

---

## LA SEGURIDAD NACIONAL DE CHILE EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN APEC\*

JORGE RIQUELME RIVERA\*\*

*“Latet anguis in herba”.  
(Escóndese una serpiente en la hierba)  
Virgilio*

*In an international context defined by the end of the Cold War and an accelerated globalization process, regionalization becomes an imperative option. The joint and concentrated action of the countries is the best way for global incidence. In this respect, Chile's integration to the Asia-Pacific Economic Cooperation forum (APEC), poses new important threats to its domestic security. This essay intends to explore the features of those non-conventional threats within the APEC framework, especially after the terrorist attack to the Twin Towers in New York and to the Pentagon in Washington.*

### INTRODUCCIÓN

El estudio de los motivos, las características y el sentido de las tensiones y amenazas en el mundo constituye, para los efectos del presente trabajo, una manera de analizar e interpretar la historia. Por ello, la perspectiva histórica será una herramienta fundamental y nada desdeñable al momento de abordar el tema que ahora se convoca, lo que para bien o para mal refleja las preferencias y valores del autor. El lector podrá compartírselos o rechazarlos.

Asimismo, este trabajo no pretende entablarse en términos polémicos, ni plantea postular innovadoras y modernas teorías explicativas acerca de la seguridad nacional de Chile en el ámbito de la cuenca del Pacífico. El propósito por el momento es bastante más modesto, pues una empresa de aquellas características excede con toda certeza las capacidades de quien ahora escribe. Se trata de un pequeño acercamiento de índole explorativa hacia un tema sobre el cual existe una todavía escasa bibliografía. En otras palabras, el tema de la seguridad nacional de Chile en el contexto del APEC es un tópico acerca del que todavía poco se ha escrito, lo que seguramente afectará en las quizás poco sofisticadas conclusiones a las

---

\* Un avance de este trabajo fue expuesto en el Seminario Internacional de Estudiantes APEC 2004, realizado los días 16, 17 y 18 de junio del año 2004 en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Véase Riquelme Rivera, Jorge. “La seguridad nacional de Chile en el contexto de integración con el Asia-Pacífico”. En Minerva. Vol. XXII, N° 55. Santiago de Chile. 2004. Agradezco la orientación y los valiosos comentarios que me brindó el profesor Yun-Tso Lee.

\*\* Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

que se arrije. Contribuir a esta discusión y aportar al debate acerca de la seguridad del país, es el fin de este trabajo. El lector decidirá por sí mismo en que medida se ha tenido éxito o fracaso en este todavía sucinto intento de relación.

Entrando en materia, se asiste a un período crucial de la historia del mundo. En estos días es notoria la fuerza de una transformación de vastas proporciones que tiende a cuestionar y redefinir los diversos elementos que configuraban la convivencia en y entre las sociedades. En este sentido, hacia el año 1989 el sistema internacional fue el escenario de profundos cambios que tendieron a replantear los tópicos tradicionales que tendían a determinar los Estados Nación. Lo anterior genera profundas transformaciones en todos los ámbitos. Tópicos tan relevantes para el desenvolvimiento de los países, como el principio de soberanía asociado a la dinámica de los modernos Estados Nación independientes, están siendo sometidos a una profunda revisión, como efecto de fenómenos como la internacionalización de la economía y la transnacionalización de las actividades productivas, que trascienden las tradicionales fronteras de los Estados. En este marco se acentúa un proceso hacia un nuevo reordenamiento del mundo, que origina diversas tensiones en el sistema internacional. Una inquietud característica de estos tiempos se refiere a la incertidumbre acerca de un sistema interdependiente que atraviesa transversalmente el desafío de la convivencia entre las naciones. Al respecto, es indudable que la dispersión no es la clave para resolver los conflictos y vencer los obstáculos y amenazas de un mundo global. Contexto que tiende a favorecer una creciente red de interdependencia, donde los valores y los derechos se tienden a internacionalizar, generando una suerte de cultura global en que las amenazas a la seguridad nacional tienden a cambiar de signo, en base a la existencia de condiciones que permitirían, sin el recurso de la guerra, avanzar por la vía de la superación de las tensiones y conflictos entre los componentes del sistema internacional. Si tal escenario se concibe como una serie de entornos nacionales interrelacionados, y mezclados en términos de su participación en las organizaciones internacionales, entonces la integración describe el proceso de desarrollo e interacción y de mezcla que oscurece las fronteras entre el sistema de las organizaciones internacionales y el entorno de los Estados Nacionales miembros.<sup>1</sup> O sea, la integración se forja como un proceso destinado al establecimiento de decisiones colectivas a través de medios diversos a la acción autárquica de los Estados Nacionales. Los que para el caso del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) se han agrupado en torno a la comunidad de valores e intereses relacionados con la actividad económica enmarcada en el libre mercado.

A lo que se apunta es que en un contexto marcado por el acelerado proceso de globalización, el Estado Nacional mantiene el poder de controlar una gran

---

1 HAAS, Ernst. *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford. 1964. p. 29. Citado por ARENAL, Celestino del. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos. Madrid-España. p. 266.

parte de los eventos que acontecen dentro de sus límites, pero de los muy pocos que se producen más allá de ellos. Las relaciones internacionales pertenecen al sector de la acción humana donde la inevitable interdependencia se une a un control muy limitado. Los países no pueden escapar a las cuestiones mundiales ni configurarlas totalmente a su voluntad. Solo es posible tratar de adecuar el mundo al tiempo de adecuarse a él, generando condiciones que otorguen una mayor certidumbre en un ambiente bastante poco previsible. Tal sería el sentido de la integración, en tanto aquel proceso que intenta generar un todo con las partes, o sea, transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente, cuya característica esencial en tanto sistema, es el grado significativo de interdependencia entre sus componentes. La integración es, por lo tanto, una relación entre unidades en la que estas son mutuamente interdependientes y juntas producen propiedades del sistema de las que carecen por separado.<sup>2</sup>

Ahora bien, en el año 2004 Chile fue el anfitrión del foro APEC y el segundo país latinoamericano que ocupó este lugar luego de México en 2002. Desde esta perspectiva, el tema de la seguridad se ha constituido en el presente como uno de los tópicos más recurrentes de la sociedad chilena, debatido tanto en el ámbito de la opinión pública, como en los medios de comunicación de masas y en los organismos gubernamentales. Pocos temas dan tanto que hablar como la seguridad, sin embargo es un tema aún novedoso en el marco de los estudios acerca de APEC. En esta línea, el presente trabajo pretende explorar las posibles amenazas a la seguridad nacional de Chile que implica la mayor integración en el Asia-Pacífico, en un contexto general determinado por la globalización y la interdependencia. En este sentido, se postula que la seguridad nacional comprende un concepto complejo y dinámico de acuerdo a un sistema internacional siempre cambiante, lo que determina que la membresía al esquema de asociación de APEC significa importantes posibilidades para el país, pero también comprende numerosas nuevas amenazas que conviene no omitir.

## **LAS TRANSFORMACIONES EN EL ESCENARIO MUNDIAL**

El sistema internacional contemporáneo se ha hecho cada vez más complejo, particularmente tras la Segunda Guerra Mundial. Mayores cambios aún acontecieron tras el fin de la división ideológica entre el este y el oeste que caracterizó los asuntos internacionales y fue la base del orden imperante hasta fines de la década de los ochenta. De esta manera, el año 1989 estuvo marcado por uno de los acontecimientos más importantes de fines del siglo recién pasado. No en vano, algunos autores coinciden en que tal hecho puso término anticipado

---

2 DEUTSCH, Karl. *El análisis de las relaciones internacionales*. Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1974. Pp. 13 y 188.

al siglo XX, al que consideran como un “siglo corto” o “siglo breve”. El hito más relevante ocurrido fue la caída del Muro de Berlín, hecho histórico importante por sí mismo, pero dotado de una carga simbólica aún más notable. Pues el muro marcaba los límites de la división política de Alemania, pero también simbolizaba la división de Europa, e incluso la división del mundo en dos bloques antagónicos y mutuamente excluyentes desde 1945. El bloque occidental, a cuya cabeza estaba Estados Unidos, se regía por los principios de la democracia liberal en el ámbito político y los del libre mercado en el plano económico. El bloque oriental tenía a la Unión Soviética como líder, y funcionaba en lo político bajo el principio leninista del partido único y por el sistema de planificación centralizada en el ámbito económico. Durante el período de la Guerra Fría, cada uno de los polos dominantes traspasó, con mayor o menor grado de flexibilidad, sus principios, valores y sistemas de organización a las potencias menores que se hallaban bajo su esfera de influencia.<sup>3</sup>

Al final, ninguno de los dos actores más importantes derrotó al otro. En la Unión Soviética, el séptimo en la sucesión de Lenin, Mijail Gorbachov, puso en marcha una serie de reformas internas destinadas a modernizar el sistema comunista y, como todos los procesos de cambios sociales y políticos, éstas tuvieron efectos incontrolables que posteriormente no pudieron detenerse.<sup>4</sup> Sólo quedaba en pie la otra superpotencia, con su sistema político democrático y su economía de libre mercado. Por su parte, los países que habían integrado en Europa la llamada Orbitsa Soviética iniciaron acelerados procesos de democratización y apertura de sus mercados.<sup>5</sup>

Según Francis Fukuyama, todos los fenómenos recién expresados reflejaban el triunfo definitivo del liberalismo, cuyas ideas y valores eran los más altos que los hombres habían podido concebir. Por esta razón, también llegaba a su término la lucha ideológica y dialéctica que había marcado el siglo XX en casi toda su extensión, y junto a ello, también la historia terminaba porque ya no había hacia donde evolucionar.<sup>6</sup> Fukuyama comenzaba su tesis destacando que había sucedido algo fundamental en la historia mundial, donde los movimientos reformistas en la Unión Soviética y Europa Oriental, así como la difusión de la cultura del consumo en gran parte del mundo, señalaban “el triunfo de Occidente, de la idea Occidental”.<sup>7</sup> Pero la tesis central de su planteamiento era aún más radical. A sus ojos, no solo se presenciaba del fin del enfrentamiento ideológico que determinaba la Guerra Fría, sino de la conclusión de la historia como tal. Es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia

---

3 MIRANDA, Carlos. “Nuevas tendencias ideológicas en la posguerra fría”. En *Diplomacia*. N° 81. Santiago de Chile. 1999. p.21.

4 PALMA, Luis. “La caída del Muro de Berlín. Décimo aniversario”. Op.cit. p.19.

5 MIRANDA. Op.cit. p.21.

6 FUKUYAMA, Francis. “¿El fin de la historia?”. En *Estudios Públicos*. N° 37. Santiago de Chile. 1990.

7 *Ibidem*, p. 6.

liberal de occidente como la forma última de gobierno humano. Así, en la perspectiva de Fukuyama, se asistía no solamente al desmoronamiento del comunismo, sino por primera vez en la historia de la humanidad se estaba en presencia de la unificación de un solo sistema. Era el fin de la historia, porque el hombre había dejado de producir nuevos sistemas filosóficos e ideológicos, y por lo tanto, solamente prevalecería en el futuro la democracia liberal occidental.

