

## ZONAS EXTREMAS

### EXPOSICION DEL BRIGADIER GENERAL

**Sr. Ernesto Videla Cifuentes**

**EN "DIALOGOS A PRIMERA HORA"  
DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

**REALIZADO EL 27 DE ABRIL DE 1995**



#### INTRODUCCION

Agradezco la invitación que me cursó la Cámara Chilena de la Construcción para exponer en estos "Diálogos a Primera Hora", acerca de la situación de las zonas extremas.

Confieso que el enunciado del tema me provocó un estímulo especial por cuanto esta visión conjunta no ha sido una preocupación común en el país.

Es una materia de la más alta trascendencia que, me atrevería a decir, no ha sido considerada con la profundidad y seriedad que se merece.

Un país tiene que dominar su territorio. Para ello debe cumplir una primera etapa que consiste en su conocimiento geográfico y jurídico, es decir, saber lo que le pertenece y cuáles son los títulos que lo respaldan.

Una segunda etapa es el conocimiento de su delimitación, esto es toda la compleja historia política, jurídica y diplomática que ha llevado a fijar los límites hasta su demarcación. Es el estudio de los tratados, sentencias o laudos.

La tercera fase, es la consolidación del territorio. Esta etapa, es especialmente compleja ya que se trata de completarla hasta cubrir las zonas de más difícil dominio. Son las zonas que hoy nos preocupan.

Finalmente, viene un aspecto muy delicado que es la integración. Una zona que no se ha consolidado adecuadamente y entra a integrarse puede sufrir la absorción de la zona con la que desea estrechar esa relación. Es muy diferente la integración de la Región Metropolitana con Mendoza a la que puede hacerse entre Arica y Tacna.

Ultimamente se ha hablado mucho de alcanzar acuerdos en temas que se consideran están por sobre intereses partidistas o de grupos. Son lo que se llama Políticas de Estado. Las que más se mencionan son las correspondientes a Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Sin embargo, poco se ha avanzado en ellas. Sin duda, las zonas extremas necesitan manejarse como materias de Estado. Ciertamente convendría que los políticos las definieran.

El país no ha enfrentado este desafío en forma eficiente. En la mayoría de los casos han sido descuidadas. La autoridad política ha reaccionado cuando se encuentra en medio de una crisis.

Las FF.AA. han sido las que más han hecho por fortalecerlas y despertar la inquietud de las autoridades.

De nada servirá dar soluciones locales si no se tienen claramente establecidos los objetivos.

El país ha conocido diversos Planes para lograr la consolidación de zonas aisladas. La mayoría se han hecho para enfrentar una emergencia. Es el caso del Plan Palena en 1965 que estuvo destinado a enfrentar el juicio del Palena. Para mostrar actos de soberanía se construyó una hostería, un hospital, una escuela, etc. Algo parecido ocurrió con el

Plan Navarino que estuvo destinado a preparar el juicio del Canal Beagle. Faltó el Plan Laguna del Desierto. ¡Y así nos fue!

Sobre la situación económica de las zonas extremas hay suficiente información. Por eso he creído pertinente concentrarme en exponer acerca de sus características, porque es la única forma de entender su complejidad. Me asiste la convicción que esto ha hecho falta para definir lo que el país quiere de ellas.

### **CARACTERISTICAS GENERALES**

Para esta exposición, desde un punto de vista geográfico he considerado a Arica y Magallanes como cabezas de las zonas extremas continentales. El territorio antártico chileno, en el continente del mismo nombre e Isla de Pascua, constituyen las zonas más extremas y aisladas.

La principal particularidad de estas zonas es, a mi juicio, su alto grado de sensibilidad. En mayor o menor medida son espacios territoriales que se han visto sometidos a tensiones que alteran su normal desenvolvimiento. Son, en síntesis, de un grado de vulnerabilidad, en general, muy superior a las demás regiones del país.

La distancia, las dificultades de transporte, la falta de capacidad económica y su densidad de población, son limitaciones que afectan su desarrollo y debilitan la capacidad nacional para un adecuado ejercicio de su soberanía.

Son territorios donde los esfuerzos colonizadores han llegado con bastante posterioridad. Sus etapas de incorporación real a la soberanía nacional han sido tardías y aún en fase de desarrollo.

No ha sido fácil para el país conservarlas. En general, debido a la poca atención que consideran les da el Gobierno central, tienen una vinculación espacial con las zonas fronterizas vecinas, que ejerce las veces de una fuerza centrífuga que las hace más proclives a un entendimiento con ellas. Esto se ve estimulado por los lazos sanguíneos que se han desarrollado a través de la historia.

El alto grado de vulnerabilidad que tienen estas zonas, atenta en contra de su estabilidad. Hecho que afecta a las personas y a los agentes económicos. Habría que agregar que esto se agrava por la falta de consecuencia que tienen las medidas que adopta el gobierno central. Periódicamente, presionado por movilizaciones que denuncia su situación crítica, se forman comisiones y se resuelve poner en práctica paliativos destinados a la solución del problema inmediato.

Son zonas especiales. No más o menos importantes, ya que todos los "pedacitos de tierra" tienen el mismo valor como expresión de soberanía. Su particularidad, nace de su vulnerabilidad para conservarlas.

### **ANTARTIDA CHILENA**

No me extenderé sobre esta zona. Pero quisiera resaltar que en 1940 Chile fijó su soberanía entre los meridianos 53° longitud Oeste de Greenwich y 90° longitud Oeste de Greenwich. Para ello se basa en títulos coloniales, "continuidad" territorial, concesiones otorgadas por el Estado a particulares y actos de gobierno y administración en la región.

En 1947 se efectuó la primera expedición chilena a la Antártida, instalándose la primera base chilena denominada, Soberanía, y luego Arturo Prat y en 1948 la base O'Higgins inaugurada por el Presidente Gabriel González Videla constituyéndose en el primer Presidente de la República que pisó ese continente.

