

Plan Antártica: Una mirada desde los riesgos geopolíticos de la Región de Magallanes y Antártica Chilena

Pablo Ortiz Muñoz (1)

09/04/2012

Política Sectorial
Plan Antártica: Una mirada desde los riesgos geopolíticos de la Región de Magallanes y Antártica Chilena

05/04/2012

Política
Elecciones primarias y democracia: *Una complementariedad inconsistente*. Parte II

03/04/2012

Política
Elecciones primarias y democracia: *Una complementariedad inconsistente*. Parte I

30/03/2012

Política
Aysén y el mar de fondo

28/03/2012

Política
El Rol de la Moral y la Religión en la Esfera Pública. *"Argumentos de Michael J. Sandel"*.

26/03/2012

Política Sectorial
La industria de la seguridad privada: De alarmas, guardias y mercenarios

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Introducción

El anuncio presidencial sobre la implementación de un plan de largo plazo para la Antártica con un sentido de política de Estado, constituye un hecho relevante de analizar, por cuanto a partir de los resultados esperados se abren una serie de expectativas en torno de cuestiones de gran trascendencia para el desarrollo de Chile; pero del mismo modo, inevitablemente surgen algunas interrogantes relacionadas con las acciones previstas para la neutralización de los riesgos geopolíticos que se manifiestan en el extremo austral de nuestro país, y que son amplia e históricamente conocidos, pero poco discutidos.

Pero antes de llegar a tales riesgos geopolíticos, es pertinente plantearse algunas preguntas iniciales a objeto de construir un marco general apropiado para llegar a ese punto.

Para comenzar cabe preguntarse: ¿Cuáles son los atributos que hacen de la Antártica un territorio de gran valor para el desarrollo de Chile? y en ese contexto ¿Cuál es la importancia de la Región de Magallanes en relación al objetivo de la proyección soberana de Chile sobre ese territorio? Luego, una vez respondida tales inquietudes preliminares cabe preguntarse:

¿Cuáles son los riesgos geopolíticos que hoy están limitando las posibilidades de avanzar en la consecución de tal objetivo? y ¿Cómo responde el anunciado plan a esos obstáculos?

La importancia geopolítica de la Antártica

El primer punto propuesto que debemos despejar es el ¿Por qué es tan importante la Antártica para Chile? Para responder esta primera pregunta y tomando como sustento los planteamientos expuestos por autores como Nieto y San Miguel (2), es posible afirmar que la importancia de este territorio se explica en función de dos grandes dimensiones. Por un lado, la dimensión geoestratégica dado que la ubicación geográfica de la Antártica ofrece condiciones ideales para ejercer el control sobre las rutas marítimas que allí se sitúan.

Al respecto, se sabe que en el mundo existen pocas alternativas de interconexión oceánica que permitan el tránsito marítimo seguro desde el Océano Atlántico hacia el Pacífico; de hecho las únicas opciones son,

además del Canal de Panamá, el paso situado en el Noroeste de Canadá el cual se encuentra en estado de congelación durante gran parte del año, y el Paso de Drake en el extremo austral de Chile, el cual se complementa con el Estrecho de Magallanes y el Canal Beagle ubicados en aguas interiores de la Región de Magallanes y Antártica Chilena.

Si bien el Canal de Panamá es la principal puerta de interconexión entre el océano Atlántico y Pacífico; es también cierto que sigue y seguirá siendo necesario la disponibilidad de otros pasos alternativos como son las puertas interoceánicas ubicadas en el extremo austral de nuestro país. Esto se plantea tanto para el desarrollo del comercio vía marítima, como para el tránsito de los medios navales de las principales potencias del mundo que producto de su envergadura, necesitan opciones más cómodas que las ofrecidas por el Canal de Panamá (3).

Las posibilidades de una mayor convergencia del tránsito marítimo hacia el extremo austral de Chile, se plantea como una cuestión posible dado que el Canal de Panamá es un presumible blanco del terrorismo internacional, a lo cual se suma el riesgo de verse afectado por situaciones de conflicto a nivel local, regional o a una escala mayor (4), y la probabilidad de verse expuesto a los efectos de desastres naturales con gran poder de devastación como es el caso de los huracanes (5).