No obstante, la realidad comenzó pronto a mostrarse más compleja que la simplificación planteada por Fukuyama. El fin de la Guerra Fría no trajo aparejado en forma inmediata el establecimiento y consolidación de la paz en el escenario internacional. La democratización de la Unión Soviética derivó en su disolución definitiva y los Estados que de ella surgieron distan mucho de una situación de plena estabilidad; el Golfo Pérsico y el Medio Oriente es una de las regiones más inestables del orbe y ha sido el escenario principal de los últimos conflictos bélicos; también cabe destacar las grandes tragedias en Somalia, Bosnia, Ruanda y Zaire; las grandes tensiones donde no queda ausente el derramamiento de sangre entre Israel y los palestinos; y una crisis financiera en Asia que resintió a gran parte del mundo, además de los antiguos tigres. Es posible que el conflicto ideológico tal como fuese concebido en el siglo XX haya concluido; sin embargo, el fenómeno ideológico en cuanto tal no ha desaparecido. En aquellos lugares donde la ideología socialista había imperado, brotaron entonces diversas manifestaciones de un nacionalismo que se creía superado. En otros lugares renacía un fervor religioso y fanático. Por otro lado, en las sociedades occidentales avanzadas no escaseaban los nacimientos de grupos ecologistas y feministas, entre otros importantes movimientos sociales. El debate en torno del finalismo es un tema que excede los objetivos del presente trabajo, pero que orienta en cierta manera el tema que ahora se convoca. Ello, pues conduce a una verdad elocuente: no es posible establecer las relaciones en el ámbito de la seguridad nacional sobre la base de lo que ocurría unos treinta años atrás, la expansión de la ideología comunista, porque esta como atractivo y como pretensión de encarnar una idea universalista contraria a occidente, se derrumbó.

Una tendencia del escenario internacional que es preciso destacar en el marco del presente trabajo, corresponde a la creciente importancia de la cuenca del Pacífico, en cuya área geográfica convergen actores de primer nivel, como Estados Unidos, la ex Unión Soviética y China. Además, el crecimiento económico del Japón, los NICs (Newly Industrialized Countries) y los países del Sudeste Asiático, ha determinado que el dinamismo en la economía mundial se traslade desde el océano Atlántico hacia el océano Pacífico. Las economías mencionadas han experimentado una persistente expansión en los últimos años, que es esperable continúe debido a que muchos países de la cuenca del Pacífico están todavía en las primeras fases del desarrollo de sus ciclos económicos. El comercio regional se seguirá expandiendo debido al crecimiento de la demanda doméstica y al rápido ascenso en las inversiones directas exteriores. O sea, ninguna región ofrece logros

comparables en crear prósperas economías en un tan corto tiempo.<sup>8</sup> Históricamente, el rol protagónico de los mares ha venido avanzando del este al oeste. En los tiempos antiguos, en el Mediterráneo se forjó la unidad de Roma, la civilización fue desplazándose desde el mar Egeo al Jónico, y del Jónico al Tirreno. Ya en los siglos XV y XVI, en el contexto de la ampliación geográfica del mundo, desde la península ibérica el Viejo Mundo se desbordó hacia el poniente, comenzando entonces la primacía del Atlántico. Desde el occidente europeo centrado en Gran Bretaña, a través del océano Atlántico y siempre al oeste, se colonizó gran parte del planeta y se dominó hasta hace poco el mayor territorio colonial, emergiendo la fachada atlántica norteamericana como detentora de la hegemonía económica mundial. En la centuria decimonónica, el archipiélago japonés se convirtió en uno de los núcleos más estimulantes de las franjas del océano mundial. En líneas esquemáticas, la marcha histórica de los núcleos marítimos ha sido de este a oeste, por lo que se estaría ingresando a nueva etapa: la era del rol protagónico de la cuenca del océano Pacífico. Ello, pues en esta región el comercio y la economía suman miles de millones de dólares, montos superiores a las transacciones que históricamente se venían realizando en la cuenca del Atlántico. De este modo, el escenario de las grandes decisiones económicas del futuro será la cuenca del Pacífico, océano que se ha dado en llamar el océano del siglo XXI.<sup>9</sup>

Otra tendencia de relevancia en el sistema internacional se refiere al desarrollo de nuevos actores globales y al dinamismo de la sociedad civil, que de manera creciente tiende a manifestarse y expresarse a nivel internacional. Esto plantea una desconcentración de funciones que anteriormente estaban controladas de manera estatal. Al respecto, un claro ejemplo está representado por las empresas transnacionales, cuya importancia ha crecido aceleradamente. Se aprecia que cada vez ocuparán una proporción mayor de la producción y del comercio mundial. Considerando que este tipo de empresas actúan no tan sólo en los sectores primario y secundario, sino también en el terciario invadiendo el campo de los servicios, de la información y de la cultura, es posible comprender entonces su creciente papel en la vida internacional. Otros sujetos nuevos, no estatales, son los organismos no gubernamentales y sus extensas redes de contacto a nivel internacional. Su acción promueve, sobre todo, la organización de los ciudadanos y la alerta de la opinión pública ante los peligros y amenazas implícitos en determinados procesos, como los temas referidos a los derechos humanos, el desarme, la ecología, el orden económico internacional, las enormes brechas que se han generado en el desarrollo humano y la alimentación, entre muchos otros. En base a lo anterior, es posible establecer que las ONGs vienen a ser la conciencia crítica del proceso de globalización. Asimismo, son la manifestación de una voluntad creciente por regla-

---

8 MERCADO Jarrín, Edgardo. "Los cambios internacionales y sus probables efectos en la situación estratégica y de seguridad en América Latina". En *Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica*. CLADDE-FLACSO. Santiago de Chile. 1993. p.18.

9 *Ibidem*, pp. 18-19.

mentar y condicionar la acción de las poderosas empresas transnacionales. Entre los nuevos actores también cabe señalar las grandes corrientes religiosas, especialmente importantes en un período de inquietudes y convulsiones internacionales producto de ellas, además de las organizaciones políticas, empresariales, sindicales y culturales de carácter internacional, que buscan plantear sus demandas en el heterogéneo escenario global.<sup>10</sup>

En síntesis, el termino de la Guerra Fría y el colapso del comunismo permiten apreciar el surgimiento de fenómenos políticos y sociales con efectos de gran trascendencia en la vida internacional, como el creciente traspaso de las grandes decisiones desde el océano Atlántico hacia el océano Pacífico, la proliferación de actores internacionales no estatales y la mayor extensión de las redes de empresas multinacionales hacia las diversas regiones del mundo. En el marco del presente trabajo, tales fenómenos tienden a la configuración de un sistema de relaciones múltiples con un tejido complejo de vínculos económicos, políticos y sociales, desplegados por actores e intereses muy diversos. En este panorama se hace presente la complejidad y la variedad, y con ello la incertidumbre que plantea la necesidad de mayores cuotas de seguridad para los países. Por lo demás, las características esbozadas más arriba forman parte de un proceso mayor al que se denomina genéricamente como globalización. Según algunos autores ésta parece constituir la ideología dominante del momento y, por ello, conviene examinarla con cierta detención.

## **GLOBALIZACIÓN: UN CONCEPTO ESQUIVO**

El intento de conceptualizar la globalización es ciertamente una estrategia arriesgada. Como un fenómeno omnicomprensivo, la globalización se expone a situar en un nivel de generalidad excesivo. En pocas palabras, al tratar de explicar todo, se acaba explicando nada. En relación a ésta, existe la tendencia a concebirla en términos de la obsolescencia de las identidades nacionales, la comunión de propósitos entre los países, y por lo mismo, una suerte de igualdad universal. Frente a dicha tendencia se postula una opción más realista, para la cual la globalización no erradica la diversidad nacional, tampoco indica uniformidad de posiciones y propósitos entre los Estados, ni que las diversas formas de integración que supone sean plenamente armoniosas.<sup>11</sup> Así, la globalización no es un proceso homogéneo en el sistema internacional. Por el contrario, se trata de un proceso desigual que presenta fragmentaciones. Los fenómenos que se dan en el campo económico, por ejemplo, como la universalización de los mercados, no tienen exacta correspondencia en el ámbito de la defensa. Es decir, no existe una correspondencia automática entre los procesos de complementación e integración económica –como es el caso del Foro

---

10 VIERA-GALLO, José Antonio. "Análisis de la seguridad internacional: escenarios, actores y tendencias". En Viera-Gallo, José Antonio. *Chile: un nuevo camino*. CESOC. Santiago de Chile. 1989. pp. 275-277.

11 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 1997. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. p.43.

de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC)–, por un lado, y la superación de riesgos y amenazas por el otro. Más aún, bien puede ocurrir que aumenten las incertidumbres y que las propias relaciones económicas produzcan fricciones que den origen a disputas y crisis internacionales.<sup>12</sup>

Por otro lado, si bien no hay unanimidad en acordar el origen de la globalización, existe un consenso en considerar a ésta como un proceso dinámico, que supone el desarrollo de diversas etapas, entre las cuales se pueden contar de manera destacada, la internacionalización del comercio y de las finanzas, así como la transnacionalización de la producción, que tiende a situar en diversos países las distintas etapas del proceso productivo de una determinada mercancía, sobre la base de aprovechar las ventajas comparativas que se dan en cada uno de ellos.<sup>13</sup> En efecto, la globalización posee un componente económico sustantivo. Existe una uniformidad a escala global de las formas de producción y de la organización económica, a las cuales se adhiere un desarrollo acelerado del comercio mundial. Los grandes conglomerados o empresas transnacionales ya no producen para un país o un grupo de países, sino que han globalizado su producción hasta el punto de que una importante proporción del comercio mundial se produce al interior de las mismas empresas.<sup>14</sup>

Más arriba se habló de la dificultad de definir el amplísimo concepto de globalización, sin embargo existen puntos de convergencia entre los autores, quienes coinciden en que este proceso se caracterizaría por representar una integración entre los países y pueblos del mundo, sobre la base de la reducción de los costes de transporte y comunicaciones y el derribo de las barreras a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y –en menor medida– de personas a través de las fronteras. En este sentido, se sostiene que los cambios globales derivados del fin de la Guerra Fría, conjuntamente con los procesos de globalización y cambio tecnológico, han generado una expansión financiera acelerada y una confluencia e incremento del comercio. Los procesos de acercamiento irían más allá de lo financiero y comercial, para expresarse de manera asociativa en diversas áreas. El empuje y el dinamismo de la convergencia económica, de la coincidencia valórica y los acercamientos comunes en ciertas áreas de la seguridad internacional, le otorgarían un fuerte impulso al proceso en su conjunto.<sup>15</sup>

Además, un aspecto relevante de la nueva realidad global, es el de la regionalización o la creación de macrorregiones, primero económicas y crecientemente po-

---

12 *Ibidem*.

13 PEÑA, Marisol. "Alcances del fenómeno de la globalización y sus efectos en la seguridad nacional". En *Memo-rial del Ejército de Chile*. N° 458. Chile. 1998. p.64.