En 1955 el Presidente Ibáñez dictó un Decreto por el cual se hizo depender el territorio antártico chileno de la Intendencia de Magallanes.

En 1959 se firmó el Tratado Antártico, por medio del cual los reclamantes de sobe-

ranía: Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelandia y el Reino Unido, acordaron no hacer nuevas reclamaciones entre ellos y "congelar" las pretensiones de soberanía.

Los EE.UU. y Rusia no han formulado reivindicaciones territoriales en la Antártida, aunque se han reservado el derecho de hacerlo. Tampoco reconocen la de los otros.

He citado estos antecedentes, primero para que no se nos olvide que es un territorio chileno. Luego para resaltar que es un espacio en parte disputado por Argentina. Es un terreno donde aún no se ha consolidado la soberanía plenamente. Es un espacio que da derecho a una proyección marítima de zona económica exclusiva de 200 millas, cosa que suele no considerarse. Es en resumen una potencial fuente de riqueza.

La política seguida en la Antártida debe basarse en una fuerte presencia, es decir en actos de jurisdicción. Una de las actividades más significativas son las científicas. Para ello se necesitan recursos, los que no siempre están dispuestos a otorgar los gobiernos.

Cobra especial importancia la visita que hicieron a la Antártida varios ministros que acompañaron al Presidente a Punta Arenas.

Todas las organizaciones antárticas, tanto políticas y administrativas como las científicas están en la capital. Fuera de las universidades hay más de doce organismos gubernamentales encargados del tema, lo que dificulta la coordinación y un mejor aprovechamiento de los medios. No hay ente que centralice la actividad.

No faltan los que piensan que las grandes potencias son las únicas que tendrán la capacidad política, técnica y militar para aprovechar los recursos antárticos.

## **ISLA DE PASCUA**

Fue descubierta en 1722 por el Almirante holandés Roggenwein. En 1770 los españoles tomaron posesión de la isla y la denominaron isla San Carlos.

Sólo en 1888, bajo el Gobierno de Balmaceda, el Capitán Policarpo Toro, luego de obtener el reconocimiento de los pobladores indígenas, tomó posesión en nombre del gobierno chileno.

La isla está a 3.760 kilómetros de Calera y depende administrativamente de la V Región.

Es una zona incorporada al territorio nacional, con posterioridad a la independencia. Aunque sus títulos no son discutidos, su sensibilidad arranca de las reclamaciones que hacen sus habitantes por lo que consideran un descuido de las autoridades del gobierno central. Se sienten marginados y discriminados.

El problema más serio es que existe un movimiento separatista que pretende pasar a ser una colonia francesa. Su identidad polinésica es una permanente fuerza que actúa en contra de una mayor aproximación con el país.

En mayo se reunirán en la Isla lo más importantes jefes polinésicos. Lo hacen después de más de mil años con motivo de la inauguración del Tongariki, el monumento arqueológico más grande de la Polinesia recientemente restaurado.

Conviene tener presente que a los poco más de 160 kilómetros cuadrados que tiene la isla hay que sumarle las 200 millas de zona económica exclusiva que proyecta.

Es esta otra zona donde la soberanía no ha sido suficientemente afianzada. Por ello, requiere de un análisis especial.

## **MAGALLANES**

### **1. Visión política**

Magallanes es una zona que durante los primeros años que siguieron a nuestra independencia se tuvo un conocimiento prácticamente costero. Recuérdese que sólo en

1843 Chile tomó posesión del Estrecho de Magallanes. La expedición comandada por el Capitán Juan Williams construyó el Fuerte Bulnes. Cuatro años después, en 1847 Argentina reclamó por el acto de soberanía. En 1848 se estableció una colonia chilena en Punta Arenas, y en 1853, Magallanes se decretó "territorio de colonización". En 1855 las Partes decidieron "congelar" sus respectivas pretensiones territoriales.

Con esto quiero destacar que sólo a mediados del siglo pasado se despierta la conciencia de ejercer soberanía sobre los espacios que se encontraban despoblados. Recién en 1843, Bulnes llevó adelante los anhelos del Libertador Bernardo O'Higgins.

Por otra parte, desde esa misma época se traba una contienda limítrofe con Argentina que se ha extendido hasta nuestros días.

Durante la última cuarta parte del siglo pasado, las regiones meridionales de la Patagonia Oriental, en particular las vecinas a la Cordillera de Los Andes, pasaron a constituir una renovada importancia para los gobiernos de Chile y Argentina como consecuencia de la evolución que tuvieron las negociaciones para terminar con las diferencias limítrofes entre las Partes.

Se negoció desde 1856 hasta 1881. La disputa abarcaba desde el sur del río Negro y al este de Los Andes hasta el Estrecho de Magallanes, en la región patagónica. En la región magallánica, Tierra del Fuego y las Islas Fueguinas.

Resalto con esto, que prácticamente toda la zona estuvo comprometida.

Hubo varios incidentes con Argentina y hasta la firma del Tratado de 1881 se estuvo cerca del conflicto. Desgraciadamente, diferencias de interpretación de ese acuerdo, no fueron resueltas con el Protocolo de 1893 y las relaciones volvieron a tensionarse a tal punto que ni siquiera se calmaron cuando las Partes recurrieron en 1898 al Gobierno Británico (Reina Victoria). Tanto fue así que en 1899, los Presidentes Federico Errázuriz y Julio A. Roca se juntaron en Punta Arenas, en lo que se conoce como el "Abrazo del Estrecho". Quisieron demostrar que los animaba una voluntad de paz.

Pero el espíritu belicoso no se controló y se desencadenó una carrera de armamentos que sólo se detuvo en 1902, cuando ambos gobiernos decidieron firmar los "Pactos de Mayo". Un Acta Preliminar, destinada a evitar que Argentina interviniera en "la cuestión del Pacífico". El Tratado General de Arbitraje; y la Convención sobre Limitación de Armamentos Navales.

En 1902, Eduardo VII dictó su sentencia.

