza que hace planear sobre Italia y Grecia en materia de contrabando, migraciones y tráfico de drogas. Lo mismo ocurre con Turquía ¿fue acaso coincidencia que pocos días después de que el Parlamento francés declarara en el año 2000 el genocidio armenio, un barco de refugiados kurdos llegara a la costa francesa del Mediterráneo?.

Más al Este, la inestabilidad de la frontera en el Cáucaso ha sido confiada a Rusia. Los gobiernos de Putin y sus sucesores obtuvieron carta blanca para terminar con la rebelión chechena, a costa de generar una lucha con los sectores islamistas. Igualmente, pese a las generalizadas declaraciones de repudio, el mundo tuvo que permitir que Rusia asentara su influencia sobre Georgia.

Así se puede apreciar una línea de frontera que separa al Norte del Sur, para cuya estabilización se adoptan medidas políticas, económicas, intervenciones militares directas del Norte y acción de países gendarmes. Estas intervenciones contrastan con la ausencia de preocupación sobre otros conflictos. En Zaire, Liberia, Sudán e incluso Cote d'Ivoire, Occidente ha dejado a los propios africanos tratar sus problemas. En estos casos, la intervención se ha desatado sólo cuando los medios de comunicación han presionado las conciencias de las opiniones públicas. La generalidad de los países del Sur parece entregada a su destino de divisiones y retraso progresivo, mientras la brecha con el Norte se amplía y se acentúa su irrelevancia.

La comparación entre el Asia Pacífico y América Latina ilustra esta divergencia. Asia Pacífico (incluyendo India) se ha integrado al Norte; su producto interior bruto en relación con el PIB mundial no deja de aumentar, situándose actualmente en alrededor del 20%; por el contrario, el porcentaje del PIB latinoamericano en el PIB mundial ha disminuido del 6,8% en 1980 al 3,9% en 2007. Lo mismo ocurre con la participación de comercio: Asia Pacífico concentra el 26% del comercio mundial, en tanto que América Latina, firmemente anclada en el Sur, concentra el 3% de las importaciones y el 3,6% de las exportaciones mundiales<sup>23</sup>.

Esta diferencia entre regiones que compartieron la identidad de 'No Alineados' permite advertir la existencia una última categoría de Estados que se sitúa en el Sur y que escapan al abandono generalizado. Son los 'territorios factorías o puertos', puntos aislados en medio del Sur, que se relacionan con el Norte gracias a variados de intereses que hace de ellos una avanzada de la frontera.

Estos estados obedecen a ciertos patrones fundamentales: algunos son transplantados (Australia y Nueva Zelanda), otros controlan vías comerciales de importancia (Panamá o Singapur), otros son cercanos a zonas de producción de amenazas contra el Norte (Colombia). En algunos casos, se trata no de Estados sino de metrópolis a las que se llega por vía aérea y que cumplen el papel de observadores y estabilizadores de las zonas circundantes.

Gracias a este papel estos Estados pueden aspirar a ser defendidos por el Norte y obtener respaldo para acciones de estabilización, en las que utilizan sus propias fuerzas, como ocurrió con la intervención australiana en Timor Oriental. Sin embargo, estos estados o territorios carecen del poder de los Estados tapones para reclamar mayores beneficios. En una lógica de Guerra Fría, el Reino Unido recobró Malvinas al precio de una guerra; en una lógica postmoderna cedió Hong Kong a China sin verdaderas garantías de su porvenir.

### Quinto elemento. Un orden internacional conveniente para los actores principales

El orden internacional descrito se funda no en la imposición, sino en la conveniencia de los actores significativos. Estados Unidos, potencia global, asume la responsabilidad de intervenir selectivamente en defensa de sus intereses; Europa puede criticar a los Estados Unidos y defender un orden más humano, sin necesidad de aumentar los gastos de defensa que sus ciudadanos no están dispuestos a pagar. Rusia y China reivindican su condición de actores regionales que se encuentran con la potencia global en los desafíos trascendentes, cada vez más escasos.

---

23 A fines de los años '50, el valor de las exportaciones latinoamericanas era el 11,5% del total mundial y en los años '70, aún constituía el 5,9%.

## Conclusión

La determinación de los marcos conceptuales de una política exterior global se funda en el encuentro entre dos apreciaciones; por una parte, las fortalezas y debilidades de Estado y, por la otra, las características del sistema internacional global en que se inserta.

El sistema internacional que se está estableciendo, luego de fases de idealismo, se asienta en una aproximación realista del mundo unipolar. En el horizonte del próximo decenio el predominio estratégico-militar y económico de Estados Unidos se preservará.

Es efectivo que esta posición de poder excepcional no durará indefinidamente y, como lo muestra la historia, que la dinámica fundamental de las relaciones internacionales tiende a que otros Estados procuren compensar y restringir ese poder (notablemente China y Rusia) Igualmente, es cierto que errores políticos estadounidenses pueden acelerar esta dinámica.