14 INSULZA, José Miguel. "El orden internacional en transición". En Insulza, José Miguel. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Editorial Los Andes. Santiago de Chile. 1998. p.18.

15 ROJAS Aravena, Francisco. "Globalización y orden internacional". En Rojas Aravena, Francisco (editor). *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. FLACSO. Santiago de Chile. 1998. p. 17.



líticas. Aunque parezca contradictoria, la regionalización no solo es compatible con el proceso de globalización, sino que ambos se potencian entre sí. En un mundo globalizado, que desde el punto de vista de su capacidad productiva, de su población y de su escasez de recursos, requiere una gestión global, ninguno de los grandes países está en condiciones de imponer hegemonías absolutas, ni de competir individualmente por los grandes mercados mundiales. Este proceso es fruto, por una parte del equilibrio relativo que hoy existe entre distintos actores y, por otra, de la propia realidad del sistema productivo, que hace imposible competir por un predominio económico en el mercado mundial, sin un mercado interno de magnitudes tales que permita aprovechar plenamente las ventajas del nuevo desarrollo tecnológico. En suma, los equilibrios de fondo impiden la creación de nuevas hegemonías globales, pero las realidades económicas empujan hacia nuevas formas de asociación o hegemonía regional.<sup>16</sup>

En esta línea, bajo un contexto de globalización, aparecen transformaciones y problemas que no pueden ser resueltos local ni regionalmente: como la administración del comercio, la regulación de los flujos de capital, el deterioro ambiental, el crimen organizado y el narcotráfico. En torno de la globalización de los medios de destrucción, la proximidad que alcanzan los conflictos no sólo se debe a lo que se puede apreciar por la cadena CNN, o a los efectos económicos que puedan afectar a los países, sino también a que esos conflictos pueden llegar a nosotros por la extensión inesperada de la guerra. Ya nadie concibe que sea posible una “guerra nuclear limitada” o que determinadas regiones del mundo puedan ausentarse de una conflagración. En la medida que se han globalizado los medios de producción, los conflictos y los medios de destrucción han alcanzado también un nivel global.<sup>17</sup>

En base a lo expresado es posible plantear que los cambios en las relaciones de poder y los medios de producción internacional que se generan, están en el centro de las repercusiones más amplias de la globalización. Variados temas se relacionan con esas transformaciones, y por lo tanto, ellos han adquirido una mayor expresión internacional. De manera creciente, temas tan relevantes como la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente, entre muchos otros, adquieren una dimensión propiamente global. El brutal atentado del 11 de septiembre del 2001, sobre el World Trade Center, ha aclarado con nitidez que se comparte un mismo espacio planetario. No es solo que los factores involucrados en causar las dificultades en estas áreas se encuentren en diferentes partes del mundo, sino que, y tal vez más importante aún, las soluciones se pueden encontrar más allá de las fronteras de un país o de un grupo pequeño de Estados Naciones. En lo central, corresponde a un proceso de desvinculación entre soberanía, territorialidad y poder del Estado, en lo que se ha dado en llamar un nuevo régimen de soberanía.<sup>18</sup>

---

16 INSULZA, op. cit., p. 20.

17 *Ibidem.* p. 19.

18 MARTIN, Carlos. “Las transformaciones del escenario internacional”. En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 17, N° 1y 2. FLACSO. Santiago de Chile. 2002. p. 44.

Asimismo, en un mundo global y efectivamente planetario, la soberanía más que un concepto referido a las capacidades de definición unilaterales en un territorio determinado, corresponde a la responsabilidad que deben demostrar los gobernantes y los pueblos para con ellos mismos, y para el conjunto de la humanidad. Soberanía en un mundo global implica responsabilidad nacional e internacional.<sup>19</sup>

Las transformaciones recién descritas, impulsan a los Estados Naciones a participar en regímenes internacionales para gobernar en este incierto escenario. En este contexto, la opción por la cooperación necesariamente impide la acción unilateral de los Estados. Más aún, el marco de seguridad internacional que el régimen global genera no resulta incompatible con la conformación de alianzas bilaterales o multilaterales. La tendencia a la conformación de grandes bloques comerciales –como APEC– se ha acentuado, y en este sentido, se formulan nuevas exigencias y se proyectan nuevas responsabilidades sobre la soberanía estatal, la que adquiere dimensiones diversas en el ámbito de la adopción de decisiones a nivel internacional y en su ejercicio.<sup>20</sup>

## TRES ESCUELAS

Asimismo, para abordar la globalización existen muy diversos enfoques de comprensión. David Held distingue tres escuelas de pensamiento acerca del debate en torno a la globalización y sus implicancias: la hiperglobalista, la escéptica y la transformalista.<sup>21</sup>

En la perspectiva de la tesis hiperglobalista, la globalización representa una nueva época de la historia de la humanidad. Este enfoque privilegia una lógica económica, que en su variante neoliberal celebra el surgimiento de un mercado global único y el principio de la competición global como los propulsores del progreso humano. El principal énfasis se plantea en las redes transnacionales de producción, comercio y finanzas, las que están causando la desnacionalización de las economías nacionales. En este contexto, los gobiernos serían meras correas de transmisión del capital global en estos crecientemente poderosos mecanismos de gobernabilidad regionales y globales. En relación a los Estados Naciones, se plantea que corresponden a entidades anacrónicas que restringen la dinámica de la economía global. Asimismo, los hiperglobalizadores sostienen que la globalización económica está construyendo nuevas formas de organización social, las que eventualmente tenderían a suplantar al tradicional Estado Nación como la principal unidad económica y política de la sociedad mundial. La consecuencia que deriva de lo anterior, es que los gobiernos nacionales son crecientemente incapaces de

---

19 Véase ROJAS Aravena, Francisco. "Seguridad Humana: Una perspectiva académica desde América Latina". En *Nuevo Gobierno: Desafíos de la reconciliación. Chile 1999-2000*. FLACSO. Santiago de Chile. 2000. p. 64.

20 *Libro de la Defensa Nacional de Chile* 2002. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. p. 48.

21 Véase HELD, David & MC GREW, Anthony; GOLDBLATT, David & PERRATON, Jonathan. *Global transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford. California. Estados Unidos. 1999. pp. 2-10. Un resumen de lo planteado por estos autores puede verse en MARTIN, Carlos. op. cit., pp. 46-49.

controlar las actividades al interior de sus fronteras o de cumplir por sí mismos las demandas de su propia población. Más aún, la soberanía y la autonomía de los Estados son erosionadas en la medida en que la gobernabilidad global y regional adquiere mayor relevancia y efectividad.<sup>22</sup>

Por otro lado, la tesis escéptica argumenta que la globalización es esencialmente un mito. Ello, pues la actividad económica estaría pasando un importante proceso de regionalización, en la medida que se consolidan los tres principales bloques financieros y comerciales: Europa, Asia Pacífico y Norteamérica. O sea, la globalización y la regionalización serían dos tendencias contradictorias, ya que según la información estadística recopilada para apoyar estos argumentos, la economía internacional incorporaba en el pasado mayores áreas en el mundo que en la actualidad.<sup>23</sup> Para la tesis escéptica el Estado tiene un papel central, en tanto su poder regulador asegura la continuidad del proceso de liberalización económica. Dos de las principales actividades del Estado incluirían la regulación internacional y la promoción de las actividades económicas. Tal es el tipo de papel para el Estado que se observa en la amplia gama de acuerdos internacionales que dan origen a diversos regímenes internacionales en distintos ámbitos.<sup>24</sup>

Finalmente, para la tesis transformalista la globalización representa una fuerza transformadora que produce cambios fundamentales en las sociedades, economías, instituciones de gobernabilidad y orden mundial. Desde su perspectiva, el proceso de globalización genera una fuerza conductora central detrás de los cambios sociales, políticos y económicos que conforman las sociedades modernas y el orden mundial. El presente proceso de globalización es considerado históricamente sin precedente y, en consecuencia, tanto los Estados como las sociedades tendrían que ajustarse a un mundo donde no existe una clara distinción entre lo internacional y lo nacional, entre los asuntos externos e internos.<sup>25</sup> Por otro lado, como proceso histórico, la globalización transformaría el poder de los Estados, que ahora se yuxtapone con la creciente jurisdicción de instituciones de gobernabilidad internacional y las restricciones del derecho internacional. En términos de soberanía, esto implica que el Estado no es la única entidad que controla lo que sucede en sus territorios debido a los sistemas globales en creación, como el financiero, ecológico o de comunicación y transporte, que promueven una nueva economía internacional y nuevas formas de organización social.<sup>26</sup>

En síntesis, la globalización es un fenómeno susceptible de ser abordado desde muy diversas perspectivas. No obstante ello, es posible establecer ciertas tendencias que permiten apreciar que el escenario global se ha constituido gracias

---

22 HELD, *et al.*, pp. 4- 5.

23 *Ibidem.*

24 *Ibidem.* p. 6.

25 *Ibidem.* p. 7.

26 *Ibidem.* p. 8.

al aceleramiento del proceso de transnacionalización de la economía, la difusión de los logros de los programas científicos y tecnológicos, los procesos migratorios y el progreso de las comunicaciones y el uso creciente de la informática en los diversos campos de la vida social. Un mismo escenario supone una mayor simultaneidad de los procesos, acciones y acontecimientos. Junto a ello, aumentan las incertidumbres y, de manera concomitante, también lo hacen los planteamientos acerca de la necesidad de mayores cuotas de seguridad en un sistema crecientemente diverso y complejo. Así, las acciones que lleven a cabo los Estados son fundamentales al tiempo de enfrentar su situación en el escenario global. En la misma línea, las características del accionar consciente y activo del Estado chileno en el sistema internacional resultan fundamentales al momento de comprender y contextualizar su inserción e integración en el marco de la Comunidad del Asia-Pacífico. Por ello, el análisis de la política exterior chilena y sus particularidades durante los últimos años, conforma la sustancia del próximo capítulo.