Cuando se creía que los problemas limítrofes habían terminado, dos años después, en 1904, Argentina invitó a Chile a determinar el eje del Canal Beagle para poder demarcar la frontera. Este diferendo se solucionó en 1977. En 1958 se produjo el caso Snipe que casi nos lleva a una guerra y luego vino la crisis de 1978, la más seria junto a la de fines del siglo pasado.

Conviene citar también los incidentes de Palena que terminaron en 1966 cuando Isabel II dio a conocer su sentencia, y los incidentes de 1965 en Laguna del Desierto, ya que indirectamente afectaron también a la zona.

En este repaso somero de los problemas más serios que ha enfrentado Magallanes, queda demostrado que ha existido un peligro latente de conflicto que, por tanto, ha afectado su normal desarrollo.

La tranquila existencia de los magallánicos se ha visto alterada por roces producto de una mala relación con los vecinos, de común ocurrencia en todas partes. Ha estado expuesta a enfrentar la guerra. Lo que ha perseguido Argentina en la zona ha sido de tal significación que diversos gobiernos estuvieron dispuestos a conquistar sus objetivos mediante el empleo de las armas.

La pacificación del extremo sur ha sido un proceso largo. Nuestros vecinos primero aspiraron a la totalidad de la Patagonia, y desde el Estrecho de Magallanes todas las islas al sur. En el siglo pasado logró quedarse con la Patagonia pero no pudo lograr el Estrecho

de Magallanes, parte de la Isla Grande de Tierra del Fuego y las islas al sur de Canal Beagle que quedaron en poder de Chile.

Pero Argentina no se resignó y siguió buscando la forma de revertir el resultado del Tratado de 1881. A comienzos de este siglo, empezó a revertir su visión geopolítica con seudos argumentos que le dieran una apariencia jurídica para alcanzar sus objetivos. Para ello, primero cuestionó el claro curso del Canal Beagle. Luego, como no podía reclamar soberanía sobre el Estrecho asignado a Chile en el Tratado de 1881, declaró que era coribereña y cogarante y, por tanto, tenía derecho de participar en su regulación. Finalmente, negó el carácter de aguas interiores chilenas, de aquellas encerradas por las líneas de base recta en el sector del Estrecho al sur, hasta el Cabo de Hornos.

Con ello, en síntesis, pretendía ejercer el control de lo que se denomina la "Posición Austral". En subsidio, neutralizarlo para que Chile no usara ese control. Quien domina desde el Estrecho de Magallanes al Cabo de Hornos, controla además el Paso Drake, es decir el acceso a los dos Océanos. Con mayor razón si además tiene una posición en la Antártida. Por eso, se puede afirmar que la actual tranquilidad en la zona puede que no sea duradera. Aún está pendiente el diferendo por la Antártida.

## **2. Población**

Bajo estas condiciones se ha desarrollado Magallanes. Su población ha crecido sostenidamente, con un 70% de carácter vegetativo y un 30% con inmigración. El primero es progresivo. El segundo es errático. Se explica, en buena medida, justamente por los períodos críticos que ha obligado al refuerzo de los contingentes militares.

La población también muestra una progresiva chilenización. Los extranjeros, especialmente europeos, que habitaban Magallanes a fines del siglo pasado, representaban el 40,6% y en 1952 el 3,9%.

La relación de la población con los vecinos es importante. Hay una fuerte presencia de chilenos que representa cerca de 500.000 personas en la Patagonia. La mayoría indocumentados o con permisos de trabajo que fluctúan entre 15 y 90 días. También hay muchos que se han casado con argentinos y se han radicado en ese país. Sólo en Río Grande que tiene 50.000 habitantes, se calcula que hay 12.000 chilenos.

Cuando la actividad económica decae y sube la cesantía, esa fuerza de trabajo lo busca en Magallanes.

En la macro región constituida por Magallanes y Santa Cruz y Tierra del Fuego argentina, la primera ha sido sobrepasada en población por la suma de las dos segundas. La razón principal radica en la aplicación de una política económica-social que impuso el gobierno argentino, lo que permitió aumentar significativamente la población en la Isla Grande de Tierra del Fuego argentina. Ushuaia tiene hoy 40.000 habitantes, luego que en la década de los setenta se otorgaran franquicias impositivas que estimularon la apertura de empresas, especialmente del rubro electrodomésticos. La apertura hacia el exterior de la economía argentina está afectando a la zona ya que las franquicias perdieron su valor, lo que ha traído como consecuencia cesantía por la quiebra de muchas empresas.

## **3. Economía**

La actividad económica empezó en 1868, con la explotación carbonífera y luego la crianza de ganado lanal. Ya en 1878 se transformó en el eje mercantil y un poder hegemónico de todo el sur de América.

A fines del siglo pasado y comienzos del actual, se desarrolló la actividad fabril, se consolidó la ganadera, se estableció la industria lanar, se explotaron minas, bosques y pesquería y se desarrolló la navegación. Es el momento de la mayor diversificación de su economía.

La expansión de la ganadería y más específicamente, del ganado ovino y la producción lanar, le fue dando un carácter monoprodutor a la región que comenzó a manifestarse en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial.

El cierre de la aduana en 1912 puso restricciones a una economía que se manejaba libremente, ajena a los controles de la autoridad central y a la vinculación directa que tenía con los mercados. Además, debiendo entregar parte de sus ingresos al gobierno central. Esto coincidió con medidas similares adoptadas por el gobierno argentino. Se puso término así a la virtual autonomía que gozaba la Región.

La apertura del Canal de Panamá, el 15 de agosto de 1914, significó no sólo la pérdida de sus ventajas comparativas con el mercado proveedor de lana, sino que también, con su vocación marítima.

Para los estudiosos de la Región, esto tuvo como efecto que los ganaderos creyeran que podían volver al esplendor previo a la Primera Guerra Mundial y los comerciantes a la libertad absoluta de comercio antes de 1912.