Sin embargo, es difícil que en el corto plazo se configure un orden multipolar. El desarrollo del proceso, no significa que se deba asumir el resultado.

Este mundo unipolar distingue su alcance. Existe una zona donde el liderazgo estadounidense está llevando a una creciente interrelación, unificación y desarrollo; existe otra, cuya participación en ese mundo está siendo desestimada. La división entre el centro y la periferia (Norte y Sur) mantiene su vigencia y acrecienta las brechas entre unos y otros.

En este sentido, el mundo de la globalización parcial asigna papeles a los Estados situados fuera de los centros de poder (Estados Unidos, Europa, Asia Pacífico) Algunos cubren las fronteras entre los mundos que se están dividiendo; otros constituyen avanzadas de la globalización en determinados territorios.

Para Chile, la posibilidad de aspirar a un papel de avanzada del mundo globalizado en la región constituye un modelo plausible para preservar su independencia, integridad, seguridad y aspirar al desarrollo. Especialmente si consideramos el contexto político latinoamericano, caracterizado por la fragilidad de la democracia y la presencia de los (neo) populismos<sup>24</sup>.

En ese contexto, el ejercicio de la política exterior se convierte en una cuestión enormemente compleja. En 'La República', Platón señalaba que la virtud de los gobernantes debía ser, no la justicia, no la fuerza, sino la prudencia. En la misma línea, 2.500 años más tarde Hans Morgenthau indicaba: "El individuo puede sostener, como individuo: *Fiat iustitia, pereat mundus* (hágase justicia aunque el mundo perezca). El Estado, en cambio, no tiene derecho a decir lo mismo en nombre de los que tiene a su cargo... No puede existir moralidad política sin prudencia, esto es, sin consideración de las consecuencias políticas de una acción aparentemente moral. El realismo, pues, considera a la prudencia –la consecuencia de más peso entre las acciones políticas alternativas– como la suprema virtud en política"<sup>25</sup>. Esta lección se mantiene hoy vigente.

Santiago, República de Chile, noviembre de 2009. ■

---

24 Véase A. Soto y P. Schmidt (eds): Las frágiles democracias latinoamericanas. El Mercurio, Santiago, 2008.

25 Hans J. Morgenthau: Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz, op. cit., p. 21.

# FORMACION DE LOS DIPLOMATICOS CHILENOS: UNA VISION RETROSPECTIVA

CAROLINA LLANOS BRUNA\*

## RESUMEN

*En el documento “Formación de los diplomáticos en el mundo”, publicado en DIPLOMACIA N° 111, el embajador y ex director de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”, Rolando Stein, comentaba la escasa literatura existente con respecto a la manera cómo los diplomáticos son reclutados, formados y entrenados a lo largo de su carrera.*

*La necesidad de conocer el impacto de la formación entregada por la Academia Diplomática a los profesionales motivó el desarrollo de una investigación basada en entrevistas a doce de los quince integrantes de la promoción 1999-2000. Este documento describe las características generales del Curso de Formación para Diplomáticos chilenos y presenta los resultados obtenidos a partir de la evaluación del Plan de Estudios cursado por esa generación.*

## ABSTRACT

*In the document “Diplomatic Training around the World” published in DIPLOMACIA N° 111, Rolando Stein, Ambassador and former Director of Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, mentions the almost nonexistent literature about methods by which diplomats are selected, trained and taught throughout their careers.*

*The need to know the results of training as given by the Academia Diplomática inspired an investigation based on interviews to twelve members of the 1999-2000 promotion. This research describes general characteristics of the Training Course for Chilean Diplomats (Curso de Formación para Diplomáticos). It also offers the results of an evaluation of the Pensum (Plan de Estudios) undertaken by said promotion.*

## Antecedentes

El Servicio Exterior chileno es definido como “un cuerpo de profesionales que conforman la planta de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores”<sup>1</sup>.

En consecuencia, a pesar de su denominación, no estamos frente a lo que, en Derecho Administrativo, se ha denominado “Servicio Público”, entendido éste como una institución de derecho público que cuenta con fines, funciones y atribuciones, recursos financieros, humanos y materiales, por señalar lo principal. El Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834) ha establecido que los recursos humanos de un servicio público se insertan en cuatro plantas de personal: directivos, profesionales, administrativos, y servicios.

Por leyes especiales es posible establecer la existencia de una nueva planta, distinta de las cuatro anteriores, en una determinada institución pública. En ese caso, la ley especial podrá establecer requisitos especiales de ingreso, de ascenso, remuneraciones, jornadas laborales, etc.

\* Alumna de la carrera de Periodismo de la Universidad San Sebastián de Concepción. Realizó su práctica en la Academia Diplomática entre agosto y octubre de 2009.

<sup>1</sup> Marco Aguayo, “El Servicio Exterior chileno: Diagnóstico y necesidad de reforma para la modernización de la Cancillería.” Tesis para optar al grado de Magister en Política Exterior. Universidad de Santiago. 2009.