## **POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE. REGIONALISMO ABIERTO Y APEC**

A lo largo del siglo pasado, la política exterior chilena exhibió una notable continuidad que se manifestó en la observancia de ciertos principios jurídicos y políticos fundamentales, así como en una notable capacidad de adaptación a un contexto internacional dinámico y crecientemente complejo. Tal continuidad le permitió a Chile consolidar sus posiciones externas y desempeñar un papel de importancia en el ámbito regional latinoamericano. Entonces, Chile no solo proyectaba una imagen de civilidad y estabilidad democrática que contribuiría a dar prestigio y a reforzar su política exterior, sino que además se transformó en un centro de irradiación en la región, atrayendo a numerosos intelectuales y dirigentes políticos de toda América Latina, convirtiéndose en un actor de gran relevancia y protagonismo a nivel continental.<sup>27</sup>

El año 1973 se produjo un quiebre respecto esta tendencia. En ese momento, la política exterior chilena que se edificaba sobre la base de la diversificación y el fortalecimiento de los lazos internacionales sustentados en el desarrollo del sistema democrático interno, fue reemplazada por una política exterior que se subordinaba estrechamente a los requerimientos del nuevo proyecto de transformación interna. Las políticas destinadas a la implantación del autoritarismo en el ámbito político y hacia el neoliberalismo en el ámbito económico, como también las consecuencias generadas a partir de la práctica del nuevo y dual régimen autoritario-neoliberal, minaron las bases tradicionales de la política exterior chilena, llevando al país a importantes niveles de vulnerabilidad externa. Todo ello redundó en una situación de aislamiento del régimen de Augusto Pinochet, cuya conducción exterior del país,

---

27 LAGOS, Gustavo; MUÑOZ, Heraldo; PORTALES, Carlos; VARAS, Augusto. "Democracia y política exterior de Chile". En MUÑOZ, Heraldo (editor). *Chile: política exterior para la democracia*. Pehuén. Santiago de Chile. 1989. pp. 21-22.

a partir de 1977 aproximadamente, puso el acento en los vínculos transnacionales de actores económicos, como una forma de romper el aislamiento político del país a la vez que fortalecer la inserción transnacional de la economía. Tal orientación de la política permitió una mayor receptividad de la posición internacional del gobierno chileno en algunos círculos, pero no consiguió resolver el problema del aislamiento internacional de un régimen que había mantenido sus patrones autoritarios en un contexto latinoamericano de liberalización de los regímenes castrenses, cuando no de verdadera transición hacia la democracia.<sup>28</sup>

La deslegitimación política del régimen militar se reforzó, además, como consecuencia del atentado terrorista contra el ex Ministro de Defensa Nacional y ex Canciller Orlando Letelier y su asistente Ronni Moffit en Washington D.C., en septiembre de 1976. La gravedad de este hecho se profundizó al identificar la participación de agentes vinculados a la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), institución que se encargaba de supervisar las necesidades de seguridad del gobierno chileno. El hecho afectó sobremanera las relaciones con Estados Unidos, en especial durante la administración de Carter, la que puso de relieve en su política exterior el tema de la defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia, particularmente en América Latina.<sup>29</sup>

## NACIONALISMO Y REALISMO

Asimismo, la política exterior del régimen militar tuvo implicancias en lo referente a los estilos tradicionales de la cancillería. Lo central de la estrategia exterior del régimen estuvo imbuido de una compleja combinación de nacionalismo y realismo, que se plasmó en una postura que intentaba realzar el estilo bilateral, en detrimento del tradicional multilateralismo de la diplomacia chilena. En este sentido, la cooperación y la integración regional, así como el multilateralismo mundial eran instancias que giraban al tenor de opciones ideológicas, casi todas contrapuestas con los principios de la política externa del sistema. De esta forma, para el régimen de Pinochet el multilateralismo trasuntaba una visión utópica de las relaciones internacionales, característica que convertía a los organismos multilaterales en instancias sensibles a ideologías, muchas veces del todo incompatibles con la opción occidentalista del nuevo régimen chileno.<sup>30</sup>

El aislamiento político-diplomático que de manera sucinta se ha descrito hasta ahora, fue evidente y costoso para el país, significando una pesada carga para la política exterior y para la propia cancillería. Las relaciones con los países vecinos fueron precarias. En los años 1974 y 1975 el apoyo soviético al Perú mantuvo las

---

28 *Ibidem*. pp. 24-26.

29 WILHELMY, Manfred; DURÁN, Roberto. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000". En *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII. N°2. Santiago de Chile. 2003. p. 276.

30 *Ibidem*.

relaciones tirantes con un clima prebélico entre Lima y Santiago. Pero lo peor vino en 1978, cuando Argentina desconoció un laudo arbitral y amenazó con una guerra a Chile por una disputa fronteriza en el extremo sur, concretamente en el Canal del Beagle. Es cierto que Estados Unidos primero, y después el Vaticano, se movieron tras bambalinas para evitar una guerra, y condujeron finalmente a un acuerdo en apariencia definitivo en 1984, pero todo el asunto demostró la indefensión política de Chile.<sup>31</sup>

Las relaciones económicas también se vieron afectadas por el golpe de estado, debido a la interrupción de los entonces importantes flujos de cooperación y la reticencia de algunos inversionistas, sobre todo europeos. Además, en el año 1976 Chile se retiró del Pacto Andino como consecuencia de la estrecha asociación que se mantenía en esa época entre este esquema de integración y las doctrinas económicas proteccionistas. Con el correr del tiempo, el profundo proceso de liberalización y apertura que impulsó el régimen en el ámbito económico permitió contrarrestar en parte los efectos del aislamiento político.

Chile se abrió hacia el exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se adoptó un estatuto mucho más favorable para las inversiones extranjeras y un amplio proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional.<sup>32</sup>

Con todo, a grandes trazos era este el panorama que enfrentaba Chile al momento en que se desarrolló el proceso de la transición hacia la democracia, que significó un cambio cualitativo de gran relevancia a la hora de determinar el lugar de Chile en el escenario internacional. Los esfuerzos centrales se focalizaron desde un primer momento en el tema de la reinserción de Chile en las corrientes globales, cuyos sucesos de la política mundial fueron un importante influjo para la transición. Primero la Perestroika, luego el derrumbe del bloque soviético, tuvieron un gran impacto en la política chilena. Permitieron que gran parte de la izquierda chilena tuviera más facilidad política y moral para llegar a una coalición con las fuerzas del centro. Además, el desarrollo de los medios de comunicación –como la televisión por cable– permitió, al menos para el público santiaguino, seguir con atención las secuencias de Europa Oriental en la segunda mitad de 1989, hasta culminar con la caída de Ceausescu en diciembre de ese año. A esto se añadió un deseo visible de la población de dejar atrás las tensiones y las divisiones extremas de la sociedad política chilena. Las fuerzas extremas de izquierda fueron gravemente derrotadas en las elecciones generales del 14 de diciembre de 1989.<sup>33</sup> A final de cuentas, la

---

31 FERNANDOIS, Joaquín. “De una inserción a otra, política exterior de Chile 1966-1991”. En *Estudios Internacionales*. XXIV, 96. Santiago de Chile. 1991. p. 445.

32 KLAVEREN, Alberto van. “Inserción internacional de Chile”. En TOLOSA, Cristián; LAHERA, Eugenio (editores). *Chile en los noventa*. Presidencia de la República. Santiago de Chile. 1998. p. 121.

33 FERNANDOIS, Joaquín. “Una década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998.” En *Rimoldi de Landmann, Eve* (ed.). *Política exterior y tratados. Argentina, Chile y MERCOSUR*. Buenos Aires-Argentina. 1999. pp.51-52.

aguda polarización interna en Chile se había descomprimido y dado paso a una evolución consensual, que culminaría en la denominada democracia de los acuerdos. Lo anterior requería por doctrina y por necesidad política el formular una política exterior también consensual. Además, la evolución del sistema internacional y el fin de la Guerra Fría le sustraería todo dramatismo a aquella parte de la inserción internacional que ordenaba reanudar las relaciones diplomáticas con los países del ahora difunto bloque soviético. El contexto para la reinserción internacional estaba dado. El día que asumió Patricio Aylwin se reanudaron los lazos diplomáticos con la Unión Soviética y otros países de su antiguo bloque, como asimismo con pequeños países de la zona caribeña y del Pacífico Austral. Otro tanto sucedía con México.<sup>34</sup>

La estrategia chilena entonces se basó en una fuerte impronta expansiva del comercio exterior chileno, que abrió las negociaciones con los socios del NAFTA. Así, en 1992 se estableció un Tratado de Libre Comercio con México y más tarde, en 1995, otro similar con Canadá, reforzando el marco del regionalismo abierto. Este último ha constituido la impronta de la diplomacia chilena durante los años noventa y ha seguido siendo la tónica de la estrategia multilateral durante el primer tercio de la década actual.<sup>35</sup> Puesta en perspectiva, la estrategia chilena a partir de 1990 era negociar una cadena de acuerdos orientados hacia la creación de un espacio de libre comercio, la promoción de la integración física y energética y el desarrollo de nuevas formas de cooperación regional. Se trataba de avanzar sostenidamente en la línea de estos acuerdos, pero teniendo en claro que la apertura comercial chilena al mundo era irrenunciable, toda vez que el país no podía asumir opciones de integración que obstaculizaran la potenciación de los vínculos con otras regiones.<sup>36</sup> En la práctica, lo anterior significó que en la actualidad el comercio chileno esté diversificado en cuatro regiones: Extremo Oriente, NAFTA, América Latina y Europa. Esta ecuación le ordena a la economía chilena el mantener el acceso expedito a un mercado global y diversificado.

En cuanto al regionalismo abierto, éste es un concepto que se definió en el marco de la cooperación económica de los países del Asia y del Pacífico en la década del setenta. Este término especifica las acciones que están orientadas a incrementar la interdependencia entre los países de un grupo, en el marco de una tendencia hacia el libre flujo de comercio, capital, trabajo y conocimiento. Se diferencia del regionalismo cerrado, en tanto este se orienta hacia la estructuración de mercados protegidos. Para Chile, el regionalismo abierto representa la ventaja de facilitar el acercamiento de socios que se localicen fuera del continente americano, hecho que se demuestra con la opción seguida por el país para negociar con el Asia-Pacífico.<sup>37</sup>

---

34 FERNANDOIS. "De una inserción a otra", op. cit. pp. 447-449.

35 WILHELMY; DURÁN, op. cit, p. 281.

36 KLAVEREN, op. cit., p. 132.

37 URZÚA, Gustavo. "La comunidad Asia-Pacífico en el contexto de las relaciones económicas latinoamericanas de integración". En *Política y Estrategia*. N° 88. Santiago de Chile. 2002. p.26.

La orientación de Chile hacia la vertiente del Asia-Pacífico se inscribe dentro de un proceso de largo aliento. Ya durante el régimen militar se desarrolló una política de acercamiento a la cuenca del Pacífico, reflejada en la apertura de una serie de Embajadas Residentes o Concurrentes en países del área, el establecimiento de relaciones diplomáticas en otros, al envío de misiones de alto nivel y la celebración de numerosas reuniones para planificar de una manera adecuada el proceso de apertura al Pacífico. El mantenimiento de la plena normalidad en las relaciones con la República Popular China, unido a los fuertes lazos comerciales que ya existían con Japón y al crecimiento de los vínculos con Corea y los países de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN), contribuyeron al éxito de esta política. Asimismo, Chile comenzó a participar en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), importante circuito empresarial del Asia-Pacífico. La presencia de Chile en este foro sirvió como antecedente para la participación chilena en el Consejo de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico (PECC), que también se inició de manera informal a comienzos de los ochenta, y al que Chile se incorporaría como miembro pleno hacia 1991.<sup>38</sup>

En 1992 el gobierno promovió la reestructuración del Comité Nacional Chileno de Cooperación en el Pacífico (CHILPEC), órgano asesor al que correspondía la labor en todas aquellas materias relacionadas con la participación de Chile en los esquemas de cooperación que se desarrollan en el Pacífico. Al iniciarse el gobierno de Eduardo Frei, la cancillería propuso el establecimiento de la Fundación Chilena del Pacífico, entidad que debía favorecer la participación de Chile en el PECC, impulsar un centro de estudios APEC y desarrollar otra serie de iniciativas para fortalecer la presencia chilena en el Asia-Pacífico.<sup>39</sup>

De esta manera, durante la presidencia de Patricio Aylwin el gobierno se interesó en elevar el nivel de las relaciones con los países del sudeste asiático, particularmente con Malasia. De esta forma el país diversificaba ostensiblemente sus relaciones exteriores, intentando obtener el apoyo asiático para el ingreso de Chile en el APEC. El propósito chileno se alcanzó en la cumbre APEC de Blake Island –Seattle, 1993–, la que aseguró la plena incorporación chilena a partir de la cumbre de Bogor, Indonesia, en noviembre de 1994.<sup>40</sup> El segundo gobierno de la concertación diseñó su política exterior en el entendido que la reinserción internacional de Chile se había logrado de manera sustancial. La idea de una diplomacia para el desarrollo puso de relieve el mayor énfasis en torno a los intereses económico-comerciales, por cuanto la economía chilena se ubicaba crecientemente en un contexto de interdependencia global y regional. En base a lo anterior, en materia de acuerdos económico-comerciales, el gobierno procuró conciliar múltiples iniciativas buscando alcanzar equilibrio y diversificación comercial a través de asociaciones

---

38 KLAVEREN, op. cit., pp. 141-142.

39 *Ibidem*.