La recesión mundial de los años treinta tuvo también su efecto negativo en la Región. Posiblemente lo más importante fue que el Reino Unido privilegiara el abastecimiento de materias primas de sus Colonias.

Pero apareció el petróleo y a partir de 1950 pasó a ser la columna vertebral de la Región, llegando a representar en 1960, el 76% de la actividad regional.

A partir de 1985 el Producto Interno Bruto de la Región experimentó un decrecimiento, hasta 1989 que se incrementó con los capitales internacionales para la construcción de la empresa Methanex.

El Producto Interno Bruto Regional en 1990 se distribuye en 39% para la minería, 19% para la industria manufacturera, 7% para el comercio, 7% para la administración pública y un 4% para la actividad agropecuaria, silvícola y la pesca tiene un 4% cada una.

En 1993 las exportaciones regionales llegaron a 173 millones de dólares, representando el 1,9% de las exportaciones nacionales. Entre 1988 y 1993 se han incrementado en un 120%, siendo Methanex y las empresas forestales astilladoras, el principal factor.

Es la región con el más bajo crecimiento nacional en los últimos 30 años y se calcula que en los próximos cinco años puede ocupar el penúltimo lugar en inversión.

En un reciente editorial de El Mercurio se sostuvo que el aporte entregado por Magallanes al erario Nacional entre enero y mayo del año pasado fue de 12.700 millones de pesos y que los pagos que hizo la Tesorería en la región fueron de 1.200 millones de pesos. Una relación de 10 a 1 entre lo entregado y lo recibido.

Ha sido difícil acordar la formación de circuitos turísticos integrados con Argentina ya que se requiere el desarrollo de obras viales que aunque no son de gran significación, no han contado con el interés necesario de las autoridades del vecino país.

#### **4. Demografía**

El 90% de la población se concentra en Porvenir, Puerto Natales y Punta Arenas. Este último tiene el 79% de la región.

Magallanes está flanqueada por dos provincias argentinas. Santa Cruz y Tierra del Fuego, que han sido apoyadas por el gobierno central por más de veinte años.

Hacia el norte Magallanes tiene una barrera de 400 kilómetros formada por Los Andes Patagónicos y los Campos de Hielo Sur que impiden su comunicación directa por tierra con el resto de la Nación. Para hacerlo debe pasar por Argentina lo que significa estar a una distancia de 3400 kilómetros de la capital.

Además, su comunicación interior también es difícil. Desde el continente sólo puede comunicarse con Tierra del Fuego por mar o aire. Lo mismo sucede entre la Isla Grande y Puerto Williams y el resto de las islas al sur del Beagle. Sus complicaciones son mayores

debido a las difíciles condiciones climáticas de la zona. En primavera y verano, los vientos alcanzan fácilmente los 120 km/h. La velocidad constante es de 30 a 40 km/h.

La población más austral está en Puerto Williams, formada mayoritariamente por personal de la Armada y la FACH. Al frente, Argentina tiene Ushuaia. Una Base Aeronaval que creció hasta dar vida a una enorme ciudad de amplia relación vial con toda la Isla Grande de Tierra del Fuego. En el lado chileno, la isla está económicamente deprimida y su actividad ha venido disminuyendo progresivamente.

Si la labor del gobierno de la capital regional es difícil, lo es mucho más la de las provincias de Última Esperanza y Tierra del Fuego ya que su aislamiento es mayor, sus recursos presupuestarios son escasos, y existe falta de personal especializado. La participación de los habitantes en estos gobiernos provinciales es tan escasa que hasta el momento no se han podido constituir los Comités Económico y Social Provincial. Además, porque el número de integrantes es excesivo para la realidad provincial, el sistema es engorroso y carecen de facultades resolutorias. Otro tanto sucede con los Comités Técnicos Asesores Provinciales que no se han consolidado por falta de personal idóneo.

Es interesante consignar que sólo el 10% de la red vial se encuentra con pavimento de hormigón o asfalto. Esto se debe a que la rentabilidad mínima que se le exige es difícil de alcanzar en la zona, dados su carácter de aislamiento y falta de tránsito en la región.

Debido al alto grado de vulnerabilidad que tiene la zona, la legislación nacional en materia de zonas fronterizas ha sido aplicada con especial estrictez, lo que entraba la tramitación para la explotación de algunas áreas que se pueden aprovechar desde un punto de vista productivo. Esto es especialmente restrictivo cuando se trata de construcciones, inversión de capitales de nacionales argentinos, transporte y comunicación.

En general la normativa nacional es muy restrictiva, lo que dificulta la gestión administrativa en la zona. Como ejemplo, la ley de Fomento de la Marina Mercante y de Seguridad de Navegación aplica un estricto cuerpo normativo para las naves que transitan, para la utilización de los puertos y la demanda de servicios. Esto no sucede en los puertos de Santa Cruz y Ushuaia.

## **5. Las medidas especiales**

La Zona Franca (D.L. 1.005, de 1975, ha permitido fomentar un desarrollo interesante del comercio en la Región, pero no ha cumplido con uno de sus principales objetivos que era promover la actividad industrial.

La Ley Navarino (18.392, de 1985) que reconoció una realidad socio-económica y geopolítica diferente de la Región, mediante el sistema de contrato-ley, asegura al inversionista la mantención del trato preferencial hasta el 2035. La Región no puede acceder a los productos ya que la bonificación del 20% de las ventas y el retorno a las exportaciones la obtienen sólo si sus productos salen de la Región.

La ley Tierra del Fuego (19.149, de 1992), otorga franquicias que no han estimulado la actividad industrial.

Hay otras normas como el D.L. 3.529, de 1980, la ley de Fomento y Desarrollo de las Regiones Extremas (D.F.L. 15), el D.L. 889 Bonificación del 15% a la mano de obra y el FONDEMA (Ley 19.275).

Este año, visitó la zona la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, constató que Ushuaia ha triplicado su población en relación con Puerto Williams y que Puerto Toro está cubierto sólo por personal de la Armada y de Carabineros. Por ello la Cámara aprobó la creación de una Comisión especial que en 240 días tendrá que proponer medidas para reactivar la zona.