Los diplomáticos constituyen un grupo de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que tienen un estatuto jurídico especial debido a las características de su carrera funcionaria, ordenada en seis grados<sup>2</sup> y que implica normalmente una rotativa de dos años de permanencia en Chile y cinco en el extranjero a lo largo de ella.

La naturaleza de la función que se desempeña en el Servicio Exterior chileno es, sin duda, merecedora de un tratamiento especial, más aun cuando dicha función se lleva a cargo esencialmente en el extranjero y no en el territorio chileno.

La Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello” tiene como finalidad seleccionar a los postulantes al Servicio Exterior de Chile, dar preparación profesional y promover el perfeccionamiento de los funcionarios del Servicio Exterior, especializar y capacitar profesionalmente a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores e incentivar y perfeccionar su formación cultural y profesional<sup>3</sup>.

Como consecuencia, se imparten cursos permanentes y cursos de especialización. Los cursos de formación para los alumnos de la Academia Diplomática son permanentes y son denominados Cursos Regulares. Consisten en un conjunto de asignaturas que son planificadas para entregar una formación profesional idónea y desarrollar las aptitudes que requieren los diplomáticos chilenos.

El proceso de selección se inicia con un periodo de charlas informativas ofrecidas en la propia Academia o en las principales universidades y carreras que forman al profesional que se está buscando. Estas charlas motivacionales se ofrecen tanto en Santiago como en regiones, preferentemente a alumnos de los últimos años de una carrera profesional, de ello resulta que ellos podrán postular sólo dos años después de ser informados, una vez obtenido un título profesional.

Si bien el reglamento orgánico de la Academia señala su interés en seleccionar personas que tengan profesiones “afines” a la función diplomática, en la práctica ha sido imposible establecer, con precisión inequívoca, cuáles son esas carreras, dejándose siempre, en los anteriores reglamentos, la posibilidad de seleccionar postulantes de otras especialidades, además de las que tienen ‘afinidad’.

La situación expuesta en el párrafo anterior ha generado dos efectos de los que es posible dejar constancia: el primero es que, por razones prácticas, se ha terminado entendiendo la afinidad no por profesiones (tales como Derecho, Administración Pública o Periodismo que, a la larga, conformarían una lista interminable y quizás inconstitucional) estableciéndose la afinidad por el número de semestres previstos para la formación, la que ha quedado en un mínimo de ocho.

El segundo efecto de lo anterior es que, en el momento en que termina el proceso de selección (que incluye evaluaciones escritas, exámenes orales, análisis psicológicos y entrevistas personales) se obtiene un conjunto heterogéneo de personas, con distintas formaciones profesionales, algunos con postgrados; pero ninguno de ellos con los conocimientos y habilidades que el Ministerio de Relaciones Exteriores espera de sus diplomáticos, lo que hace necesario, al inicio de la carrera, un curso de formación equivalente a un postítulo.

Los objetivos generales del Curso de Formación para Diplomáticos chilenos de la Academia Diplomática son:

-Entregar competencias y habilidades para la función diplomática.

2 La planta de Servicio Exterior está constituida de la siguiente forma: Tercer Secretario de Segunda Clase, Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero, Ministro Consejero y Embajador. La carrera diplomática culmina con el grado de Ministro Consejero. El cargo de Embajador es uno de aquellos denominados “de exclusiva confianza” del Presidente (a) de la República.

3 Reglamento de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. Texto actualizado del Decreto Supremo N° 463, de 2001, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Título II, Artículo 3.

-Inculcar valores consistentes con su desempeño ético durante la vida profesional.

-Nivelar los conocimientos básicos que los alumnos poseen en materia de ciencias sociales, que suelen ser diferentes de acuerdo a sus procedencias profesionales.

Los objetivos específicos son:

-Desarrollar capacidades lingüísticas, con especial énfasis en los idiomas castellano e inglés, con certificación externa del grado de dominio en este último caso.

-Conocimiento integral del país, sus instituciones y su vida política, económica y cultural.

-Brindar el mismo conocimiento respecto de América Latina, con especial énfasis en la política de integración regional.

-Impartir enseñanza sobre materias propias de la profesión tales como Derecho Internacional, Relaciones Internacionales, Economía Internacional, Ceremonial y Protocolo, Instituciones Internacionales, nuevos temas de la agenda internacional, etc.

Una vez egresados de la Academia, los alumnos pasan a formar parte del Servicio Exterior de Chile, incorporándose con el grado de Tercer Secretario de Segunda Clase y son designados a alguna Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores. Después de dos años saldrán al extranjero para trabajar en Embajadas, Misiones, Consulados Generales y Consulados de Chile en el exterior.

Durante la década de los 90 fueron efectuados diferentes cambios y le correspondió al Embajador Eduardo Ortiz, Director de la Academia entre 1995 y 2000, consolidar las transformaciones en el plan de estudios, en la composición del cuerpo de profesores y en la separación de cursos para diplomáticos chilenos y extranjeros.