40 WILHELMY; DURÁN, op. cit. pp. 281-282.



con diversas regiones y subregiones en América Latina (particularmente con el MERCOSUR), con Norteamérica, con la Unión Europea y con el Asia-Pacífico.<sup>41</sup>

El foro de APEC representa un esquema de asociación regional inédito en la trayectoria de las relaciones internacionales y de la política exterior de Chile. Junto a las experiencias diplomáticas en Asia-Pacífico y a la incursión empresarial y de organismos oficiales, como ProChile, en nuevos mercados, este es uno de los aspectos más innovadores de las relaciones exteriores chilenas en el Pacífico. En efecto, APEC se aparta definitivamente de los cánones habituales de los acuerdos internacionales en que ha participado Chile, en la medida que no constituye un acuerdo multilateral expresado en un tratado internacional ni tiene una institucionalidad preestablecida. Más bien opera como un sistema evolutivo de diplomacia económica multilateral basado en los consensos entre los Estados (economías) participantes, los que dialogan en torno a una agenda de interés común, la que anualmente confluye en las reuniones ministeriales y –desde 1993– en las cumbres de líderes económicos. De hecho, ciertos intentos de los miembros anglosajones de APEC (como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda) para reorientar el foro hacia la adopción de acuerdos multilaterales de estilo tradicional, han sido exitosamente resistidos por los países del este de Asia.<sup>42</sup>

En la misma línea, APEC corresponde a un esquema de integración representativo de la nueva ola regionalista que surgió en la década de los noventa, como respuesta al complejizado escenario internacional posterior al término de la Guerra Fría. El foro refleja el efecto de los fenómenos de integración que ha significado la dinámica de la globalización de la economía mundial, que ha generado un alto grado de interdependencia económica, a pesar de las profundas diferencias culturales, religiosas y políticas. En este sentido, APEC sería un producto de la creciente gravitación que adquiere la economía en las relaciones internacionales. Por otra parte, reflejaría, aunque de una manera menos evidente, las nuevas fronteras que se delinean como producto también del proceso de globalización. Además, sin ignorar el importante papel cumplido por los Estados, APEC es un vector resultante de la fuerza integradora que generan otros tres vectores: las redes empresariales que se han estructurado a través de las inversiones regionales cruzadas; la estrategia de crecimiento adoptada por los grandes conglomerados asiáticos, consistente en trasladar muchos eslabones de la cadena productiva a otros países de la región; y la red comercial y financiera transpacífica tejida por los chinos de ultramar y otros grupos étnicos de origen asiático.<sup>43</sup>

En consecuencia, es posible apreciar que las características más evidentes de este proceso de integración económica son el poseer una estructura comercial

---

41 *Ibidem*. pp. 282-283.

42 WILHELMY, Manfred; LAZO, Rosa María. "La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico". En *Estudios Internacionales*. N° 117. Santiago de Chile. 1997, p. 4.

43 GUTIÉRREZ, Hernán. "APEC: regionalismo abierto y globalización". En *Diplomacia*, N°73. Santiago de Chile. 1997, p. 18.

dinámica y las redes de producción y de difusión tecnológicas altamente integradas.<sup>44</sup> En un mundo cada vez más interdependiente, tales instrumentos contribuyen a abrir nuevos mercados, ofrecer nuevas posibilidades de cooperación y garantizar la estabilidad de las economías de los países participantes, entre los que Chile posee una de las costas más extensas hacia el Pacífico y con acceso privilegiado a dos de los tres canales de comunicación que lo unen con el Atlántico.<sup>45</sup>

Desde la perspectiva del presente trabajo, lo más relevante es que los beneficios de un mercado integrado generan la tendencia a desligar el interés militar de los intereses económicos específicos. Así, la integración e interdependencia del mercado tienden a identificar el interés colectivo con el interés económico individual de los países que están integrados en él.<sup>46</sup> De esta manera, más que una relación subordinada, prima una política de integración pluralista, asociación y cooperación complementaria entre los países de la cuenca del Pacífico, cuestión que tiende necesariamente a incidir en el tema de la seguridad nacional, materia que es la sustancia del próximo capítulo.

## **APEC DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

Haciendo algo de historia, la década del setenta era el apogeo de los denominados regímenes de seguridad nacional. Entonces predominaba la tesis que sostenía que la seguridad y la extensión de las fronteras, el carácter estratégico de los recursos naturales y el potencial conflicto con los países vecinos predominaban en América Latina, y especialmente en los países de América del Sur, que no era considerada zona de riesgo en el conflicto bipolar. Así, la doctrina de seguridad nacional, en sentido estricto, sólo llegó a esta región en la década del sesenta, ante la amenaza que representaba la revolución cubana y sus secuelas.<sup>47</sup>

En esencia, esta doctrina de seguridad nacional convocaba a los militares latinoamericanos a una tarea común: la de enfrentar y derrotar a un enemigo interno, la subversión comunista, poniéndose al lado de Occidente en una guerra que se caracterizaba como global y total. Esta nueva función permitió crecer a las Fuerzas Armadas y asumir tareas más relevantes en el Estado.<sup>48</sup> Tal doctrina estaba lejos de conformar una visión integral de seguridad. Al contrario, constituía un intento por mirar los complejos problemas sociales con un lente exclusivamente militar.

---

44 URZÚA, op. cit., p. 27.

45 Discurso de S.E. Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En ALAMOS, Pilar, *et. al. América Latina y Asia-Pacífico: oportunidades ante la crisis*. Universidad de Chile. Santiago de Chile. 1998. p. 35.

46 Véase VARAS, Augusto. "La post-guerra fría, la seguridad hemisférica y la defensa nacional". En CRUZ JOHNSON, Rigoberto y VARAS, Augusto (editores). *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. FLACSO. Santiago-Chile. 1993, p. 12.

47 INSULZA, José Miguel. "La seguridad da América del Sur. Posible contribución europea". En CONTRERAS, Carlos (coord.). *Después de la guerra fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela. 1990. p 95.

48 *Ibidem*.

En cuanto a su origen, dicho concepto surgió en los años inmediatamente posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial y se refería a los problemas de los Estados Nacionales en el marco de una creciente planetarización de la política, como resultado de la pugna que libraban las dos superpotencias por el control del mundo. Las pugnas al interior de cada Estado traducían un enfrentamiento entre fuerzas planetarias donde el problema geopolítico aparecía no como la expansión de una nación aislada, sino como parte de la división del mundo en bloques antagónicos. Sin embargo, la emergencia de la interdependencia compleja y la prominencia de los factores económicos en los vínculos entre los Estados a partir de la década de los ochenta impactaron en la forma y el contenido de las relaciones internacionales, desdibujando la concepción clásica de la seguridad. En el escenario actual, la acentuación de la globalización de la economía y sus diferentes expresiones regionales y nacionales incorporan nuevos hechos y realidades, hasta el punto que estas han reconfigurado el orden y la validez de un sistema internacional que hasta entonces estaba fundamentalmente basado en las relaciones interestatales.<sup>49</sup> Con el término de la Guerra Fría y la profundización de la globalización, emergieron con una mayor visibilidad política las que se han dado en denominar "nuevas amenazas" a la seguridad nacional, regional y global. De esta manera, el combate al comunismo pronto dio paso al combate al narcotráfico. Y tan grave como el uso unilateral de la fuerza, aparecieron la botadura de desechos tóxicos, el lavado de dinero del crimen organizado, el ciberterrorismo, las plagas globales como el SIDA, las migraciones ilegales masivas, e incluso los ataques especulativos contra determinadas monedas. A lo anterior se agregó el incremento estructural de la violencia, el tráfico ilegal de armas y, como efecto acumulado, el debilitamiento de la soberanía estatal. Así, la Posguerra Fría dejaba de ser un tema exclusivamente militar, "los 'nuevos temas' llegaban para quedarse".<sup>50</sup>

En tal contexto, pronto se comenzó a expresar con fuerza una crítica de fondo en torno a la manera tradicional de pensar la seguridad. Desde diversos ángulos se difundió la conciencia de la debilidad intrínseca de una doctrina de seguridad estructurada básicamente en relación a parámetros militares. Se pensó entonces que tal doctrina podía ser contraproducente para el mantenimiento de la seguridad, una vez sobrepasado un cierto umbral de formulación explícita y de aplicación práctica. Las razones de esta paradoja se encontraban en que el espacio no cubierto por la seguridad militar aumentaba y se volvía extremadamente amenazante. Además, la visión tradicional acerca de la seguridad no tomaba en cuenta las nuevas amenazas a la sociedad, que ofrecía flancos de vulnerabilidad que no podían ser tratados siguiendo un raciocinio estrictamente militar.<sup>51</sup>

---

49 DURÁN, Roberto. "Los supuestos de un sistema de cooperación y seguridad en la región Asia-pacífico". En *Diplomacia*. N°73. Santiago-Chile. 1997. p. 26.

50 Véase MUÑOZ, Heraldo. "Chile y el nuevo e incierto mundo". En *Estudios Internacionales*, N°136. Año XXXIV. Santiago de Chile. 2001. p. 76.