También pidieron que el Ministerio de Bienes Nacionales agilice los estudios de los títulos de las tierras para que se puedan instalar inversionistas privados.

En su reciente visita a la zona, el Presidente Frei dispuso que un equipo interdisciplinario coordine con el gobierno regional la puesta en marcha del proyecto de desarrollo que aprobó durante la realización del Consejo de Gabinete pero que deberá ser afinado por el Ministro de Economía. Frei dijo que quería que se tomaran medidas con visión de largo plazo.

## **6. La seguridad**

En realidad, toda la región constituye una zona sensible. Puerto Natales y Punta Arenas que enfrenta a Río Gallegos; Isla Grande de Tierra del Fuego que está aislada del Continente enfrenta a San Jorge y Ushuaia y Puerto Williams que está separada por el canal Beagle con esta última ciudad.

La configuración geográfica presenta problemas muy complejos para la seguridad. Primero, su aislamiento del país, obliga a tener medios militares en la zona. Esto es una seria condicionante, especialmente para el Ejército cuya movilidad es mucho menor que las otras instituciones. No obstante, tanto la Armada como la FACH, necesitan tener desarrolladas y completas sus Bases de Operaciones. Su movilidad está basada sólo en la capacidad de desplazamiento de sus unidades, pero no en sus instalaciones administrativas y logísticas.

Iniciadas las operaciones militares, Chile queda sin línea de comunicaciones terrestres y la vía aérea y marítima es de difícil empleo, por la vulnerabilidad a que queda expuesta. No así Argentina que las mantiene abiertas.

Esto obliga a planificar, considerando el reducido incremento de medios ante una emergencia. Lo que trae como consecuencia contar con instalaciones para recibir los recursos extraordinarios presupuestados al momento de reforzar el Teatro de Operaciones. Ello incluye alojamiento, ya que las fuerzas no van directamente al frente.

En la zona no hay capacidad para completar las dotaciones de la conscripción. Esto hace que la base de reservistas sea muy baja. Por ello, la movilización contempla el desplazamiento de personal desde el norte.

El grado de alistamiento debe ser máximo ya que las distancias que separan las fuerzas del frente de acción son muy pequeñas. Esto significa contar con medios céleres y aptos para operar en condiciones climáticas duras.

Por su gran aislamiento, es un Teatro de Operaciones muy independiente donde los objetivos son limitados, pero de gran trascendencia. Después de un conflicto vienen las negociaciones diplomáticas. En esta etapa son importantes las zonas que quedaron ocupando las fuerzas al momento del cese del fuego. En este escenario la Isla Grande de Tierra del Fuego y Navarino son muy vulnerables.

En la crisis de 1978 con Argentina hubo que mantener fuerzas, en condiciones infrahumanas, en la Isla Hornos y Puestos de Vigías armados hasta la cabeza en las Wolaston, ya que se temía un desembarco enemigo.

La principal ventaja que tiene Chile en la zona es la Posición Austral, constituida básicamente por la red de canales al sur del Estrecho de Magallanes.

## **ARICA**

### **1. Visión política**

El caso de Arica tiene la particularidad de ser un territorio incorporado definitivamente a Chile sólo el 3 de junio de 1929, mediante el Tratado de Lima. Conviene considerar que en 1904 mediante el Tratado de Paz y Amistad con Bolivia, se había terminado el pleito con este país, entre el paralelo 23 y el río Loa.

A diferencia de lo que sucede con Magallanes, Arica es una zona conquistada mediante una guerra, lo que la hace mucho más sensible.

En 1883, Chile y Perú firmaron el Tratado de Paz y Amistad, conocido como el Tratado de Ancón. Por este instrumento legal, Perú cedió a Chile "perpetua e incondicionalmente, el territorio de la provincia litoral de Tarapacá". Respecto de Tacna y Arica acordaron que Chile seguiría en posesión de ellas y al cabo de diez años se haría un plebiscito para que en votación popular se decidiera si la población quería seguir siendo peruana o quedar definitivamente en poder de Chile. El que se quedaba con ellas pagaría al otro diez millones de pesos moneda chilena de plata o soles peruanos de igual ley y peso. Un Protocolo adicional que formaría parte del Tratado, debía fijar el procedimiento.

En 1894 expiró el plazo de los diez años y no se logró acuerdo sobre el Protocolo. Perú protestó porque Chile continuaba ocupando las provincias de Tacna y Arica. Chile replicó que seguiría hasta que se desarrollara el plebiscito.

En 1898, la Cancillería chilena tomó la iniciativa y se reiniciaron las conversaciones. Se avanzó, pero no se logró acuerdo ya que hubo discrepancias en cuanto a quiénes tendrían derecho a voto y cuáles serían los requisitos que deberían reunir los votantes, y si el voto debería ser público o secreto. Convinieron un Protocolo por el cual sometían al arbitraje de Su Majestad la Reina Regente de España estas dos cuestiones.

En Perú el Protocolo fue aprobado por el Congreso. En Chile sólo lo aprobó el Senado. La Cámara de Diputados lo envió al Ejecutivo para que reiniciara las negociaciones. Esta actitud se atribuye a la tensión que en ese momento se vivía con Argentina.

En 1921 el Presidente Arturo Alessandri y su Canciller Ernesto Barros Jarpa, invitaron a Perú a cumplir con el plebiscito. No hubo avances. Tampoco después de la intervención del Presidente de los EE.UU. para acercar posiciones. Pero en 1922, firmaron un Protocolo de Arbitraje y un Acta de Complementación. El Arbitro debería decidir si procedía el plebiscito. De ser así, tenía que fijar las normas. Si resolvía en contrario, las Partes discutirían la situación creada.

