

Desafíos internacionales, de seguridad y defensa en el Gobierno de Boric

21 DE DICIEMBRE 2021

*John Griffiths Spielman
Juan Pablo Toro*

La relación que vaya a tener el gobierno de Gabriel Boric con el mundo dependerá tanto del diseño que tenga su política exterior como de la interacción de las decisiones que se adopten para promover o resguardar los intereses nacionales de Chile. En esto último puede encontrar acogida, rechazo o indiferencia de sus contrapartes. Mucho dependerá del contexto internacional heredado (competencia estratégica de potencias, pandemia, cambio climático y fragmentación regional), pero también de su habilidad o la de sus encargados para intentar moldear el entorno.

En materia de seguridad existen desafíos de naturaleza transnacional con impacto doméstico, como el narcotráfico y la presión fronteriza por flujos irregulares, que emergen como preocupaciones de carácter urgente. Boric y sus delegados tienen la oportunidad de probar que más que críticas tienen propuestas para implementar.

Y en cuanto a Defensa, es un hecho que las Fuerzas Armadas siguen siendo de las instituciones mejor evaluadas en el país, en una situación de descrédito generalizado. No hay presidente que no haya tenido que echar

mano de ellas, ya sea ante un terremoto, un megaincendio o una pandemia. Con un alcance y despliegue de carácter nacional, su tarea primaria sigue siendo la protección ante amenazas externas en un mundo donde el riesgo geopolítico solo va al alza, como coinciden en apuntar distintos reportes en terreno y análisis.

DESAFÍOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1. RIVALIDAD CHINA-EE.UU.

Quizás es uno de los desafíos más complejos de la política exterior chilena en décadas. Chile debe adoptar una postura respecto de esta rivalidad entre las dos potencias, que se refleja en el área comercial, diplomática, militar y tecnológica. Nuestro país ya la ha sentido en carne propia, pero todavía sin pagar costos asociados, a propósito de asuntos como conexiones digitales, empleo de datos e infraestructura energética. Por supuesto, existen opciones, como seguir en la ambigüedad de estar al mismo tiempo en la Iniciativa de la Franja y la Ruta y en el ejercicio naval Rimpac. Algunos incluso conceptualizan esto como “neutralidad” o “autonomía”, lo

que permite continuar aprovechando la lucrativa relación económica con China y obviar, deliberadamente, que ese país es dirigido por un gobierno autoritario que no respeta los derechos humanos, esos mismos que Boric ha puesto como eje de su futura administración. Países democráticos que intentaron mantener posiciones neutrales, como Nueva Zelanda, finalmente se han ido decantando hacia una visión de apertura y libertades asociadas al Indo-Pacífico. Porque para tener autonomía se debe contar con peso específico. Y si bien puede que su gobierno no quiera tener que decidir entre Beijing y Washington, veremos cuánto puede resistir sin hacerlo.

2. CONTROVERSIAS LIMÍTROFES

Una cosa es la sintonía ideológica, que depende de las circunstancias de tiempo y persona, y otra el interés nacional, que es permanente. Respecto de los países vecinos, Boric enfrenta varias controversias, que están por sobre cualquier afinidad.

A modo de ejemplo, respecto de la defensa del interés nacional, en el gobierno del expresidente Allende y siendo ministro de relaciones exteriores Clodomiro Almeyda, ambos lograron el compromiso del general argentino Alejandro Lanusse, en conformidad con lo establecido en 1902, para que se firmara un pacto con el fin de someter a arbitraje el litigio de “las islas al sur del Canal Beagle” (1971), suscribiendo adicionalmente un “Acuerdo de Solución de Controversias” (1972). Estos fueron los

antecedentes del arbitraje británico pero en los hechos se observa con claridad la defensa de los intereses nacionales por sobre cualquier otra consideración (afinidad o antipatía), no confundiendo un medio, como las buenas relaciones multilaterales, con el objetivo de defender el permanente interés nacional chileno.

- **Argentina.** El presidente electo se topará con nuevas pretensiones territoriales argentinas en aguas australes, que han motivado las quejas sucesivas de Chile y la promulgación de nuevos mapas e instrumentos destinados a reforzar los derechos nacionales, especialmente hacia la Antártica. Continuar en esa senda, sin dejarse seducir por los gestos que Fernández y Fernández tendrán hacia un mandatario sin mayor experiencia internacional, será un desafío para el líder que se jacta de ser magallánico, es decir, cercano a la zona de la controversia. De otra forma, podría repetir esa desconcertante y gratuita afinidad demostrada por la actual administración de Sebastián Piñera.