El Curso de Formación para Diplomáticos chilenos mantuvo la característica de un plan de estudios de dos años, cada uno dividido en dos semestres, generalmente de abril a junio el primero; y de agosto a noviembre el segundo. El plan de estudios incluyó asignaturas anuales (idiomas); semestrales, que tienen como objetivo reflejar la realidad nacional e internacional y mensuales, denominadas seminarios, que examinan variadas materias.

La malla curricular del Curso de Formación para diplomáticos chilenos en los años 1999 y 2000 incluyó las siguientes asignaturas:

-Primer semestre del primer año: Inglés, Francés, Derecho Internacional Público, Ciencias Políticas, Economía Internacional, Historia Mundial Contemporánea, Geografía Mundial y Práctica Diplomática.

-Segundo semestre del primer año: Inglés, Francés, Relaciones Internacionales, Derecho y Práctica Consular, Integraciones Económicas, Práctica Diplomática, Literatura Chilena e Historia de América Latina.

-Primer semestre del segundo año: Inglés, Francés, Negociaciones Internacionales, Ceremonial y Protocolo, Derecho Internacional Privado, Derecho Comparado, Historia Diplomática de Chile y Política Mundial.

-Segundo semestre del segundo año: Inglés, Francés, Seguridad Internacional, Gestión Organizacional y Administrativa, Negociaciones Económicas Internacionales, Política Internacional de Europa, Fronteras y Límites de Chile, Política Exterior de Chile y Organismos Internacionales.

El proceso de formación se complementó con un periodo de práctica en alguna de las Direcciones del Ministerio del Relaciones Exteriores y finalizó con la elaboración de una tesina individual sobre un tema aprobado por la Dirección de la Academia.

En el año 2001, siendo Director el Embajador Carlos Portales, se modificó el plan de estudios estableciéndose un régimen de cinco cuatrimestres, más un bimestre de práctica profesional. A partir de 2005 se ha hecho habitual que cada nuevo Director que asume ajuste el plan de estudios de acuerdo a los requerimientos del Servicio.

Profesionalizar a los diplomáticos es un tema al que se ha dado mucha relevancia en el último tiempo, especialmente en las Reuniones de Directores de Academias Diplomáticas del mundo. De la necesidad de conocer el impacto del proceso de formación de los diplomáticos de la Academia Diplomática de Chile en su ejercicio profesional es que surgió la idea de realizar una evaluación del Plan de Estudios cursado por la generación egresada el año 2000.

### Alcances del estudio

Para conocer el impacto que tiene esta formación en los profesionales es que se desarrolló una investigación que busca conocer la opinión de los egresados del año 2000 respecto de la malla curricular que cursaron y la correlación que tiene con las funciones ejercidas como profesionales miembros del Servicio Exterior chileno.

La investigación se basó en entrevistas personales a doce de los quince estudiantes de la promoción 1999-2000. Los tres que no fueron entrevistados estaban en el extranjero.

Para el desarrollo de la entrevista fue elaborado un cuestionario, el que se dividió en dos partes. La primera da cuenta de los antecedentes académicos y profesionales del entrevistado, tales como Dirección en la que realizó la práctica y Dirección a la que fue asignado luego del egreso de la Academia, destinaciones en el extranjero, otros estudios; seminarios, diplomados o magister y dominio de idiomas extranjeros. La segunda parte consistía en evaluar el plan de estudios cursado en la Academia. Para ello se presentó una lista de las asignaturas cursadas agrupadas por área temática.

El estudio buscó conocer qué asignaturas o qué área temática del plan de estudios tuvo mayor o menor relevancia de acuerdo a las diferentes funciones ejercidas a lo largo de la carrera profesional de los diplomáticos, tanto en Chile como en el extranjero. También se cuestiona si hubo asignaturas que el profesional tuvo que profundizar o actualizar y si alguna temática que él o ella considere relevante quedó fuera del plan de estudios de la época.

## Conclusiones

1) En el periodo 1999-2000 se alcanzó una relación de once postulantes por cada vacante. El número de postulantes demuestra el prestigio alcanzado por la Academia Diplomática y los altos estándares de selección de los candidatos. Lo cierto es que un menor número de postulantes se traduce en una selección limitada. Lo ideal es tener un universo amplio y seleccionar a las personas más idóneas para la función. Por otra parte, una postulación masiva puede crear expectativas que pongan en riesgo la búsqueda de los mejores candidatos, además de desacreditar el concurso. Esto implica focalizar los mecanismos de difusión para acceder a futuros postulantes que más se acerquen al perfil que se busca.

Los diplomáticos que fueron consultados para este trabajo presentan el siguiente perfil profesional: tres son administradores públicos y provienen de la Universidad Central, la Universidad de Santiago y la Universidad de Chile. Dos son periodistas, uno de la Universidad de Oriente de Santiago de Cuba y el segundo de la Universidad del Norte. Dos son Licenciados en Historia de la Pontificia Universidad Católica y uno es Licenciado en Historia del Arte de la Universidad Internacional SEK. Hay un abogado de la Universidad Diego Portales y un Doctor en Derecho de la Universidad de París. También, hay un Licenciado en Sociología de la Universidad de Chile. Y, por último, uno es Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Se puede destacar que más de la mitad de los profesionales corresponden a lo que anteriormente se definió como “carreras afines”, es decir Administración Pública, Periodismo y Derecho.