En 1925 el Presidente Calvin Coolidge dictó su sentencia. Estableció que las estipulaciones del Tratado de Ancón estaban vigentes, luego, procedía el plebiscito. Nombró una comisión formada por un representante chileno, otro peruano y uno norteamericano que la presidiría. Luego fueron nombrados Agustín Edwards Mac Clure, don Manuel Freyre y el General John J. Pershing, que había comandado las fuerzas norteamericanas en Europa. Posteriormente, fue reemplazado por el Jefe de las fuerzas norteamericanas en Panamá, General Williams Lassiter.

El ambiente en ambas provincias se puso muy tenso por mutuas acusaciones que se hacían las partes, para preparar las mejores condiciones para ganar el plebiscito. En 1926 el Presidente de la Comisión declaró que era "impracticable". Chile replicó que eso excedía las atribuciones de la Comisión. Con el voto del Perú se aprobó la moción. Chile no concurrió.

La tensión aumentó. Perú desató una campaña por el retorno de las "cautivas". Arica y Tacna.

En 1928, el Presidente Carlos Ibáñez del Campo, con su Ministro de RR.EE. Conrado Ríos Gallardo, emprendió una ofensiva por encontrar un arreglo. Con el estímulo del Gobierno de los EE.UU. se reanudaron las relaciones diplomáticas. Chile nombró a Emiliano Figueroa Larraín.

Las negociaciones se realizaron en Lima. Figueroa se entendió sólo con el Presidente Augusto Leguía.

Mientras se desarrollaban las negociaciones, Bolivia hizo gestiones para ser admitida porque mantenía pretensiones sobre Arica. No tuvo éxito.

El 3 de junio de 1929 se firmó el Tratado de Lima y el Protocolo Complementario. Tacna quedó para el Perú y Arica para Chile. Hubo compensaciones. En el Protocolo

Complementario, las Partes no pueden ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios asignados. Esta cláusula ha sido fundamental en relación con la aspiración boliviana de salida soberana al mar. De allí la dificultad de otorgarle una salida.

Aún están pendientes algunas disposiciones. El malecón de atraque, el edificio para la agencia aduanera y la estación terminal, que se terminaron en 1985. En 1985 se firmó el Acta de Lima para definir la situación jurídica de las obras. En 1993 se firmó un Tratado, el que está para aprobación de los Congresos respectivos. El Cristo que se erigirá en el Morro de Arica está construido. Sin embargo, por razones electorales Fujimori la retiró del Congreso. Desea un puerto auténticamente peruano.

Fujimori ahora reelecto dijo que la Convención de Lima se revisaría, considerando los intereses tacneños. Esto puede dificultar más la solución del problema. Es una consideración que no está contemplada en el Tratado de 1929.

Al margen de los tratados, está el problema del Chinchorro, territorio de dominio peruano que interfiere las obras de adelanto de la ciudad y que no ha sido posible comprarlos al Perú. También el Consulado de Chile en Tacna.

Dentro del arreglo territorial con Bolivia, Chile se comprometió a garantizar el más amplio y libre tránsito a través de su territorio y puertos mayores, incluyendo la construcción del ferrocarril de Arica a La Paz.

En 1962, con motivo de la apertura de las compuertas del río Lauca, se rompieron relaciones con Bolivia y la tensión llegó a punto de derivar en un conflicto armado.

Bolivia ha seguido pretendiendo que Chile le otorgue una salida al mar soberana. Se han hecho diversas gestiones. La que más avanzó fue la de Charaña en enero de 1975, que terminó en 1978 con la ruptura de relaciones en marzo de ese año. Se produjo en medio de la crisis con Argentina.

Para terminar esta síntesis, creo suficiente recordar que recientemente el Presidente Fujimori dijo que su país había estado decidido a atacar a Chile. En la prensa se informó sobre estos hechos lo suficiente como para comprobar que el peligro de guerra fue real.

## **2. Población**

Al momento de asumir Chile la administración de las provincias de Tacna y Arica, la población era muy limitada y desprovista de apoyo central.

Por eso, tan pronto se firmó el Tratado de Ancón, el Gobierno chileno se preocupó de aumentar la presencia en ambas provincias. Junto con ello impulsó la preparación cultural como medio de afianzar su soberanía.

Entre las obras principales estaban: "un Instituto Comercial, tres Liceos y más de cuarenta Escuelas Públicas, fuera de las escuelas nocturnas y de proletarios sostenidas por sociedades chilenas y por las Municipalidades de Tacna y Arica", como lo decía el ya citado Canciller Barros.

A partir de 1929, cuando se acordó que Arica permaneciera bajo soberanía chilena y Tacna volvió al Perú, empezó a decaer el interés que despertaba en las autoridades nacionales las provincias del extremo norte. Su aislamiento llegó a ser crítico y, por tanto, se facilitó que Perú periódicamente desarrollara campañas destinadas a estimular el pedido de la misma población de Arica, llamada ya la "cautiva", para volver a la soberanía de ese país.

Como dato ilustrativo, a comienzo de los cincuenta en Arica había unos 15.000 habitantes. Recuerdo la carta de una tía de mi madre que escribía "No soltéis el Morro". Así era de agobiante la situación. Era el grito de guerra.

Fue también el General Carlos Ibáñez del Campo el que resolvió el peligro y dispuso que Arica fuera declarada Puerto Libre. De inmediato se empezó a desarrollar una intensa actividad y volvió a poblarse la ciudad. Se formó también la Junta de Adelanto de Arica

que permitió un notable desarrollo.

A fines de los sesenta, Arica llegó a tener 170.000 habitantes. Se consolidó la ocupación chilena, a la vez que se formó una formidable obra de fortificación que sirvió para desvanecer las aspiraciones revanchistas. Quizás fue una de las razones por la cual esa fuerza que formó Perú a comienzo de los setenta, no pudo emplearse en contra de Chile.

La gente de la zona está muy ligada familiarmente con peruanos y bolivianos. La nacionalidad chilena ha costado afianzarla y se ha hecho con gente del sur. En el altiplano, el problema ha sido mayor. Los chilenos que han visto posibilidades en la ciudad dejan las tierras altas las que son llenadas por bolivianos.

