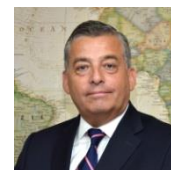


EL TRATADO DE OTTAWA Y UNA NUEVA LÓGICA DE LAS RELACIONES VECINALES



Jorge Gatica Bórquez

Editor Panorama Seguridad y Defensa

A diferencia de la mayor parte de los lugares del mundo donde las minas antipersonal fueron usadas por parte de fuerzas paramilitares —en conflictos internos e incluso en áreas pobladas o útiles— en Chile las minas antipersonal fueron sembradas por fuerzas regulares del Ejército o de la Infantería de Marina bajo procedimientos doctrinarios y criterios militares, en sectores fronterizos entonces de muy baja presencia humana. Esto no reduce la responsabilidad del Estado ante accidentes con efectos indeseados a personas o animales, pero sin duda minimiza los riesgos de estos artefactos.

Para entender adecuadamente las causas del uso en Chile de esta criticada arma, es necesario recordar el contexto histórico, político y estratégico, en los que con fines defensivos se recurrió a su uso.

MEDIO SIGLO COMPLEJO

El mundo de la Guerra Fría se caracterizó, entre otros aspectos, por la preminencia de los conflictos interestatales, derivados de las más diversas causas. En el caso de Chile, las relaciones con los tres vecinos estuvieron marcadas por conflictos territoriales y por desconfianzas mutuas: con Perú se mantenían abiertas las heridas de la Guerra del Pacífico y el irredentismo peruano dominaba la agenda, siendo probablemente un sentimiento no mayoritario en el pueblo vecino, pero sí el de una minoría ruidosa y con cierto poder político; con Bolivia, como efecto también del conflicto indicado, se hacían reiteradas las reclamaciones por obtener un acceso al océano Pacífico —causa muchas veces utilizada con evidentes fines políticos internos— logrando mantener una permanente situación de inestabilidad y difíciles relaciones; con Argentina, el diferendo por el Canal Beagle y las islas Picton, Nueva y Lenox, llevaron no solamente a una tensa relación, sino a una de las más graves crisis de carácter internacional que Chile debió enfrentar durante el pasado siglo, que tuvo a ambos países muy cerca de la guerra.

Los hechos descritos en el párrafo anterior pusieron a Chile ante una situación política y estratégica muy compleja en la segunda mitad del siglo pasado, debiendo adoptar medidas que le

permitieran no solo resguardar su integridad territorial, sino incluso asegurar su supervivencia como Estado. Al respecto, es interesante recordar:

- Chile en su historia, debió enfrentar dos guerras contra sus vecinos del norte y noreste actuando como aliados; así también, debió negociar la Patagonia con Argentina en 1881, en condiciones desventajosas ya que se encontraba simultáneamente enfrentado a una guerra con Perú y Bolivia. Esto sin duda, proporcionaba una carga histórica importante, siempre presente en las relaciones vecinales.
- Los juegos políticos de la bipolaridad reinante durante la Guerra Fría, llevó a la entonces URSS a otorgar un fuerte apoyo militar a Perú, en particular con instrucción, inteligencia y material blindado, de artillería y aéreo. En paralelo, el desarrollo de una moderna industria militar en Argentina, logró avances significativos entre los que se pueden citar la fabricación de tanques TAM y aviones de combate. Por otra parte, el aislamiento internacional de Chile, derivado de los sucesos acaecidos a partir del 11 de septiembre de 1973, produjo importantes frenos al equipamiento, entrenamiento y preparación general de las Fuerzas Armadas nacionales. Basta recordar, a modo de ejemplo, la enmienda Kennedy y el veto que se impuso a la adquisición de material blindado a fines de los años 70. En consecuencia, se generó un fuerte desequilibrio estratégico desfavorable para Chile con respecto a sus vecinos, precisamente en los años en que se aproximaba la conmemoración del centenario de la Guerra del Pacífico
- La inestabilidad política interna de Perú, Argentina y Bolivia, era campo fértil para que los gobiernos recurrieran a causas nacionalistas para lograr la cohesión nacional en torno a los gobernantes de turno. En tal sentido, las diferencias con Chile lograban ese efecto.
- Paradójicamente, desde otra perspectiva, esta época fue plena de altibajos en las relaciones bilaterales entre Chile y sus vecinos: las crisis vividas con Perú entre los años 1974 y 1976, se entremezclaron con las visitas del entonces Ministro de Defensa chileno a ese país, los años 1975 y 1978; el Abrazo de Charaña entre los presidentes Pinochet y Banzer, no solo acercó las posiciones entre estos dos países, sino también marcó un fuerte distanciamiento entre los históricos aliados peruanos y bolivianos; a las diversas tensiones con Argentina, que culminaron con el despliegue estratégico de las fuerzas armadas de ambos países en diciembre de 1978 y donde se estuvo a horas de la guerra, siguió el Tratado de Paz y Amistad de 1984, firmado en el Vaticano.

Todo lo antes descrito da cuenta de la compleja y confusa situación estratégica de Chile, en especial entre fines de los años 60 y mediados de los 80, la que se caracterizó por desconfianzas, erráticas señales desde todas las partes e iniciativas diversas en las relaciones bilaterales, no siempre coherentes y sistémicas. Esto llevó a las autoridades chilenas de la época a adoptar las medidas militares necesarias para defender la integridad territorial, debiendo extremar el uso de los escasos recursos, ante la imposibilidad de garantizar la mantención de la paz por medios pacíficos. La lógica amigo-enemigo imperante en la época tuvo sus efectos.

DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN

Finalizada la Guerra Fría el mundo —y por cierto el continente— vio una nueva forma de relacionarse entre los Estados. Las relaciones de cooperación en el Cono Sur comenzaron a imponerse a las de conflicto y las medidas de confianza mutua se incrementaron y fortalecieron.

Un efecto decisivo tuvo la preeminencia del concepto de *seguridad* por sobre el tradicional de *defensa*. Los países tomaron conciencia que además de las amenazas tradicionales de algunos vecinos, había otras aún más complejas y peligrosas, frente a las cuales había que actuar unidos. Las escuelas geopolíticas surgidas en Suramérica después de la II Guerra Mundial, que sugerían objetivos divergentes y lógicas de conflictos entre los estados, perdieron fuerza frente a otras visiones integradoras y cooperativas.

Con Argentina, a partir de los años 90 del siglo pasado, se inició un acercamiento sin precedentes, desde las lejanas guerras de independencia. A partir de acuerdos políticos trascendentes, tales como el Tratado de Paz y de Amistad firmado en 1984, se comenzaron a implementar importantes e inéditas Medidas de Confianza Mutua que incluyeron ejercicios militares de gran envergadura. Un hito en este proceso de acercamiento fue la creación de la Fuerza Conjunta Combinada Cruz del Sur, organizada a partir de 2004 y que actualmente está puesta a disposición de la Organización de Naciones Unidas, lo que da cuenta de un nivel de cooperación muy avanzada: el de la asociación política en el ámbito de la defensa. En este proceso de construcción de confianza se publicaron las políticas de defensa de ambos países además de conciliar una metodología estandarizada de medición de la inversión en defensa mediante un trabajo en conjunto con la CEPAL, en el año 2001.

Con Perú, aún sin alcanzar hechos tan concretos, las relaciones marchan en la misma dirección. En distintas ocasiones las más altas autoridades políticas y militares han explicitado el concepto de socios estratégicos en diversos ámbitos. Desde el año 2004, ambos países —siguiendo lo establecido años antes con Argentina— aceptaron trabajar en la aplicación de la metodología propuesta por la CEPAL para medición de la inversión en defensa. Asimismo, se han desarrollado diversas iniciativas de nivel estratégico, en especial en el campo de las Operaciones Militares Distintas a la Guerra —en particular en Ayuda Humanitaria en Desastres— como también a nivel político, tales como el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2 + 2), que fue anunciado mediante la Declaración Conjunta Presidencial de julio de 2001 y que será reactivada a partir de la reciente visita a Chile del presidente del Perú. Todo ello, en un contexto en el que las inversiones de uno y otro país, se han incrementado exponencialmente.

Con Bolivia las cosas no han avanzado con la misma fuerza. Sin embargo, Chile coherente con su vocación pacífica y de responsabilidad ante la comunidad internacional, por sobre eventuales ventajas militares, ha mantenido y acelerado el programa de levantamiento de Campos Minados en zonas limítrofes con Bolivia.

De las intenciones y los hechos da cuenta el programa del actual gobierno chileno, donde se declara la intención de profundizar en la cooperación con nuestros vecinos, promoviendo el diálogo y la transparencia para alcanzar la confianza con cada uno de ellos.

EL DESMINADO Y LA DEFENSA NACIONAL

Las iniciativas y presiones desarrolladas por diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales para revertir el daño provocado por las minas antipersonal, cuyo único límite legal internacional era el protocolo conocido como “Convención de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados”, el que se demostró débil e inoperante, llevaron a un ciclo de discusiones iniciado a mediados de los años 90, que culminaron en 1997 con la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción”, más conocida como “Tratado de Ottawa”.

Por su parte, la incorporación del enfoque de la seguridad humana en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Informe sobre el Desarrollo humano de 1994, en el cual se amplió el concepto a uno de mayor alcance que el tradicional defensivo de carácter militar, identificando diversas categorías entre las cuales se encuentra la salud y lo ambiental, tuvo un efecto en la concreción del tratado y obligó a los países a replantearse aspectos incorporados en sus herramientas e inventarios militares.

Dado el contexto antes indicado y considerando la declaración explícita de Chile en cuanto a la conformidad con el territorio que posee, a su vocación pacífica, a la exclusión de cualquier intención reivindicatoria territorial, así como la firme voluntad de avanzar hacia un paradigma de cooperación con sus vecinos y con el resto de la comunidad internacional, resultó completamente natural la participación activa y desde el principio de nuestro país en estas iniciativas.

De esta manera Chile suscribió la Convención el mismo 3 de diciembre de 1997. Siguiendo las diferentes etapas que dispone la normativa jurídica nacional, el 10 de septiembre de 2001 depositó el instrumento de ratificación ante el Secretario General de la ONU. Desde ahí, con un esfuerzo importante de medios del Ejército y de la Armada, nuestro país ha cumplido fielmente los compromisos asumidos en el tratado, incluso liderando los esfuerzos internacionales y cooperando a otros países con instrucción y transferencia de conocimientos y experiencias en este tipo de operaciones. De esta manera, siguiendo un plan metódico y responsable, se espera declarar en el año 2020 el territorio nacional libre de minas antipersonales.