2) El grupo seleccionado en el año 1999 presenta algunas características que deben ser destacadas:

2.1) Con respecto al perfil etario, los entrevistados tienen, pasados diez años de su ingreso a la Academia Diplomática, entre 34 y 43 años.

2.2) La promoción analizada logró representar la variada composición étnica del país, ya que de sus integrantes uno es descendiente de mapuche y otro de rapanui. Esta realidad descrita es digna de destacar, puesto que por primera vez descendientes de los pueblos originarios de Chile forman parte del Servicio Exterior del país.

El siguiente cuadro representa el origen étnico del grupo:

| Origen de los apellidos                         | Número de apellidos | Porcentaje |
|-------------------------------------------------|---------------------|------------|
| Chilenos de ascendencia española                | 23                  | 77%        |
| Chilenos con ascendencia en el resto de Europa  | 1                   | 3%         |
| Chilenos de ascendencia en Medio Oriente        | 4                   | 13%        |
| Chilenos con ascendencia en Asia                | 0                   | 0%         |
| Chilenos con ascendencia en pueblos originarios | 2                   | 7%         |
| Total                                           | 30                  | 100%       |

Metodología: Análisis del origen del apellido paterno y materno de los quince diplomáticos seleccionados en el año 1999.

2.3) Hoy, virtualmente todos los servicios diplomáticos en el mundo incluyen mujeres y, si bien en la actualidad su participación es creciente, en esta promoción, de los quince seleccionados, sólo dos lo fueron (13%).

3) La preparación profesional de un diplomático es una tarea permanente, que se concreta tanto en la adquisición de nuevos conocimientos como en el ejercicio práctico a lo largo de toda la carrera dentro de la Cancillería, en las embajadas, los consulados y demás misiones en el extranjero.

La investigación demuestra que la mayoría de los diplomáticos se encuentra en posesión de estudios de postgrado. De los doce entrevistados, seis los tienen a nivel de diplomado, cuatro a nivel de magíster y uno a nivel de doctorado.

Se debe distinguir también el hecho de que para el ascenso a los grados de Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro Consejero, además de las exigencias comunes a todos los funcionarios públicos, de tiempo de permanencia en el grado anterior y de evaluación del desempeño con buenas calificaciones, el estatuto jurídico de los diplomáticos requiere, además, haber cumplido con exigencias de perfeccionamiento.

Sin embargo, en general la razón que ha motivado a este grupo a cursar estudios de postgrado es el interés personal y el enriquecimiento profesional en materias tan variadas como Diplomacia y Comercio, Seguridad Nuclear, Estudios Asiáticos, Cinematografía, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales, Género y Políticas Públicas, Estudios Latinoamericanos y Cultura Árabe Islámica. Se destaca también el hecho de que la mayoría de estos estudios se han cursado en Universidades de prestigio internacional como la Universidad de Oxford, Universidad de París, Facultad de Cine de Praga, Universidad de Otago en Nueva Zelanda, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Chile y Universidad Católica de Chile.

| Tipo de estudios | 1999 | 2009 |
|------------------|------|------|
| Licenciatura     | 16   | 0    |
| Diplomado        | 0    | 7    |
| Magíster         | 0    | 4    |
| Doctorado        | 1    | 0    |

Metodología: Análisis de la formación profesional de los diplomáticos a lo largo del tiempo.

4) Como se mencionaba al comienzo de este trabajo, el Curso de Formación para Diplomáticos chilenos finaliza con una práctica profesional en alguna de las Direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. El estatuto jurídico implica generalmente una rotativa de dos años en Chile y cinco en el extranjero.

La relación entre la práctica profesional, la primera designación a una Dirección del Ministerio y la Dirección en la que estaban trabajando los entrevistados a la fecha del estudio se da de la siguiente forma: sólo dos de los doce consultados se han mantenido trabajando siempre en la misma Dirección, cuatro

estuvieron en la misma Dirección durante la práctica y la primera designación, pero fueron derivados a una Dirección distinta al llegar desde su primera destinación en el extranjero y cinco entrevistados han pasado por tres Direcciones distintas a lo largo de su carrera. De esta última situación, se puede interpretar que se espera de todos los diplomáticos un desempeño equivalente en materias jurídicas, políticas, económicas o administrativas, independientemente de su formación profesional, ya que la formación generalista impartida en la Academia Diplomática entrega las herramientas necesarias para un desarrollo profesional sólido en cualquiera de las Direcciones a las que sea asignado el diplomático<sup>1</sup>.