51 VIERA-GALLO, op. cit. p. 283.

Lo anterior llevó a que en numerosos organismos, centros de reflexión e instituciones públicas surgiera la necesidad de elaborar una nueva concepción de la seguridad, que partiera por considerar la complejidad de los factores que en este nuevo escenario amenazan la realidad del país y del sistema internacional en su conjunto, y que devolviera la primacía a la política por sobre la guerra. La seguridad, entonces, dejaba de ser un atributo puramente estatal, para convertirse en un atributo también de los individuos, grupos, organizaciones supranacionales y sistema internacional como un todo. En el nuevo paradigma, la interdependencia juega un rol fundamental, y por lo tanto, el peso de la cooperación y los fenómenos de la integración constituyen sus elementos básicos. Como plantea Francisco Rojas Aravena, la seguridad es un concepto en disputa. La definición conceptual, los temas que se quieren abordar y su delimitación son el resultado de un proceso de carácter político. Lo que es seguridad para unos, puede ser fuente de inseguridad para otros. Así, la seguridad es un concepto elusivo, que corresponde a una categoría amplia que trasciende lo puramente militar, para pasar a involucrar aspectos no militares. Por lo tanto se requiere de nuevos elementos que permitan comprender el comportamiento de los actores, las estructuras y los procesos en que interactúan en esta nueva etapa internacional.<sup>52</sup> En el año 1997, el Libro de la Defensa Nacional de Chile expresaba el cambio de paradigma que se ha venido comentando. En el texto se superaban definitivamente las visiones castrenses vigentes en décadas pasadas, en cuanto la seguridad se percibía ahora como un concepto integral que giraba en torno a la dignidad humana, considerando el tema de la seguridad no como un fin en sí mismo, sino sólo como un medio para lograr un fin superior: el bien común. Se trata de un concepto que engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado, de manera de asegurar su soberanía; soberanía que en última instancia permite la libertad de acción en el logro eficaz de los objetivos nacionales. La seguridad no se trataría de acciones, sino de una condición que se logra como producto de acciones destinadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. Tales acciones se realizarían en un amplio espectro de ámbitos, desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa propiamente tal, pasando también por el orden institucional de la república. Por último, sería el grado de integración o cohesión de un pueblo, y la extensión y profundidad del consenso ciudadano en torno a sus objetivos nacionales, lo que constituiría la base fundamental para el éxito de cualquier política de seguridad que se desee aplicar.<sup>53</sup>

Además, en este contexto y de acuerdo a las actuales realidades internacionales, la integración de los mercados ha implicado una diversificación del poder económico mundial. El efecto neto de este proceso ha sido la relativa distancia que últimamente se ha puesto entre la posesión territorial y los intereses nacionales. De acuerdo a los cambios antes señalados, las nociones de soberanía relativizan sus

---

52 ROJAS ARAVENA, op. cit. p. 62.

53 *Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997*, op. cit., p. 73.

connotaciones exclusivamente territoriales. El efecto de la integración mercantil a nivel internacional ha profundizado esta erosión. La interdependencia económica limita así la soberanía plena de los Estados, haciéndola conceptual y políticamente más compleja.<sup>54</sup>

Ahora bien, como se explicó en el capítulo anterior, APEC posee un carácter fundamentalmente económico, donde el tema de la seguridad estuvo prácticamente ausente en sus orígenes. Sin embargo, a partir de las reuniones del año 2001, y a raíz de los dramáticos atentados sobre el World Trade Center en Nueva York y contra el Pentágono en Washington en Estados Unidos, el tema de la seguridad se transformó en tópico principal de las discusiones, presentándose como un nuevo costo ligado a la actividad comercial de la región. Tales actos terroristas presentaron de manera dramática un telón de fondo que expresó las nuevas amenazas que se venían perfilando de manera directa desde el atentado terrorista contra los Torres Gemelas el año 1993, el ataque dinamitero a las embajadas de Estados Unidos en Kenya y Tanzania en 1998 y los atentados terroristas contra la AMIA y la embajada de Israel en Buenos Aires. Los atentados del 11 de septiembre dejaron claro que se está en presencia de una guerra no convencional y, por lo tanto, la respuesta no puede ser convencional.<sup>55</sup> El terrorismo fundamentalista se suma a las nuevas amenazas de carácter planetario puestas en evidencia tras el fin de la Guerra Fría. El gran desafío es entonces como enfrentar la "amenaza asimétrica del terrorismo". Una amenaza no estatal, comparativamente pequeña, difusa, pero letal que pone en grave peligro la seguridad de adversarios de mucha mayor envergadura, ricos en recursos, pero vulnerables frente a este tipo de peligros.<sup>56</sup>

A este respecto, en la declaración de octubre del año 2001 en Shangai, los líderes de las economías de APEC condenaron en los más fuertes términos los ataques terroristas del 11 de septiembre de ese año, expresaron sus condolencias a las víctimas y, se refirieron a los ataques terroristas como una profunda "amenaza a la paz, la prosperidad y la seguridad de todos los pueblos, de todas las religiones y de todas las naciones". El terrorismo se percibía como un desafío directo para la visión de un mercado libre, abierto y próspero. Acto seguido, los líderes ratificaban que era más importante que nunca seguir adelante en su compromiso de alcanzar las metas de Bogor, de libertad, libre comercio e inversión.<sup>57</sup>

De esta forma, los líderes estimaban necesario fortalecer la cooperación internacional para combatir el terrorismo, y afirmaban que las Naciones Unidas deberían jugar un rol más preponderante al respecto. Entonces, los líderes decla-

---

54 VARAS, op. cit., p. 11.

55 Sin olvidar el reciente y trágico atentado terrorista en la estación de trenes de Atocha, en Madrid, el 11 de marzo del año 2004.

56 MUÑOZ, op. cit., pp. 77-78.

57 Véase Apec leaders statement on counter-terrorism. Shangai. 2001. Disponible en [Http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2001.statement\\_on\\_counter\\_terrorism.html](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2001.statement_on_counter_terrorism.html)

raron su determinación de adoptar medidas financieras apropiadas para evitar que el flujo de fondos llegara a los terroristas; se planteaba también la adherencia por parte de todas las economías a los requerimientos internacionales, en términos de seguridad en el transporte aéreo y marítimo. Lo anterior, además del fortalecimiento de la seguridad en el ámbito de la energía, a través de la Iniciativa de la Seguridad Energética; el fortalecimiento de las actividades de APEC en el área de protección de sectores críticos, como las telecomunicaciones, transporte, salud y energía; la cooperación para el desarrollo de sistemas electrónicos de registro de movimiento, en orden a reforzar la seguridad limítrofe y asegurar el movimiento ininterrumpido de las personas que viajan; el fortalecimiento de la cooperación económica y técnica para permitir que las economías miembro establezcan y refuercen medidas efectivas contra el terrorismo; y la cooperación para limitar los efectos negativos en el ámbito económico, impidiendo que el terrorismo internacional interrumpa los mercados y la confianza económica.<sup>58</sup>

En Los Cabos, México, los líderes reafirmaron la declaración de Shangai en lo referente a los atentados del 11 de septiembre del 2001, e incluyeron en su condena los actos terroristas sobre otros miembros del APEC, como los acontecidos en Bali, Indonesia, el 12 de octubre del 2002; en Filipinas el 18 de octubre y; la intoxicación de un gran número de personas en la Federación Rusa el 23 de octubre del mismo año. A ello se agregaba el tráfico ilegal de drogas y armas, como fuente de gran relevancia para la interrupción de la estabilidad, la seguridad, el crecimiento económico y la sustentabilidad de la comunidad del Asia-pacífico.<sup>59</sup> Desde Shangai se habían realizado importantes avances en el trabajo individual, bilateral, regional y global, para cumplir con las obligaciones de las Naciones Unidas acerca de terminar con las células terroristas y su financiamiento, implementando las medidas exigidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, que se orientan a otorgar una mayor certidumbre a las transacciones comerciales y al movimiento de personas; los miembros del APEC habían firmado y ratificado —o se encontraban en proceso de ratificar— el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de la ONU; se habían establecido mecanismos regionales y subregionales para el intercambio de información entre las fuerzas de seguridad e inteligencia; se había avanzado en la seguridad de los principales aeropuertos y puertos de la región; se trabajaba también en torno a un control más exhaustivo del equipaje en los aeropuertos, mejorar la coordinación entre los funcionarios de inmigración, implementar nuevos estándares de seguridad cibernética, realizar avances en la Iniciativa de Seguridad de Energía para enfrentar los desabastecimientos en el mercado energético, y aumentar la cooperación contra la piratería.<sup>60</sup>

---

58 *Ibidem*.

59 Véase Apec leaders' statement on recent acts of terrorism in apec member economies. Los Cabos- México. 2002. En [http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2002/statement\\_on\\_recent.downloadlinks.0003.LinkURL.Download.ver5.1.9](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2002/statement_on_recent.downloadlinks.0003.LinkURL.Download.ver5.1.9)

60 Véase Apec leaders' statement on fighting terrorism and promoting growth. Los Cabos-México. 2002. En [http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2002.downloadlinks.0002.LinkURL.Download.ver5.1.9](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2002.downloadlinks.0002.LinkURL.Download.ver5.1.9)

El aseguramiento de la infraestructura clave de las costas del océano Pacífico y de los sistemas de las áreas de comercio, finanzas e información se llevaría a cabo a través de la iniciativa STAR (Secure Trade in the APEC region) de Estados Unidos. Entre las medidas que ésta contempla para el establecimiento de un flujo seguro de bienes y personas en la región APEC, se cuenta, primero, la protección de los cargamentos, a través de la implementación expedita de un régimen que asegure la integridad de los contenedores que se encuentren en tránsito, la identificación y revisión de éstos, y el trabajo en organizaciones internacionales, con el fin de exigir que los funcionarios aduaneros, portuarios y marítimos tomen medidas electrónicas avanzadas de información con respecto a la carga de los contenedores. También plantea la implementación de un sistema de información desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas, en orden a identificar los cargamentos de alto riesgo. Para la protección de los barcos que realizan viajes internacionales, busca promover planes de seguridad en barcos y puertos, y la instalación de sistemas de identificación automáticos. En el ámbito de la aviación internacional, plantea, entre otras medidas, el mejorar la seguridad de los pasajeros y tripulaciones mediante la introducción de procedimientos de rayos X al equipaje en todos los aeropuertos internacionales, así como la optimización de los mecanismos para la recopilación y transmisión de información avanzada acerca de los posaderos.<sup>61</sup>

En cuanto al financiamiento del terrorismo, propone un trabajo conjunto en orden a negar el acceso de los terroristas a los sistemas financieros mundiales. Para ello plantea el bloqueo efectivo de los activos de los terroristas, la penalización de su financiamiento y la persecución del lavado de dinero. Lo anterior, a través de la implementación total de los instrumentos internacionales y de las Naciones Unidas –como las resoluciones 1.373 y 1.390 del Consejo de Seguridad de la ONU–, junto a la cooperación activa entre las instituciones financieras y los gobiernos, de acuerdo al establecimiento conjunto de los objetivos de interés regional. Especial atención se pondría en el resguardo de las instituciones sin fines de lucro, a fin de evitar el que sus fondos fueran malversados por las personas que financian el terrorismo. STAR busca también la promoción de la seguridad cibernética, para ello propone la promulgación de un exhaustivo grupo de leyes que tengan relación con la ciberseguridad y el cibercrimen, de acuerdo a las disposiciones legales aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Convención Sobre Cibercrimen del año 2001, además de la identificación de las unidades nacionales de cibercrimen y los puntos internacionales de contacto, como el establecimiento de instituciones especializadas en el rubro de seguridad de la información y cibercrimen.<sup>62</sup>