### **3. Economía**

"Esos territorios eran páramos incultos, cuyas poblaciones carecían hasta de los más indispensables servicios municipales; al amparo de nuestra soberanía se han transformado en ciudades higiénicas, en campos de actividad y progreso, no sólo por el impulso y acción del Gobierno, sino también por el concurso y el esfuerzo de los habitantes chilenos". Así describía en 1920 el Ministro de RR.EE. de la época, don Ernesto Barros Jarpa, la situación de Tacna y Arica.

Efectivamente, Chile ocupó dos ciudades que prácticamente no tenían vida económica. Alejadas de la metrópoli, sufrieron el natural descuido de la autoridad, que por lo demás estaba sumida en luchas internas.

Terminada la guerra, Chile realizó un amplio plan de desarrollo. "Obras de higiene y resguardo sanitario, como el alcantarillado; el Lazareto y la Estación sanitaria de Arica; de seguridad y defensa como las fortificaciones del Morro y los Cuarteles de Arica y Tacna, el puerto de Arica, uno de los más importantes de la República, está unido a la Capital de Bolivia costado por nuestro Gobierno; obra de ingeniería que hace honor a sus constructores, que ha enriquecido considerablemente esa región, llevándole actividad y comercio...", eran los ejemplos que daba al Congreso el Ministro Barros.

Pero también ilustraba el Canciller, la actividad privada. "La iniciativa particular de nuestros connacionales ha allegado también el progreso a esa provincia, el contingente de su esfuerzo y de sus capitales, en industrias tan importantes como las que se proponen instalar la Compañía Industrial y Azucarera de Tacna, y la Compañía de Cemento de Arica, y las ya instaladas de Fundición de Estaño de la Compañía Chilena, de Fundición de Cobre de la Compañía Unificada de Corocoro y de Refinación de Azufre del Tacora". El Ministro agregaba: "Todos estos progresos, se han realizado al amparo de las seguridades que ofrecen las leyes liberales que rigen a nuestro país, y es ese mismo amparo el que aguardan nuestros connacionales en el ejercicio permanente de sus derechos de propietarios del suelo, y es la expectativa de él, la que los ha llevado a invertir allí sumas cuantiosas, pues el valor de la propiedad urbana y rural chilena representa una cifra mayor de 25 millones de pesos".

Es entendible que el Estado se haya comprometido tan decididamente destinando cuantiosos recursos. Era una forma de mejorar sus posibilidades de conservar la soberanía sobre las dos provincias. Pero resulta interesante que los particulares hayan invertido en una zona donde no estaba cierto el destino que tendrían.

### **4. Demografía**

La población se encuentra concentrada en la ciudad de Arica. Los poblados del Altiplano están formados por una cantidad muy limitada de personas. Por ejemplo, Visviri tiene 250 habitantes. Al sur de la ciudad, hay un desierto que no admite la presencia humana permanente.

La Provincia de Parinacota, ha crecido a partir de 1973 cuando se creó una unidad militar en Putre.

En la medida que han mejorado las comunicaciones, el Altiplano se ha ido despo-  
blando.

En general, el nivel técnico-profesional de la zona ha mejorado considerablemente debido a la existencia de la Universidad. No obstante, existe una fuerte tendencia a emigrar hacia la zona central del país.

## **5. Medidas especiales**

Sin duda la medida más trascendental fue la creación del Puerto Libre. Desde esa época, Arica no ha tenido una situación más privilegiada. Esto sumado a las franquicias que le dieron a la Junta de Adelanto, permitió que la ciudad se desarrollara fuertemente. Perdidas las franquicias y, más aún, la creación de la Zona Franca de Iquique, desplazó el interés hacia el sur y la actividad decayó considerablemente.

Conviene consignar que a Arica también la afectan las disposiciones legales que existen para las zonas fronterizas.

Durante los últimos años, el gobierno ha debido hacer frente a manifestaciones populares que demandan solución a los problemas económicos y sociales. La última, tuvimos la oportunidad de verla en Punta Arenas donde unieron desde la UDI hasta los comunistas para protestar en defensa de los intereses regionales.

Recientemente un Comité Interministerial para el Desarrollo de Arica entregó el resultado de sus estudios en un documento titulado "Arica y Parinacota. Plataforma de Servicios Turísticos, Comercio Exterior y de Transportes".

Se considera que estas provincias están llamadas a ser una plataforma de servicios turísticos, de comercio exterior y de transporte para Chile, el Asia Pacífico y Centro de América del Sur. Para este año se consideró un aporte público de \$ 10.000 millones.

Uno de los artículos del proyecto de ley para el Desarrollo de Arica que se tramita en el Congreso, elimina restricciones a las inversiones que realicen en la zona personas naturales o jurídicas de Perú y Bolivia. El círculo social "Hijos de Arica", recolectó 16.000 firmas para pedir que se excluya de esa modificación legal el área comprendida en el perímetro urbano de la ciudad definido en el plano regulador. Temen que sea comprado por peruanos y bolivianos ya que por la deprimida situación económica de la zona, los ariqueños venderían sus casas para irse al sur. El Consulado boliviano estima que unos 10.000 bolivianos estarían interesados en comprar propiedades en la ciudad.

Uno de los puntos que consideraron quienes estudiaron el Plan fue actuar con "visión de largo plazo". La capacidad del puerto está subutilizada, pero se propone ampliarla. Contemplan un mejoramiento de las instalaciones relacionadas con la carga del puerto y aeropuerto. El ferrocarril de Arica a La Paz se integraría en una sola empresa privada al servicio de ambos tramos. En el camino de Arica-Tambo Quemado-La Paz se establecería un sistema integrado de transporte entre ambos países. Se considera ampliar la ruta Arica-Chacalluta-Tacna.