De igual forma, hay que considerar que los efectos generados por el desplazamiento del eje de interés mundial hacia la cuenca de Pacífico, aumentan la necesidad de contar con alternativas de rutas marítimas seguras para el tránsito de las mercancías desde y hacia los mercados de Asia-Pacífico. Mientras que en el plano estratégico, y ante la posible evolución de situaciones conflictivas en la cuenca del Pacífico -el anuncio del gobierno de Estados Unidos de repotenciar la base de Hawai y la infantería de marina desde esa plataforma va precisamente en ese sentido- y en la propia Antártica, también deriva en la necesidad de contar con opciones distintas al Canal de Panamá para el desplazamiento de medios navales de gran envergadura.

Si bien emergen oportunidades, no se debe perder de vista que el objetivo de ejercer el control de las rutas transoceánicas australes no es exclusivamente nuestro, por cuanto existen otros países que también compiten por el mismo propósito, como es el caso de Argentina y Gran Bretaña (6). Por consiguiente desde la perspectiva de los intereses de nuestro país, un primer campo de definición está dado por la pregunta: ¿Cooperación o conflicto?

Aún cuando no es parte de los objetivos de este paper, se plantea la necesidad de mantener bajo observación permanente la evolución del conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas/Falkland, dado los alcances que puede tener sobre el tránsito marítimo y aéreo a través de las rutas australes, y de igual forma sobre la proyección antártica.

A la importancia geoestratégica, se suma la geoeconómica, por cuanto se especula en torno de la existencia de importantes concentraciones de recursos naturales. Con certeza, se destaca el caso del agua, que se presenta en cantidades cercanas a los 24 millones de kilómetros cúbicos, vale decir, alrededor del 80% de las reservas de agua dulce del mundo. Mientras que en el plano de las especulaciones, existe sospecha sobre la existencia de petróleo, carbón y gas natural; a lo cual se suman otros recursos minerales como el hierro, aluminio, níquel, manganeso, cuarzo, grafito, fosfato y caliza. Pero sobre todo, desde la perspectiva de la defensa, se especula sobre la posible existencia de uranio, lo cual lógicamente representa un objeto de interés global dada su relevancia para el desarrollo de armas nucleares.

El rol de la región de Magallanes y Antártica Chilena

Despejado el tema del valor estratégico de la Antártica, cabe responder a la segunda pregunta planteada inicialmente: ¿Cuál es la importancia de la Región de Magallanes en relación al objetivo de la proyección soberana de Chile sobre ese territorio?

De acuerdo a lo expuesto por uno de los principales autores sobre el cual se estructura el pensamiento geopolítico chileno, como es el caso de Ramón Cañas, nuestro país posee características geopolíticas esenciales y trascendentes que, entre otras consideraciones, le permiten ser el país más austral del mundo y por consiguiente, el más antártico; con una invariable continuidad de su territorio entre el continente americano y la Antártica (7). Luego, tal continuidad se hace posible a partir del rol intermediador de la Región de Magallanes, ya que es el punto geográfico más próximo a la Antártica proyectado desde el Cabo de Hornos, la que al estar situado en lo que se denomina el “sector de sutura”, permite unir al Chile continental con la Antártica mediante un puente marítimo y aéreo.

Por consiguiente, de lo antes expuesto se desprende que la Región de Magallanes y la Antártica constituyen un sistema que Cañas denomina “espolón austral-antártico”. De tal planteamiento se desglosa que la importancia de la Antártica no se puede entender sin el rol de puente que ejerce la Región de Magallanes, y viceversa.

En ese contexto, la articulación estratégica entre los puertos, aeropuertos y los servicios logísticos ubicados y provistos en la Región de Magallanes y las bases chilenas ubicadas en la Antártica, conforman un sistema de posiciones que, por un lado, permiten ejercer el control sobre las vías australes antárticas y los mares y cielos circundantes y, por otro, proyectan a Chile sobre el territorio antártico, con toda la importancia geoestratégica y geoeconómica ya mencionada anteriormente. No obstante, también se debe apuntar que actualmente esa posición está siendo aprovechada por Argentina, país que, a partir de una política de Estado bastante efectiva que fue implementada hace décadas, ha logrado instalarse como el punto neurálgico de las operaciones antárticas, proyectadas desde Ushuaia.