7) En lo que respecta a la destinación al extranjero, el grupo analizado cumple con la generalidad de la rotativa, puesto que la mayoría salió destinado luego de dos años en Chile y permaneció en el extranjero por cinco años. Son excepciones el caso de Juan Pablo Espinoza, quien fue becado y salió de Chile luego de once meses; y el caso de Daniel Ortiz, quien partió en Comisión de Servicio a Haití después de ocho meses en la Dirección Asia Pacífico.

Las funciones ejercidas por este grupo de diplomáticos en el extranjero corresponden principalmente a labores consulares, es decir, protección de los derechos e intereses del Estado de Chile y de los nacionales en el Estado receptor, entrega de documentación a chilenos de su circunscripción o de paso por ella y asistencia a los nacionales desvalidos, entre otras. Este grupo en particular se destacó por el alto número de integrantes que realizaron labores consulares; no obstante hay casos en que los diplomáticos pueden realizar otras funciones que tienen relación con materias políticas, multilaterales, económico-comerciales, jurídicas, culturales y de comunicaciones.

8) Al analizar el plan de estudios cursado por la generación 1999-2000, hay varios aspectos que merecen ser destacados:

En las reuniones de Directores de Academias o Institutos de Formación de diplomáticos de América y del Asia Pacífico se pudo constatar el alto grado de coincidencia que existe en las materias incluidas en los planes de estudios de cada una de ellas. Esto permite concluir que el plan de estudios impartido por la Academia Diplomática de Chile coincide con lo que es considerado indispensable en las principales academias diplomáticas del mundo<sup>5</sup>.

La calidad de los profesores permite cumplir con el objetivo de entregar las competencias y habilidades necesarias para ejercer la función diplomática. El plan de estudios incluyó un cuerpo de profesores de reconocida trayectoria como Joaquín Fernandois, profesor de Historia Mundial; Gabriel Gaspar, profesor de Historia de América Latina y el Premio Nacional de Literatura de 1998, Alfonso Calderón; además de docentes con conocimiento y experiencia en la profesión diplomática como el embajador Eduardo Jara, profesor del ramo Práctica Diplomática, el Embajador Mario Silva Concha, profesor de Ceremonial y Protocolo y el embajador Uldaricio Figueroa, del ramo Organismos Internacionales.

9) Dada la variedad de profesiones del grupo de alumnos analizado, cobra más fuerza la necesidad y conveniencia de impartir un plan de estudios que se destaque por ser nivelador de conocimientos. Sin embargo, los diplomáticos destacan que la importancia de determinar lo que llamamos un denominador común de conocimientos consiste en que los programas de formación deben ser diseñados a partir de

---

5 Stein, Rolando "La formación de diplomáticos en el mundo". Revista DIPLOMACIA N° 111 año 2007. No obstante, el estudio del embajador Stein analiza el plan de estudios aplicado a partir del año 2002, éste mantuvo las principales materias del plan de estudios impartido en los años 1999 y 2000.

un nivel base, principalmente para evitar la repetición de materias en que los alumnos ya tienen una preparación adecuada, lo que puede darse; por ejemplo, en el caso de las materias del área temática Historia y Geografía.

El ejercicio de las funciones diplomáticas demanda una preparación activa y específica en aquellas materias con las que el estudiante debe familiarizarse para lograr un desempeño competente. Ello supone un plan de estudios que limite en lo posible las clases lectivas dejándolas, de preferencia, para reforzar los conocimientos teóricos indispensables y que contemple abundantes ejercicios prácticos, seminarios, simulaciones de casos, visitas y charlas. Los entrevistados coinciden en esta afirmación sobre todo en lo que respecta a las asignaturas definidas como propiamente diplomáticas.

Por ejemplo, la asignatura de Derecho y Práctica Consular tiene como objetivo dar un perfil preciso sobre la reglamentación y el ejercicio de las relaciones consulares, con la finalidad de que el alumno pueda aplicar en su ejercicio profesional dichos conocimientos. Acabamos de señalar que este grupo de diplomáticos chilenos ha ejercido principalmente labores de tipo consular, por lo que el conocimiento de esta materia resulta indispensable para desarrollar su gestión. Sin embargo, las entrevistas arrojan que la asignatura debe plantearse metodológicamente de una manera distinta. Como se manifestó en el párrafo anterior, es necesario reforzar y complementar los conocimientos teóricos con una visión práctica. En este caso, la visita a un consulado, el reconocimiento de documentación y los ejercicios prácticos cumplen de manera más idónea el objetivo planteado. Al respecto, no podemos dejar de señalar que los alumnos que cursan la asignatura de Práctica Consular con el profesor Mario Lizana visitan el Consulado de Chile en Mendoza; donde se interiorizan en la asistencia de los nacionales chilenos y también concurren al aeropuerto, donde observan el trabajo de Policía Internacional.

Otro aspecto que merece ser analizado es el tema ético. Uno de los objetivos del Curso de Formación para diplomáticos es inculcar valores que permitan a los diplomáticos chilenos un desempeño ético durante su vida profesional. Sin embargo, esto no logra reflejarse en el plan de estudios, ya que no existe ningún ramo que abarque materias como ética profesional o deontología. Cabe preguntarse entonces, ¿cómo se les inculca valores a los estudiantes y se evalúa la solidez de sus principios éticos?