- **Bolivia.** Queda por dirimirse en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya la demanda chilena por los derechos en el uso de las aguas del Silala, un río binacional; esto podría ocurrir el próximo año. Si se hace caso a frases como “la soberanía no se negocia” de Boric, los vínculos con La Paz deberían seguir partiendo de la base que el Tratado de Paz y Amistad de 1904 es para Chile el eje de esa relación. Pero existen varios temas

por trabajar en que se imponen intereses comunes; por ejemplo, el control de todo tipo de contrabando por la frontera y donde la cooperación ha sido esquivo, hasta ahora.

- **Perú.** Todavía quedan aspectos pendientes de la aplicación del fallo de la CIJ de 2014, como el mismo Piñera reconoció durante una visita a Lima. Por un lado, el “triángulo terrestre”, un terreno de 37.610 metros cuadrados que ambos países se disputan al interpretar de manera diferente el Tratado de Límites de 1929 y la sentencia de La Haya. Por el otro, la adecuación de la legislación peruana a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, algo que el Partido Perú Libre, del Presidente Pedro Castillo, rechaza rotundamente por oponerse a su reclamación de soberanía sobre las 200 millas. En el contexto de inestabilidad crónica que vive Perú, parece muy difícil conseguir resolver estos pendientes.

3. SEÑALES Y HERRAMIENTAS DIPLOMÁTICAS

Encargados de las relaciones internacionales de Boric, como el senador Juan Ignacio Latorre, han vinculado la recuperación de la imagen internacional de Chile a la firma del Tratado de Escazú sobre medio ambiente, o el Pacto Migratorio de Naciones Unidas, que dejó en suspenso la administración Piñera. Pero, al mismo tiempo, aborrecen el Tratado Integral y Progresista de Asociación

Transpacífico (CPTPP) que fue rescatado y promovido por el segundo gobierno de Michelle Bachelet. El multilateralismo, más que una causa o una tradición de la política exterior, es sobre todo una herramienta que se justifica en función de los intereses nacionales. Si estos tienen más probabilidad de ser alcanzados colectivamente, por coincidir con los de los demás, entonces adelante y con fuerza. Y viceversa. Si algunos líderes latinoamericanos esperan el apoyo de Chile a Escazú, otros tan admirados por los llamados progresistas, como el canadiense Justin Trudeau o la neozelandesa Jacinda Ardern, esperan la ratificación de CPTPP.

4. REGIONALISMO Y REALISMO

Los organismos de integración latinoamericana se encuentran inmovilizados por las profundas discrepancias sobre qué hacer ante la deriva autoritaria de países como Venezuela y Nicaragua, o por la ausencia de resultados concretos en el tiempo (el Mercosur, por ejemplo). Ni el manejo de la pandemia pudo revitalizarlos. Por lo mismo, los esfuerzos latinoamericanistas pueden ser positivos, pero inconducentes, ya que se darán con gobiernos aquejados por toda clase de problemas y prioridades internos, especialmente económicos y sociales.

5. TRICONTINENTALIDAD

Sería bueno que el presidente electo tenga siempre un mapa a la vista que le recuerde que Chile está presente en América, la Antártica y Oceanía, donde el factor articulador es el Pacífico. Se trata de una plataforma para conectarnos con el mundo (Boric creció viendo el Estrecho de Magallanes), compensar nuestro tamaño de país terrestre (zonas marítimas) y construir una identidad como Estado ribereño (imagen) de una de las zonas más dinámicas del mundo.

DESAFÍOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD

1. MIGRACIÓN Y CONTROL FRONTERIZO INTELIGENTE

En la actualidad, existen más de 1,6 millones de inmigrantes en territorio nacional, que representan un 8% del total de la población nacional. Esto es el resultado de un proceso de migración regional (sobre todo procedente de Venezuela), que ha tenido diversos énfasis y direccionamiento a nivel hemisférico. Dicha situación requiere mejorar la preparación para recibir a las personas que aspiran a una vida mejor en el seno de la sociedad chilena, cumpliendo con requisitos de ingreso y negar el acceso a quienes presenten antecedentes criminales. Eso requiere de “un control fronterizo inteligente” para equilibrar el legítimo derecho migratorio con la adecuada seguridad de nuestros límites. Este control debiera articular en mejor forma los actuales medios humanos desplegados, con el uso de

plataformas y nuevas tecnologías de manejo de datos y monitoreo para controlar la extensa, porosa y permeable frontera terrestre, marítima y aérea.