En consecuencia, la consolidación de la posición soberana de Chile en las rutas australes y sobre el territorio antártico, dependen en gran medida de los incentivos que se apliquen para el desarrollo integral y permanente de la Región de Magallanes y Antártica Chilena comprendida como un todo y no como partes separadas e inconexas. Es fundamental avanzar hacia la aplicación de una visión moderna del desarrollo de las capacidades de poder del Estado en la zona austral, equilibrando el empleo del instrumento militar (hard power), tal como se ha hecho hasta ahora, con el desarrollo articulado de otras capacidades de poder complementarias (soft power), como es el caso de la educación, tecnología, economía, etc (8). Respecto de esto último, se debe enfatizar la urgente necesidad de estimular el desarrollo de la industria turística en la zona austral, dadas las potencialidades que allí se constatan y que en general se vinculan a una gran cantidad de Parques Nacionales que ocupan áreas significativas de la Patagonia chilena. Complementariamente, la presencia del Instituto Antártico Chileno (INACH) en Punta Arenas, abre una serie de oportunidades en torno de la Región de Magallanes como el centro neurálgico de los estudios antárticos con alcances a nivel mundial.

Los riesgos geopolíticos

En tercer lugar, y habiendo quedado clara la importancia de la Antártica y el rol de la Región de Magallanes en la consolidación de la posición soberana de Chile sobre ese territorio, podemos responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los riesgos geopolíticos que hoy están limitando las posibilidades de avanzar en la consecución de ese objetivo?

Preliminarmente, se sabe que los riesgos se materializan al menos en tres frentes: el demográfico, económico y algunos efectos generados por las características de la descentralización. En todos estos puntos se ha constatado una situación de declinación que se ha profundizado en los últimos seis años. Respecto del factor demográfico, en la Región de Magallanes y Antártica Chilena persiste el problema histórico del bajo nivel de ocupación del territorio, de acuerdo a una pequeña cantidad de habitantes (153.295 habitantes) que se distribuyen en la región del país con la mayor superficie (132.297 kilómetros cuadrados), lo cual según lo planteado por Richard Muir, se traduce en un territorio que no está siendo efectivamente ocupado (1,1 hab/kilómetros cuadrados) (9).

En ese mismo sentido, al revisar los datos proyectados del CENSO 2002, se observa que la población regional respecto del total nacional tiene un peso muy menor (0,9% del total de la población nacional), lo cual tiende a generar una menor visibilización de la realidad y los problemas que afectan a esa población. El caso del alza del precio de gas, es un ejemplo concreto de cuán lejos está situada esa realidad del resto del país, que difícilmente puede comprender una situación de este tipo.

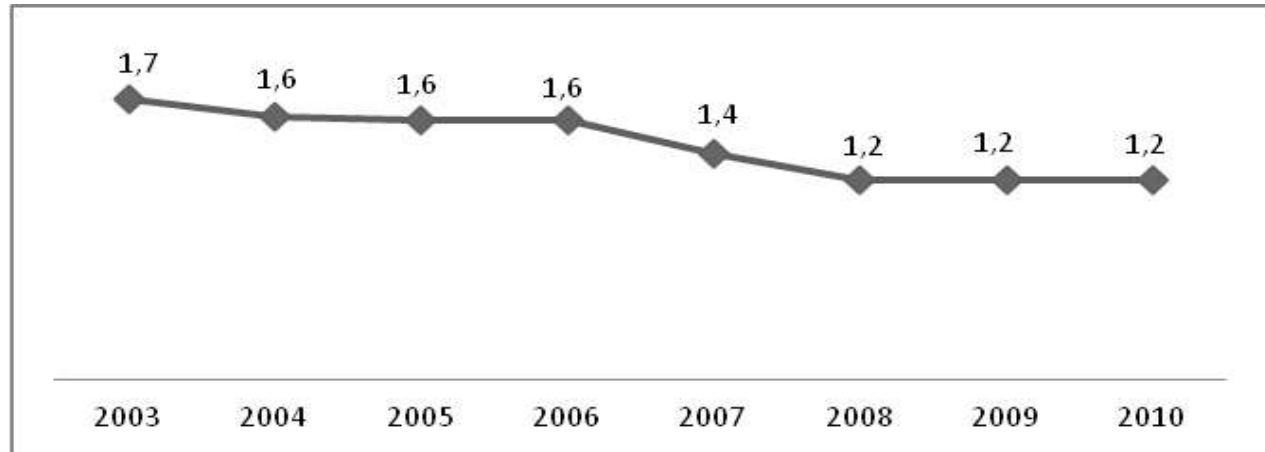
Según las proyecciones del INE, definidas hasta el año 2020, es posible sostener que el problema de la poca y decreciente importancia de la población regional respecto del resto del país se agudizará aún más. Para el año 2011 la tasa de crecimiento se fijó en un 3,4%, mientras que para el 2015 se proyectó en un 3,1% y para el 2020 en un 2,3% (10).