La enseñanza de los idiomas inglés y francés que incluye el plan de estudios 1999-2000 se realizaba en esa época en la Academia Diplomática. Por el hecho de haber aprobado las pruebas de selección para ingresar al Curso de Formación, los alumnos daban cuenta de tener conocimientos del idioma inglés, no obstante ninguno tenía conocimientos acreditados ante una entidad examinadora. En el segundo año, un alumno se eximió del ramo de Inglés previa certificación de sus conocimientos, adquiridos en el extranjero. En el caso del ramo Francés, también hubo un alumno eximido al presentar documentos que acreditaban residencia en Francia por 25 años y, por consiguiente, pleno conocimiento del idioma.

Los cambios en la agenda internacional requieren una permanente actualización por parte de los diplomáticos. Por ejemplo, hace diez años los temas relacionados con el medio ambiente y la seguridad humana no estaban considerados en el plan de estudios del Curso de Formación. Actualmente, el escenario ha cambiado y tal como comprobó el Embajador Rolando Stein en su estudio sobre la formación de diplomáticos en el mundo, estas materias están presentes en la mayoría de los cursos ofrecidos por las Academias Diplomáticas del orbe. Lo mismo ocurre con los temas del ámbito económico y comercial. Chile ha firmado una serie de Tratados de Libre Comercio con distintos países, lo que obliga a los diplomáticos a actualizarse para enfrentar así el nuevo escenario.

El 91,6% de los diplomáticos consultados (once de doce) coinciden en que la formación recibida en la Academia Diplomática de Chile fue la idónea para ejercer las funciones propias de la profesión. Destacaron la calidad de los profesores y los contenidos de las materias, además de la importancia que adquiere la práctica profesional realizada en alguna Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El resto criticó la extensión del Curso de Formación y la falta de una visión práctica que complementara la entrega de las materias.

Uno de los comentarios que surgió del análisis, es la opción de que la Academia Diplomática entregue una preparación específica a los diplomáticos que son destinados al extranjero y especialmente a quienes son designados como cónsules. Sin duda, para ello debe estudiarse la viabilidad de la propuesta, pero es una sugerencia que podría servir, en particular, a los profesionales que son enviados al exterior por primera vez.

### Lista de entrevistados

SS Víctor Abujatum Sepúlveda  
SS Anders Alcayaga Cáceres  
SS Eduardo Chihuilaf Sepúlveda

SS Juan Pablo Espinoza Jara

SS Sebastián Labra Grez

SS Sebastián Molina Medina

SS Allan Najum Litman

SS Daniel Ortiz Pulgar

TS Cristóbal Ortiz Salamovich

SS Fernando Salas Gárate

SS Rodrigo Toledo Bastidas

SS Tamara Villanueva Fernández

Las siguientes personas no fueron entrevistadas por encontrarse en el extranjero:

SS Marta Bonet Guerricabeitia está destinada en la Embajada de Chile en Estados Unidos.

SS Felipe Díaz Ibáñez está destinado en la Embajada de Chile en Australia.

SS David Quiroga Hinojosa está destinado en la Embajada de Chile en Corea del Sur.

### Asignaturas por área temática

Historia y Geografía

Historia Contemporánea

Geografía Universal y de Chile

Historia de América Latina

Política

Ciencias Políticas

Relaciones Internacionales

Relaciones Internacionales de Europa

Fronteras y Límites de Chile

Política Mundial  
Política Exterior de Chile  
Seguridad Internacional

Jurídica  
Derecho Internacional Público I  
Derecho Internacional Público II  
Derecho Internacional Privado  
Organismos Internacionales  
Derecho Comparado

Económica  
Economía Internacional  
Negociaciones Económicas Internacionales  
Procesos de Integración

Propiamente Diplomática  
Práctica Diplomática  
Ceremonial Diplomático y Protocolo  
Derecho y Práctica Consular  
Historia Diplomática de Chile  
Negociaciones Internacionales

Complementarias  
Gestión Organizacional y Administrativa  
Literatura Chilena

Idiomas  
Inglés I, II y III  
Francés I y II

## Cuadro comparativo

| Nombre               | Práctica     | 1ª Dirección | Destinación                    | Dirección actual      |
|----------------------|--------------|--------------|--------------------------------|-----------------------|
| Abujatum, Víctor     | Diplan       | Diplan       | Turquía                        | Subsecretaría         |
| Alcayaga, Anders     | Direcon      | Direcon      | Argelia                        | Dicoex                |
| Chihuailaf, Eduardo  | Diramesur    | Direuropa    | Bélgica<br>Suiza (ONU)         | Didehu                |
| Espinoza, Juan Pablo | Diplan       | Dipro        | Venezuela<br>Trinidad y Tobago | Ministerio de Minería |
| Labra, Sebastián     | Dimulti      | Diramesur    | Ecuador                        | Diplan                |
| Molina, Sebastián    | Diplan       | Diremoa      | Finlandia<br>India             | Dipro                 |
| Najum, Allan         | Diramenoarte | Dipro        | Israel                         | Decyti                |
| Ortiz, Cristóbal     | Dipesp       | Dipesp       | República Checa                | Direuropa             |
| Ortiz, Daniel        | Dirapac      | Dirapac      | Haití<br>Francia               | Dirapac               |
| Salas, Fernando      | Digen        | Digen        | Suecia                         | Diramenorte           |
| Toledo, Rodrigo      | Dipesp       | Dipesp       | Egipto<br>Nueva York (ONU)     | Disin                 |
| Villanueva, Tamara   | Dipro        | Dipro        | Suecia                         | Dimulti               |