2. NARCOTRÁFICO Y CRIMINALIDAD

La mayoría de las encuestas indican que nueve de cada diez personas lo consideran como el principal problema de seguridad del país. En consecuencia, neutralizar su accionar y penetración en los distintos segmentos de la sociedad, incluyendo las principales instituciones, constituirá un desafío relevante. Sin lugar a duda, un control inteligente de la frontera constituye una importante colaboración para neutralizar el tráfico de drogas a nivel nacional. Por otra parte, aun cuando Chile exhibe una baja tasa de asesinatos por cada 100.000 habitantes (6/100.000), el dato objetivo es que, a nivel de algunas comunas del gran Santiago, dicha cifra ha sobrepasado los 10 asesinatos por 100.000 habitantes, lo que constituye un fenómeno de seguridad fuera de control y una situación digna de recibir la atención para que no escale a nivel nacional. Es importante tener en cuenta que las organizaciones criminales relacionadas con asesinatos y narcotráfico están íntimamente relacionadas entre ellas, así como con otras amenazas. Una estrategia nacional donde concurren las autoridades nacionales, gobiernos regionales y locales, así como la sociedad civil, debiera ser una prioridad.

3. CONFLICTO EN LA ARAUCANÍA

necesaria inversión de capacidades

Este desafío se presenta como uno de los temas, más complejos de resolver dada la naturaleza multidimensional del fenómeno. En este conflicto perviven diferentes manifestaciones ilícitas, como el robo de madera, extorsión, narcotráfico, grupos armados, etc. Adicionalmente, el contexto está influenciado por reivindicaciones étnicas de larga data y de distinta interpretación en cuanto a alcance. Se requerirá de un muy buen diagnóstico, unido a un adecuado nivel de inteligencia, para que desde ahí se comience a imponer nuevamente el Estado de derecho, identificando claramente a quienes están actuando al margen de la ley para ponerlos a disposición de la justicia, mientras en paralelo se busca un acuerdo político con las organizaciones indígenas, muchas veces distantes entre sí.

DESAFÍOS EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA NACIONAL

1. MANTENER LA OPERACIONALIDAD DE LA FUERZA

Es un hecho que Chile enfrentará serias restricciones económicas en los próximos años. La pregunta es cómo este condicionamiento impactará el ámbito de la Defensa sin afectar la necesaria mantención de las principales capacidades de la fuerza respecto de sus plataformas, entrenamiento y educación. La respuesta más fácil, pero la más irresponsable, es simplemente fijar una disminución del presupuesto, sin atender los efectos que ello conlleva, especialmente la

efectuadas desde el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006). Sin embargo, lo más adecuado para el interés nacional es determinar prioridades asegurando la mantención de las capacidades más urgentes, sin caer en medidas populistas.

2. SISTEMA DE PENSIONES MILITARES

Este tema constituye para la fuerza un factor e incentivo de la mayor relevancia en la permanencia del personal en las instituciones. Su existencia se fundamenta en la mantención de sueldos bajo la línea o promedio de la administración pública, para el mismo nivel de especialización y responsabilidad, privilegiando la retención e incentivo al final de una carrera militar, en la que se ven afectados derechos individuales, como disponibilidad de 24/7 horas, traslados, jornadas laborales, tiempos mandatorios fuera del hogar, etc. En consecuencia, puede resultar muy atractivo presentar este tema como un mal llamado privilegio, sin conocer el sentido de esta modalidad, que por lo demás está presente en la gran mayoría de los países democráticos a nivel global. Desatender esta singularidad conlleva el riesgo de afectar seriamente la actual captación y mantención de personal muy calificado en la fuerza, situando a la Defensa en un plano de igualdad laboral con actividades y profesiones reguladas por un mercado, aspecto ajeno a la esencia de la actividad militar, responsabilidad única del Estado. Se estima que este puede ser un foco innecesario de conflicto con las FF.AA., que deberán respaldar y ejecutar las políticas

del futuro mandatario, en su rol de generalísimo de ellas.

3. DEFINICIÓN DE ROLES Y FUNCIONES MILITARES

Estamos en presencia de un aumento del espectro de misiones que las Fuerzas Armadas pueden cumplir, motivadas por el contexto estratégico actual. Sin embargo, dicha extensión de misiones tiene sus claros límites, para no terminar afectando la esencia de su actividad como aseguradoras de la soberanía nacional. Para no cometer errores, debemos definir claramente dichos límites, asumiendo su colaboración en múltiples fenómenos, como a modo de ejemplo, desastres y pandemias, sin que terminen siendo empleadas en misiones injustificadamente, desnaturalizando su alistamiento, entrenamiento y preparación. Ello es un tema abierto que requerirá ser abordado por las nuevas autoridades políticas.