El mismo tenor caracterizó las reuniones de Bangkok en el año 2003, cuando para el freno del terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva, se acordó la colaboración efectiva entre la Fuerza de Antiterrorismo

---

61 *Ibidem.*

62 *Ibidem.*

de APEC (APEC's Counter Terrorism Task Force), el Grupo de Acción Antiterrorista (Counter Terrorism Action Group, CTAG) de el G-8, el Comité Antiterrorista del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales y regionales relevantes. También se postuló la implementación del plan de Acción de APEC de SARS y la iniciativa de Seguridad de la Salud para colaborar en la prevención y resguardo de las amenazas a la salud regional, tanto en lo referente a enfermedades con causa natural como en lo que dice relación con el bioterrorismo. Por otro lado, también se propuso una iniciativa para el comercio regional y las finanzas en el marco del Banco del Desarrollo Asiático, para el apoyo de proyectos de refuerzo a la seguridad de los puertos y de medidas contra el terrorismo financiero. Todo lo anterior, además de una serie de medidas en torno de la implementación de un sistema de información avanzada acerca de los pasajeros de transporte aéreo y un nuevo plan para el mejoramiento de la seguridad energética. No quedaba de lado el tema de la corrupción, en tanto un problema y obstáculo principal para el desarrollo social y económico de los países de la región, para el que se especificaba una Estrategia de Transparencia para el año 2005 y una serie de acciones domesticas para combatir esta amenaza.<sup>63</sup>

El tema de la seguridad siguió muy vigente en las reuniones de Santiago de Chile del 2004. El protagonismo estadounidense en este respecto se hizo notar, sobre todo en vistas a que el próximo foro tendría como escenario la siempre preocupante Corea. Los terribles atentados sobre Beslan y Yakarta durante el año 2003 ponían el tema del terrorismo dentro de las principales preocupaciones, fortaleciendo la decisión de avanzar en términos de prosperidad y crecimiento económico y, "en la misión complementaria de asegurar la seguridad de nuestra gente".<sup>64</sup> Se insistía en la eliminación al acceso de los terroristas al sistema financiero internacional, lo que implicaba la implementación de acuerdos para el combate contra el financiamiento terrorista y el lavado de dinero; nuevas normas portuarias y de transporte en torno a la Organización Marítima Internacional; avances en la implementación de iniciativas de movilidad empresarial, lo que incluía sistemas de Información Avanzada sobre Pasajeros (API), la elaboración de un Sistema de Alerta de Movimiento Regional (RMAL) y la cooperación en la emisión de documentos de viaje de lectura automática para el año 2008.<sup>65</sup>

En base a lo que se ha podido apreciar a través de las declaraciones de los líderes APEC, se observa que el tema de la seguridad entró con fuerza a partir del año 2001 como un tópico ineludible en las discusiones y como un importante desafío al comercio libre y seguro a través de la cuenca del Pacífi-

---

63 Véase Bangkok declaration on Partnership for the future. Bangkok-Thailand. 2003. En [http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2003.downloadlinks.0001.LinkURL.Download.ver5.1.9](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2003.downloadlinks.0001.LinkURL.Download.ver5.1.9)

64 Véase One community, our future. Santiago de Chile. 2004. En [http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2004.downloadlinks.0001.LinkURL.Download.ver.5.1.9](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2004.downloadlinks.0001.LinkURL.Download.ver.5.1.9)

65 *Ibidem*.



co. Las medidas adoptadas implican aumentar la seguridad en los terminales aéreos y en los vuelos, en los puertos y el transporte marítimo, atacar la financiación del terrorismo con medidas de control de las transacciones bancarias susceptibles de apoyar el terrorismo, y ratificar una serie de instrumentos internacionales contra el terrorismo y el perfeccionamiento de los acuerdos de cooperación penal. Como se ve, resulta paradójico que muchas de las ventajas de la globalización orientadas a mejorar la productividad y profundizar la competitividad, tales como el comercio electrónico, la liberalización de los procedimientos de inmigración, el dinámico flujo de bienes y personas a través del orbe, son factores que justamente exponen a los países a las acciones del terrorismo. Muchas de estas conveniencias de la globalización se verán en el futuro más controladas, lo que en todo caso no implica un freno al dinámico proceso de globalización.<sup>66</sup> Si se concuerda en que este es un hecho determinante en el escenario internacional y que no se detendrá, los actores deben tender a asumir las responsabilidades de manera cooperativa, pues para establecer mercados libres en paralelo a la derrota del terrorismo, es necesaria una acción coordinada y multilateral concebida como un proceso de convergencia asociativa de largo plazo. El establecimiento de proyectos regionales es una manera efectiva de enfrentar los nuevos y crecientes desafíos.

En particular, el tema de la seguridad marítima es muy relevante para un país como Chile, cuya mayoría del tráfico se realiza con destino a Asia y Oceanía. En este sentido, la geografía impone una importante condición marítima para el país, en tanto su desarrollo económico depende virtualmente de su comercio exterior, el que se materializa de manera mayoritaria por la vía marítima. De esta manera, el éxito de Chile en APEC depende de la habilidad para transportar por mar, en forma segura, las mercaderías que producto de la integración en el foro se muevan entre los países miembros.<sup>67</sup> Lo anterior, sobre todo en lugares reconocidamente

---

66 MUÑOZ, op. cit., p. 80.

67 ROBINSON, Sergio. "La seguridad marítimo-portuaria en el contexto de las nuevas amenazas". En *Revista de Marina*. N° 876. Chile. 2003. pp. 445-446. En este respecto, cabe a la Autoridad Marítima de Chile el aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales e internacionales relacionados con la seguridad marítima, para lo cual actúa de manera conjunta con otros organismos gubernamentales, tales como la Policía de Investigaciones, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Salud Pública, la Autoridad Fiscalizadora de Armas y Explosivos y la Comisión Chilena de Energía Nuclear, entre otros. La seguridad marítima se realiza a través de acciones en las áreas de telecomunicaciones marítimas, el Servicio Meteorológico y el Servicio de Inspección de Naves; además de la supervisión del cumplimiento de las normas internacionales sobre manipulación, embalaje y rotulación de mercancías peligrosas, neutralización de las amenazas de carácter terrorista y el control y fiscalización a los servicios de vigilantes privados en recintos portuarios o terminales marítimos, entre otras importantes acciones. Siguiendo en esta línea, desde la Armada se ha sostenido la necesidad de proveer seguridad al comercio en el mar; controlar las actividades industriales, científicas, deportivas y recreativas en el mar; neutralizar las actividades ilegales y criminales y; preservar el ecosistema marino. Lo anterior, desde luego a través de procedimientos cooperativos que no vulneren los derechos, soberanías e intereses de los Estados involucrados. El ejercicio combinado PANAMAX –donde participaron Panamá, Estados Unidos y Chile en el año 2003– puede servir como un interesante ejemplo. En este aspecto, véase VERGARA, Miguel Ángel. "Las amenazas asimétricas en el mar". En *Revista de Marina*. N° 884. Chile. 2005.

conflictivos para la piratería y el terrorismo, como el estrecho de Malaca-Singapur, el mar del sur de China y las aguas del archipiélago de Indonesia.<sup>68</sup>

Aunque se ha avanzado bastante en la coordinación entre los países miembros de APEC, aún subsisten y nada hace pensar que vayan a desaparecer algunas amenazas que pueden provocar importantes estragos al comercio internacional de la cuenca del Pacífico. La piratería se ha incrementado en aquellas zonas marítimas donde los países ribereños no han desarrollado los medios adecuados para su efectivo control. También destacan las migraciones ilegales, en embarcaciones que transportan a personas que intentan llegar a lugares donde esperan encontrar mejores perspectivas de vida, cuestión que constituye otro factor que limita y complica el libre tránsito de las naves comerciales. Por otro lado, el progresivo deterioro del medio ambiente y los daños ecológicos susceptibles de ser causados por un desastre marítimo pueden transformarse en una amenaza al transporte marítimo, al limitar y restringir su libre desplazamiento. El contrabando de mercancías prohibidas y armamento se relaciona con organizaciones terroristas o delictivas que requieren dichas mercancías o armas para la consecución de sus objetivos y, que utilizan el mar como medio de traslado de estas cargas.<sup>69</sup>

De esta manera, a contar del 11 de septiembre del 2001, los actos terroristas demostraron con claridad que pueden alcanzar cualquier parte del globo. Las organizaciones de terrorismo internacional han encontrado los medios para actuar en contra de uno de los símbolos y medios que materializan la apertura de los mercados y liberalización económica: el comercio internacional. Como se aprecia, especial preocupación recae sobre las naves mercantes que realizan el comercio marítimo internacional entre las economías de APEC. Otra preocupación sustantiva se orienta a los terminales portuarios, que se presentan como un blanco primordial del terrorismo a través de una serie de vectores, tales como contenedores con armas de destrucción masiva, químicas o bacteriológicas o explosivos con mecanismos de autobomba. Los atentados terroristas, utilizando los contenedores o buques cargueros, pueden llevar y hacer detonar armas nucleares y biológicas en áreas con alta densidad de población o en áreas productivas. El daño que se pudiera causar a la infraestructura portuaria, y por consiguiente a la economía de un país, eventualmente Chile, es enorme. Más aún, si se considera el efecto en la credibilidad del país donde se embarcó la carga en el contenedor o por los que transitó en su camino al destino donde se produjo el hecho.<sup>70</sup>

Finalmente, aparte de las amenazas a la seguridad chilena que se han explicado más arriba, conviene enunciar otra serie de conflictos desatados o

---

68 CLARO, Ricardo. "El transporte marítimo en el comercio exterior de Chile". En *Revista de Marina*. N°876. Chile. 2003, p. 443.

69 ROBINSON, op. cit., pp. 446-447.

70 *Ibidem*, p. 447.

potenciales en la región de la cuenca del Pacífico, cuyas características bien vale no omitir, por sus posibles efectos desestabilizadores en un espacio crecientemente interdependiente. Como es posible observar, APEC agrupa a las principales potencias del Asia-Pacífico y a Estados Unidos, en el marco del traspaso del centro de gravedad en el manejo de las relaciones internacionales, y especialmente de la economía y del comercio mundial, desde la cuenca del Atlántico a la del Pacífico.<sup>71</sup> En este marco, en Asia-Pacífico se pueden concentrar algunas de las situaciones potencialmente más conflictivas en el mediano y largo plazo.