# Palabras en el Acto de Reconocimiento que la directiva de la Asociación de Diplomáticos de Carrera de Chile ofreció al Embajador José Miguel Barros Franco

Santiago, 30 de noviembre de 2009

Estimado Embajador,  
Querido Profesor Barros

Este homenaje que la Asociación de Diplomáticos de Carrera hoy le rinde es más que una distinción. Es un merecido reconocimiento a uno de nuestros mejores embajadores, un hombre al servicio de Chile, exitoso defensor de nuestros límites, y una voz incansable y permanente en favor de la carrera funcionaria y de su profesionalización.

En representación de los diplomáticos de carrera de Chile, tanto en Santiago como en el exterior, le expresamos nuestro profundo reconocimiento y nuestro más sentido agradecimiento por los innumerables servicios que usted ha prestado a nuestro país, a nuestra Cancillería y también al prestigio internacional de nuestra profesión diplomática.

Abogado, diplomático e historiador, don José Miguel Barros Franco tiene estudios de post grado en la Universidad de Georgetown y en la Academia de Derecho Internacional de la Haya. En 1945 ingresó al Ministerio de Relaciones Exteriores desarrollando una vasta carrera diplomática. Se ha desempeñado como representante del país en distintas misiones y conferencias internacionales destacando su papel como Agente de Chile para el arbitraje relativo a la región del río Palena y en el arbitraje del canal Beagle. Además, ha sido embajador en Holanda, los Estados Unidos, Perú y Francia. Ha desempeñado ocasionalmente cátedras en las Universidades de Chile y Diego Portales. Asimismo, aparte de numerosos artículos sobre temas históricos, geográficos y limítrofes, ha publicado los siguientes libros: El caso del Baltimore; Palena: un río un arbitraje; Cartas sobre la mesa; y Pedro Sarmiento de Gamboa - Avatares de un caballero de Galicia. Ingresó a la Academia de la Historia en 1977.

Querido profesor y embajador Barros, su legado a las nuevas generaciones de diplomáticos chilenos es invaluable. Para quienes tuvimos el privilegio de conocerle y compartir con usted como alumnos de la Escuela de Derecho, aún recordamos la fascinación que nos transmitía con sus agudos y complejos análisis jurídicos. Una idea nunca se petrifica, es dinámica, se va enriqueciendo con el debate y la discusión. Lo decisivo para alcanzar la meta es comprender las nacientes y las salidas de los problemas internacionales, no aquello que sólo nuestra estrecha mirada alcanza a ver. Ese es el legado que para muchos de sus ex alumnos, hoy distribuidos en las más diversas actividades profesionales, recogimos en su paso por la universidad.

Querido José Miguel, usted no sólo es una voz privilegiada y vigente en temas limítrofes. Su exitosa experiencia litigante en La Haya, sus acertadas y en ocasiones sabias advertencias, constituyen para muchos un capital de inigualable valor.

Su labor como agente en dos causas arbitrales nos muestran que, a su agudo conocimiento jurídico, usted siempre acompañó un vasto y profundo conocimiento de la historia. Su talento en ambos pleitos consistió en comprender que la verdad jurídica sólo tenía sentido cuando iba desposada de la verdad histórica. Y con esas verdades amalgamadas usted logró dibujar una estrategia diplomática que condujo a que Chile confirmara su soberanía en importantes territorios.

Al terminar estas palabras, no puedo ni quiero dejar de resaltar su gran y permanente defensa de la carrera funcionaria y de la diplomacia profesional. Cuando nuestro país requiere con mayor fuerza una diplomacia sólida y vocacional, permítame aludir una y otra vez a su propia formación diplomática, a su profunda vocación pública y a la necesidad de entender y comprender que para avanzar hacia una diplomacia de excelencia, necesitamos personas con una verdadera vocación de servicio a Chile, de excelente formación universitaria combinadas con aprendizaje sabio y perdurable de este arte de la diplomacia.

Querido embajador, reciba este homenaje del Directorio de la Asociación de Diplomáticos de Carrera de Chile, en reconocimiento a su incansable labor al servicio del país y de parte de los diplomáticos de nuestro querido Chile.

Muchas gracias,

Roberto Ruiz  
Vicepresidente de Asociación de Diplomáticos de Carrera  
ADICA ■