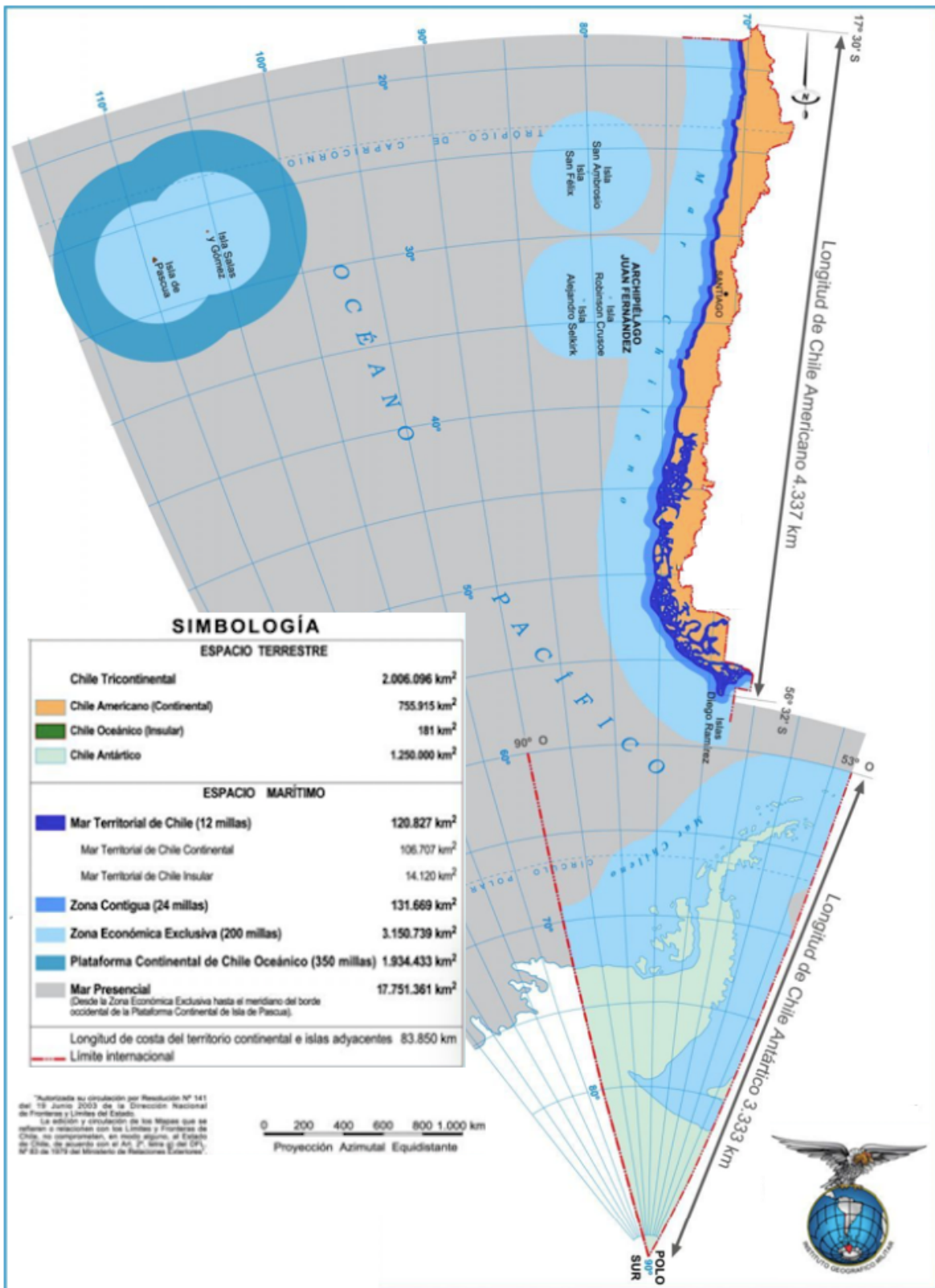
JOHN GRIFFITHS SPIELMAN

Jefe de Estudios de Seguridad y Defensa
Athenalab

JUAN PABLO TORO

Director Ejecutivo AthenaLab

ESPACIO TERRESTRE, MARÍTIMO y AÉREO DE CHILE



*Autorizada su circulación por Resolución N° 141 del 18 Junio 2003 de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado. La edición y circulación de los Mapas que se refieren a relaciones con los Límites y Fronteras de Chile, no comprometen, en modo alguno, al Estado de Chile, de acuerdo con el Art. 2° letra c) del D.F. N° 83 de 1979 del Ministerio de Relaciones Exteriores.