Otra de las manifestaciones de los riesgos geopolíticos que afectan el factor demográfico en la región, dice relación con el cómo se distribuye la población al interior del territorio. Al desagregar los datos de la población entre las distintas comunas que componen la región, se observa una tendencia al “centralismo intrarregional”, por cuanto la población existente se distribuye de forma muy desequilibrada. Los datos proyectados del CENSO 2002 indican que el 80% de la población se concentra en la comuna de Punta Arenas, el 12,7% en Puerto Natales, y el 8% restante se distribuye entre comunas muy pequeñas que no representan más del 1% del total regional, lo cual agudiza el problema de la conformación de espacios vacíos.

En el ámbito económico, de acuerdo a los datos de la serie estadística del Banco Central, la Región de Magallanes en valores absolutos, aportó al producto interno bruto total, durante el año 2010 alrededor de \$781 mil millones de pesos; siendo este un valor menor al registrado en el año 2003, en el cual el aporte de la región se situó en torno de los \$862 mil millones de pesos. En este sentido, se destaca la tendencia decreciente y sostenida del producto de la región, la cual comienza a acentuarse desde el año 2006.

Complementariamente, la participación de la Región de Magallanes en el PIB nacional ha caído desde un 1,7% en el año 2003 a un 1,2% en el año 2010 (Ver gráfico n° 1); vale decir, en términos económicos la región hoy tiene un menor peso específico que hace ocho años atrás, lo cual reafirma su posición como la segunda región -después de Aysén- con menor significancia económica a nivel nacional.

Gráfico n° 1
Participación de la Región de Magallanes en el PIB nacional



Fuente: Serie estadísticas del Banco Central.

Mientras que en lo que respecta a los problemas derivados de la descentralización, se ha constatado, la poca adecuación que existe entre los recursos transferidos hacia el nivel local y los problemas territorialmente diferenciados. Como se indicó en párrafos anteriores, en la región existen diversas comunas que concentran muy poca población; a lo cual se suma la inexistencia de actividad industrial y una alta dependencia de los recursos transferidos vía Fondo Común Municipal según datos del Sistema Nacional de Información Municipal (en la mayoría de los casos con tasas de dependencia superiores al 60%).

Luego la declinación también se hace evidente a partir de un incremento progresivo de la dependencia del FCM y una disminución de la capacidad de generar recursos propios. Un ejemplo concreto de tal situación es la comuna de Laguna Blanca, que en el año 2000 presentaba una dependencia del 50% y en el 2006 de un 86,5%. Del mismo modo se destaca el caso de Cabo de Hornos, que a pesar de su alto valor geopolítico producto del rol de centinela ejercido de forma natural sobre el Canal de Beagle, en el año 2000 presentaba una dependencia del FCM de 79% y en el 2006 de un 86,6%. A lo cual se suma su alta dependencia de la presencia naval, en términos de atenciones de salud, empleo e ingresos.

Algunas consideraciones en torno del Plan Antártico

En concreto, a estas alturas hemos podido despejar algunas cuestiones esenciales para el debate, como son las razones que hacen del territorio antártico un objetivo ineludible para Chile, tanto en lo que se refiere al acceso a recursos como fuente de sustento del desarrollo del país, como en lo relativo a la capacidad de influencia que su solo control proyecta. También, se ha clarificado y enfatizado el rol que desempeña la Región de Magallanes sobre ese objetivo, al cumplir el papel de pivote natural y privilegiado sobre la Antártica. Pero igualmente, se han constatado una serie de riesgos geopolíticos que, de acuerdo a sus características y alcances, hoy son y seguirán siendo el principal obstáculo para lograr exitosamente la consolidación de Chile como potencia en una de las zonas de mayor riqueza y trascendencia geopolítica del mundo.

Entonces, conocido todo lo anterior, en el paso final de este trabajo cabe plantearse como última interrogante, ¿Cómo responde el anunciado Plan Antártica a tales obstáculos?