Se pretende darle un fuerte impulso al turismo tanto del Altiplano como costero. El primero presenta la dificultad de los caminos, el frío y la altura. Hay estímulos tributarios para la inversión, las comunicaciones y los turistas.

En marzo del presente año, el Ministro Vicepresidente de Corfo dijo que había 26 proyectos de preinversión. De concretarse significaría una inversión de 24,5 millones de dólares que generarían 1341 empleos.

Para incentivar la plataforma de servicios de transporte, comercio exterior y turismo que contempla el Plan de Desarrollo de Arica y Parinacota, Corfo cuenta con 3 mil 150 millones de pesos para cofinanciar estudios de preinversión; subsidiar la contratación de

agentes privados promotores de inversión y primas de seguro de crédito; otorgar garantías financieras y hasta un 60% de financiamiento de la inversión con un tope de 1,5 millones por proyecto; subsidiar entre 50 y 80 unidades de fomento por trabajador para los primeros dos mil empleos generados y un 50% del valor del terreno para los diez primeros proyectos que se instalen en el Parque Chacalluta y en programas de promoción a las exportaciones.

Las amplias libertades de libre tránsito que otorgó Chile a Perú y Bolivia en el pasado, pone a los nacionales de la zona en inferioridad de condiciones. Así sucede, por ejemplo, con el transporte, donde no pueden competir libremente. Bolivia saca por Arica y Antofagasta la totalidad de su producción minera de concentrados de plata, zinc y plomo. El transporte de toda esta carga es monopolio boliviano.

La posibilidad que Bolivia construya un puerto en Ilo es remota, pero no imposible. De concretarse la actividad económica de Arica recibiría un fuerte impacto.

Debido a la permeabilidad de la frontera existe un contrabando significativo. Tanto que las autoridades de Chile y Bolivia cerraron por unos días el paso entre Visviri y Charaña.

Pero lo más delicado es que en la zona existe un gran tráfico de estupefacientes. Más aún, en los valles se elabora la droga.

Aunque se habla de explotar los beneficios que tiene su posición geográfica, no se observaba interés por estudiar en profundidad las proyecciones que tiene la relación sur del Brasil con el Asia Pacífico. Ese gran corredor del que se ha hablado no ha podido concretarse porque no se han hecho los estudios pertinentes. Este es uno de los proyectos con mayores proyecciones. No sólo sería bueno por el impacto económico que tendría en Arica, sino que además serviría como un formidable disuasivo para la seguridad del país.

En 1970 los Presidentes de Chile y Brasil acordaron hacer los estudios técnicos para determinar la factibilidad económica de los ejes carreteros. Recién hoy, en Arica, se efectuó la reunión constitutiva del Grupo de Trabajo para la consolidación de los corredores terrestres bioceánicos.

## **6. La Seguridad**

Lo mismo que Magallanes, Arica se encuentra a una enorme distancia de la zona central. Aunque tiene comunicación terrestre, para los efectos de seguridad es también una zona aislada. Las quebradas, de Vitor y Camarones, para citar las principales, son enormes obstáculos donde es muy fácil cortar las comunicaciones y dejar aislada la ciudad.

Las provincias de Arica y Parinacota, hacen frente a dos países. Dos esfuerzos principales, con dos fuerzas que tienen que tener un accionar bastante independiente, pero que en la maniobra son estrechamente dependientes, es decir el resultado de uno repercute sobre el otro. La comunicación de la costa con el Altiplano es escasa y vulnerable.

De esta manera, hay que formar una fuerza costera con suficiente autonomía para resistir un aislamiento del sur del país. Total, ya que sería por aire, mar y tierra. Con el agravante que en la misma zona está la ciudad que con una población de 120.000 habitantes debe asegurar sus condiciones de vida básicas. La autosuficiencia es pues de una magnitud y características muy compleja y difícil de materializar.

Aquí la batalla se da prácticamente en la misma ciudad y participa, en consecuencia, toda ella.

La unidad de Parinacota, también tiene que tener plena autonomía logística para poder completar su operación.

El clima obliga a contar con medios muy variados ya que el frío es intenso en la noche y el calor peor en el día.

Arica tampoco tiene capacidad para cubrir las necesidades de conscripción, luego hay que enviar contingente desde el sur. Este cuadro obliga a tener todo el material nece-

sario para satisfacer los requerimientos de la planificación, desde tiempos de paz. Además, requiere tener desarrollada la infraestructura para recibir los esfuerzos contemplados en la etapa de movilización.

## CONCLUSIONES

1. Las zonas extremas, son zonas que el país no conoce lo suficientemente en su base jurídica.
2. Son zonas en las cuales falta mucho para consolidar su soberanía.
3. Son sensibles. Cualquier hecho tiene una repercusión más significativa que en el resto del país.
4. Tienen regímenes legales especiales. Por una parte basados en regímenes de excepción pero por otra, restrictivos por problemas de seguridad.
5. Son zonas donde la relación civil-militar es decisiva.
6. Son zonas donde la participación de la fuerza militar es importante en el comercio local y en la vida en general.
7. Son zonas con excelente comunicación para efectuar una integración intensa con las zonas vecinas, pero muy alejadas y con difícil acceso al centro del país.
8. Por su desvinculación con el poder central, son zonas aptas para la absorción vecinal.
9. Son objetivos estratégicos vigentes para los vecinos.
10. La Antártida es una zona donde la soberanía aún está en discusión. Nos enfrentamos a poderosas naciones y, por tanto, existe la inclinación a no empeñar recursos muy importantes para hacer soberanía.
11. Isla de Pascua enfrenta un permanente movimiento independentista. La soberanía no está suficientemente consolidada.
12. En general el país no cuenta con una política de Estado en relación con las zonas extremas. Salvo las autoridades locales, la administración no siente con verdadera intensidad las necesidades de los habitantes de estas zonas.
13. La visión que se tiene desde la zona central es que siempre están pidiendo un trato económico de excepción.
14. Como ninguna, estas zonas deben ser analizadas incorporando un análisis del desarrollo de su entorno vecinal.