Ya se ha señalado antes que la importancia de la Antártica no se puede comprender, y menos puede haber logro de objetivos sobre ese territorio, sin el rol intermediador ejercido por la Región de Magallanes, y viceversa. Ambos constituyen parte esencial del sistema austral-antártico. No obstante, en el sentido inverso a lo que indica la lógica, se ha optado por aplicar un enfoque que en términos de planificación, se inclina por separar al Chile continental del territorio antártico. La evidencia de tal situación está en la existencia de dos planes distintos.

El primero fue anunciado en noviembre del año 2010, el cual está dirigido exclusivamente a la Región de Magallanes (sin incluir el territorio antártico) y donde por lo demás, no hay mención alguna a los problemas geopolíticos que fueron expuestos anteriormente. Si bien el Plan Magallanes, expone una serie de acciones destinadas a estimular ciertas actividades económicas como el turismo, pesca, ganadería, minería y energía, es también cierto que persiste la omisión de otros problemas de una importancia capital para el desarrollo del espolón austral-antártico. Dicho sea de paso, las líneas de acción que fueron enunciadas para incentivar el desarrollo económico de Magallanes no son nuevas; por consiguiente, la cuestión es por qué las acciones previstas -incluida la Ley Navarino- no han generado los resultados esperados.

Debido a que Magallanes constituye una zona que está determinada por una serie de particularidades que la hacen muy distinta al resto de las regiones del país (por mencionar algunas: baja densidad poblacional, profunda fragmentación del territorio, problemas de conectividad, clima poco amigable, tendencia natural al aislamiento, entre otros), se insiste en una pregunta que históricamente hemos sido incapaces de responder: ¿Cuál es el modelo de desarrollo sobre el que se debe sustentar y proyectar la zona austral-antártica de Chile?

Contrario a lo que nos sucede, esta interrogante fue planteada y respondida con buenos resultados -por lo menos en comparación con nuestra realidad- por Argentina, quien resolvió este tema hace bastantes años respecto de su Patagonia, donde Ushuaia cumple un rol central y, por parte, también por Gran Bretaña respecto de las Islas Malvinas/Falkland, a pesar de su condición de insularidad y distancia del núcleo vital (12.000 kms. Aprox.).

El segundo plan que fue anunciado en enero de este año, plantea otro conjunto de acciones que si bien son valiosas, en la medida que involucran una fuerte inversión en la recuperación de las bases ubicadas en el territorio antártico, además de la construcción de una nueva base que permite dar profundidad a la posición chilena, en general no se articula con el resto de la Región de Magallanes. Muy por el contrario, se tratan como unidades territoriales separadas, lo cual desde la perspectiva geopolítica es un error. Por último, si bien el Plan Magallanes y el Plan Antártica han sido expuestos al país, bajo la denominación de “política de Estado”, pese a que ello podría ser acertado según la importancia de los objetivos perseguidos, desde el punto de vista de la legitimidad y la oportunidad de generar conciencia y cohesión nacional en torno de un mismo fin como ocurre con nuestra Política de Defensa Nacional, no existe en ninguno de los dos planes una base de participación y legitimación que permita otorgar el carácter de “Estado”.

Conclusión

Aún cuando Chile es el país que goza de las mayores ventajas geográficas, en términos de capacidad de proyección sobre el territorio antártico y las rutas transpolares que allí se sitúan, no hemos sido capaces de generar las condiciones apropiadas para aprovechar esa ventaja. La decadencia que se observa en distintas dimensiones expuestas así lo corrobora.

Probablemente aún estamos lejos de una verdadera conciencia geopolítica que sustente una estrategia profunda, integral, de largo plazo y con estatura de Estado, que permita consolidar la posición de Chile en el espolón austral-antártico. Nuestra clase política y la sociedad en su conjunto deben estar de acuerdo y conscientes sobre la importancia de tal interés. Por el contrario, aquellos países que comparten el mismo objetivo, han logrado avanzar de forma sustancial en comparación a nosotros. Tal es el caso de Argentina y Gran Bretaña. El desarrollo de sus respectivos territorios australes y el propio conflicto que ambos mantienen por las islas Malvinas/Falkland así lo demuestra.

Este no es un tema menor, por cuanto nos pondrá en una situación de desventaja frente a un escenario que podría ser conflictivo producto de la lucha por acceder a recursos vitales que se encuentran disponibles en la Antártica, como es el caso del agua, petróleo y alimentos. A lo anterior, se suma la necesidad de acceder a rutas alternativas que permitan el tránsito seguro de los flujos comerciales y la movilización de medios militares desde y hacia la cuenca del Pacífico como centro de gravedad del interés mundial.

Revertir tal desventaja no es una tarea fácil, sus resultados son de largo plazo e involucra a todas las capacidades del Estado. Pero ante tan complejo desafío debemos asumir que en el tema antártico no somos testigos, sino actores principales, lo cual si bien genera privilegios, también conlleva responsabilidades. El desarrollo del espolón austral-antártico chileno, es precisamente una de ellas.

Referencias bibliográficas

- ARIAS-ANDERSON, Juliana. La defensa estratégica de del Canal de Panamá post-1999. Washington. Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, 1999.
- CAÑAS, Ramón. Geopolítica oceánica y austral. Santiago. Departamento de Investigación y Desarrollo, Academia de Guerra del Ejército de Chile. 2008.
- GARCIA, Germán. Visión geopolítica de la Carretera Longitudinal Austral. En: Antología de autores militares chilenos. Centro de Estudios e Investigaciones Militares, 2000.
- GÓMEZ, Marcelo. Geopolítica sudamericana y la Antártica ¿confrontación o cooperación? Valparaíso. Revista de Marina, Vol. 122/885, Bimestre Marzo-Abril, año 2, 2005.
- NIETO, Alonso. La Antártica ¿Espacio de seguridad interamericano o régimen internacional ajeno a su influencia y control? Washington DC. Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, 1998.
- NYE, Joseph. El carácter cambiante del poder mundial. Colombia. Revista de Ciencia Política, n° 21, IV Trimestre, 1990.
- RUIZ, Roberto. Chile y el estancamiento poblacional: Un análisis desde la Política Exterior. Chile. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Accesado el 10 de Julio de 2011 <http://www.cesim.cl>
- SANMIGUEL, Byron. El tratado antártico y su incidencia en el tratado interamericano de asistencia recíproca. Washington DC. Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, 1998.

-
- (1) Investigador CED. Magister en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
 - (2) NIETO, Alonso. La Antártica ¿Espacio de seguridad interamericano o régimen internacional ajeno a su influencia y control? Washington DC. Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, 1998.
 - (3) SAN MIGUEL, Byron. El tratado antártico y su incidencia en el tratado interamericano de asistencia recíproca. Washington DC. Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, 1998.
 - (4) A modo de ejercicio, en agosto del año 2004 cruzó desde el Océano Atlántico hacia el Pacífico a través del Estrecho de Magallanes el portaviones de la marina de Estados Unidos "Ronald Reagan", siendo escoltado por un crucero de misiles teledirigidos, un buque destructor y un buque petrolero.
 - (5) Una de las razones que justifica la participación de tropas chilenas en la operación MINUSTAH, se vincula a la necesidad de generar condiciones de seguridad para el tránsito marítimo a través del Canal de Panamá, por donde circula más del 80% de los flujos de carga exportados por Chile.
 - (6) ARIAS-ANDERSON, Juliana. La defensa estratégica de del Canal de Panamá post-1999. Washington. Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, 1999.
 - (7) GÓMEZ, Marcelo. Geopolítica sudamericana y la Antártica ¿confrontación o cooperación? Valparaíso. Revista de Marina, Vol. 122/885, Bimestre Marzo-Abril, año 2, 2005.
 - (8) CAÑAS, Ramón. Geopolítica oceánica y austral. Santiago. Departamento de Investigación y Desarrollo, Academia de Guerra del Ejército de Chile. 2008.
 - (9) NYE, Joseph. El carácter cambiante del poder mundial. Colombia, Revista de Ciencia Política, n° 21, IV Trimestre, 1990.
 - (10) RUIZ, Roberto. Chile y el estancamiento poblacional: Un análisis desde la Política Exterior. Chile. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Accesado el 10 de Julio de 2011 <http://www.cesim.cl>
- GARCIA, Germán. Visión geopolítica de la Carretera Longitudinal Austral. En: Antología de autores militares chilenos. Centro de Estudios e Investigaciones Militares, 2000.
- (10) Estos datos corresponden a la base de datos "Proyecciones de población al 30 de junio por sexo, según grupo de edad. Regiones 1990-2020".
http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/DatReg/Copia%20de%20alREGusuariosOK01.xls#INICIO!A1.