En esta región, Japón jugará un papel de creciente importancia desde el punto de vista de su relevancia internacional, pues al igual que Europa se encuentra buscando equiparar su poder económico y político en el escenario internacional. En el caso de Japón, su área de concentración podría estar más centrada en la región, debido a que le hará frente a un crecimiento de la República Popular China.<sup>72</sup> Cabe tener presente la relevancia militar de Japón en la región, máxime en un momento en que su alto nivel de crecimiento económico ha redundado en un considerable gasto en el ámbito militar.<sup>73</sup>

Respecto a China, difícilmente significará en las siguientes décadas una amenaza al papel de Estados Unidos en el mundo. Especialmente porque las tendencias integracionistas han venido ganando terreno sistemáticamente, con lo que su participación en los regímenes internacionales se ha acentuado y con ello el compromiso por la resolución pacífica de las controversias. Ilustración de ello es el importante trabajo que ha realizado para ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Tradicionalmente China había sido reticente a participar en regímenes internacionales, los cuales había considerado instrumentos de la oposición internacional; sin embargo, una vez que ha optado por ser partícipe de ellos, su récord de seguimiento es consistente.<sup>74</sup> También se ha planteado que alcanzará la condición de potencia mundial de primer orden dentro de unos cuarenta años, privilegiando su desarrollo por sobre los conflictos. En aspectos de seguridad seguirá siendo independiente y buscará obtener primacía y ejercer hegemonía regional.<sup>75</sup> China junto a Estados Unidos comparten intereses paralelos en cuanto a la mantención de un medio estable en la región, donde Estados Unidos significa uno de los mayo-

---

71. ARAYA Galecio, Juan. "La seguridad regional y el sistema económico de la cuenca del Pacífico". En *Memorial del Ejército de Chile*. N° 48. Santiago-Chile. 1996, p. 50.

72. MARTIN, op. cit., p. 53.

73. MCINNES, Colin; ROLLS, Mark. "Post-Cold War Security in the Asia-Pacific Region: Trends and Issues". En MCINNES, Colin; ROLLS, Mark (editores). *Post-Cold War Security Issues in the Asia-Pacific Region*. Frank Cass. Gran Bretaña. 1994, p., 2.

74. MARTIN, op. cit., p. 53.

75. SEPÚLVEDA, Jaime. "Rol estratégico de Chile en relación a los países del cono sur y Asia Pacífico". En *Política y Estrategia*, N°80. Santiago de Chile. 2000, p. 114.

res mercados para los productos chinos; además, la nación del norte puede proveer a China de la tecnología e inversión en capitales que requiere para cumplir con el objetivo de alcanzar el estatus de país desarrollado en 2050. Sin embargo, ello no significa que sus intereses sean idénticos, pues Estados Unidos se presenta como la principal preocupación de la política exterior china, en cuanto corresponde a la principal potencia global Posguerra Fría, con la capacidad suficiente para facilitar o dificultar el logro de objetivos vitales para la política exterior china.<sup>76</sup> De esta forma, se estima que China y Estados Unidos continuarán sus incidentes de conflicto-acercamiento, pero sin que ello signifique grandes conflictos o impactos de importancia para la región Asia-Pacífico.<sup>77</sup>

En otro frente, la reunificación de Corea es un factor de incertidumbre que dentro de las siguientes décadas puede alterar el panorama de seguridad en la región. Algunos países perciben que una Corea unificada podría ser desestabilizadora en el equilibrio de poder, ya que en esa circunstancia la ven menos ligada a Estados Unidos de lo que actualmente está Corea del Sur.<sup>78</sup>

De tal manera, se percibe en la región asiática la presencia de agrupaciones o corrientes de interés que disputan el poder y buscan consolidarse en el área, a través de un cuadro de alianzas que se genera y avanza bajo el marco preferente de los intereses económicos y estratégicos. Ello, unido al hecho que el rápido crecimiento económico en la región, ha redundado en que esta se transforme en uno de los más dinámicos mercados de armamento en el mundo.<sup>79</sup> Lo anterior, hace que la región pueda volverse inestable y que se generen ciertas incertidumbres frente a un aumento del intercambio con el Cono Sur de América, situación ante la cual el país debe mantenerse expectante.<sup>80</sup>

Como se observa, en el contexto de un acelerado proceso de globalización, las amenazas a la seguridad nacional de Chile distan bastante de su tradicional sentido territorial y limítrofe. A los problemas vecinales se unen una serie de diversos otros riesgos propios de un escenario crecientemente desterritorializado, donde las amenazas pueden provenir incluso desde la vertiente opuesta de la cuenca del Pacífico. Sobre todo en un marco de integración en foros regionales como APEC, en cuyo seno alberga importantes potencias de nivel mundial con latentes tendencias a situaciones de conflicto que pueden eventualmente afectar el comercio exterior chileno.

---

76 BRAVO, Lily. "La inserción internacional de la República Popular China: Una visión desde las relaciones internacionales". En *Estudios Internacionales*, N°133. Año XXXIV. Santiago de Chile. 2001, p. 57.

77 SEPÚLVEDA, op. cit., p. 114.

78 *Ibidem*.

79 MCINNIS; ROLLS, op. cit., p. 6.

80 SEPÚLVEDA, op. cit., p. 118.

Chile se encuentra entre los países afectados por los actos terroristas perpetrados sobre Estados Unidos, en tanto su inserción internacional necesita de un comercio libre y seguro en un clima de estabilidad, orden y paz. Máxime si el país escogió el camino de la globalización para avanzar en su desarrollo, con todas las implicancias que ello significa en cuanto a oportunidades, responsabilidades y amenazas. Los atentados terroristas ponen a Chile en el campo de los países dañados, en tanto tales actos afectan negativamente el consumo de sus principales mercados y socios comerciales de la cuenca del Pacífico, incidiendo en el costo de los transportes y de las medidas de seguridad. El tema del terrorismo se ha transformado en un nuevo costo para el comercio internacional de la región y del mundo. La lucha contra el terrorismo y el apoyo de las medidas internacionales adoptadas en el marco del APEC, constituyen, entonces, una posición de principios congruente con las prioridades adoptadas por la política exterior chilena y la manera de inserción internacional adoptada por esta.

## CONCLUSIONES

El Muro de Berlín representaba la división del mundo en dos bloques antagónicos y mutuamente excluyentes desde 1945. Con su caída en 1989 se ponía fin al enfrentamiento ideológico que significaba la Guerra Fría, que había sido la característica fundamental del sistema internacional hasta esa fecha. Pero contrario a lo que se pensó, el fin de ésta no trajo aparejado el establecimiento y consolidación de un período de paz y estabilidad en el mundo. Brotaron entonces diversas manifestaciones de nacionalismo, conflictos religiosos y grupos ecologistas, entre muchos otros. Fenómenos posibles de identificar como una serie de creencias que hacen cuestionar lo que se pensó sería el fin de la historia.

Ahora bien, en una época plagada de transformaciones, el sistema internacional contemporáneo se caracteriza por el traspaso de las grandes decisiones desde el océano Atlántico al Pacífico. Ello, en un contexto general marcado por la aparición de nuevos actores de carácter global, que de manera creciente buscan expresarse en el heterogéneo escenario internacional, como las diversas empresas transnacionales, las ONGs y una serie de corrientes religiosas y sindicales, entre muchas otras.

Pero tales características forman parte de un proceso mayor y omni-compreensivo, al que de manera genérica se denomina globalización. Frente a esta existen diversas perspectivas, susceptibles de agrupar en torno a tres principales enfoques: hiperglobalistas, escépticos y transformalistas. Con todo, si bien se identifican diversas interpretaciones, es posible establecer ciertas tendencias que caracterizarían a la globalización, tales como la difusión de los logros científicos y tecnológicos, la transnacionalización de la economía, la

importancia de los procesos migratorios y el progreso de las comunicaciones. Tales características revelan las crecientes dificultades de los Estados en torno al control de procesos cruciales del escenario global, cuestión que tiende necesariamente a incidir en la política exterior chilena.

A este respecto, en un ambiente definido por el aislamiento internacional, ya desde el período del régimen militar se puso el acento en los vínculos transnacionales de actores económicos, tales como banqueros e inversionistas, en un contexto de liberalización y apertura de la economía chilena. Una vez llegada la democracia, el énfasis se enfocó en la reinserción internacional del país, en el marco de lo que sería un principio fundamental de la política exterior chilena, el regionalismo abierto.

De esta manera, la orientación chilena hacia la vertiente del Asia-Pacífico forma parte de un proceso de largo aliento desarrollado ya desde el régimen militar. Una vez que Patricio Aylwin llega al poder se estrechan entonces los vínculos con el sudeste asiático. El colofón vendría con la cumbre APEC de Seattle, el año 1993. En ella se aseguraba la plena incorporación del país a partir de la cumbre de Bogor, Indonesia, en noviembre de 1994, durante lo que sería la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

En cuanto al foro de APEC, refleja el efecto de los fenómenos de integración que significa la dinámica del proceso de globalización de la economía mundial. Con el objetivo primordial de impulsar la liberalización del comercio e inversión en la cuenca del Pacífico, APEC sería una experiencia distinta a los demás acuerdos internacionales en que ha participado Chile, en tanto no posee una institucionalidad preestablecida. Opera sobre la base de los consensos entre las economías participantes, las que dialogan en torno a una agenda de común interés.

Lo relevante es que los beneficios de un mercado integrado se inclinan a desligar el interés militar de los intereses económicos particulares. De esta manera, la integración e interdependencia del mercado tienden a identificar el interés colectivo del interés económico individual de los países. Con ello, en la cuenca del Pacífico prima una política de integración, asociación y cooperación entre los países miembros de APEC, lo que influye necesariamente en el tema de la seguridad nacional de Chile.

En este sentido, la globalización y su secuela de interdependencia evidencian la necesidad de repensar el concepto de seguridad nacional, y cómo esta puede ser reforzada sobre la base de incrementar la cooperación. La paradoja es que a mayor integración y desarrollo de coordinación supranacional, mayor capacidad de incidencia global y de ejercicio soberano en áreas no reguladas. Por el hecho de formar parte del proceso de cooperación, se refuerza la capacidad de incidencia en las definiciones.

El imperativo del momento es crear las condiciones óptimas para que las personas y los Estados puedan desenvolverse en el nuevo escenario global. En esta línea, la globalización genera oportunidades que pueden ser aprovechadas, pero también evidencia con fuerza nuevas vulnerabilidades y amenazas. El terrorismo, entonces, cobra fuerza como un nuevo riesgo y costo asociado al ámbito de la seguridad en el libre flujo de vidas y bienes en el mercado integrado del Pacífico e indica de manera dramática el carácter simultáneo de un mundo global y compartido. La iniciativa STAR de Estados Unidos del año 2002 gira en torno a este propósito y sería un intento por paliar los efectos de esta amenaza no-convencional asociada a un mundo crecientemente interdependiente. Cuestión de una relevancia no menor para un país como Chile, cuya subsistencia y desarrollo dependen en gran manera de su comercio marítimo. Como se vio, el tema del terrorismo entraría con fuerza en el cuadro de APEC a partir de los dramáticos atentados sobre el World Trade Center en Nueva York y el Pentágono en Washington, en septiembre del 2001.

Siguiendo la idea, la globalización ha supuesto el cambio desde una concepción de seguridad nacional meramente militar, territorial y limítrofe, basada en los tradicionales supuestos de un contexto bipolar propio de un escenario de Guerra Fría, hacia una concepción más integral, que abarca temas ligados a la política económica, social, militar y medioambiental. En un mundo interdependiente y asimétrico, la seguridad ya no puede ser construida sobre una visión estrictamente militar y fronteriza, las amenazas para el país pueden incluso provenir de los efectos desestabilizadores de una crisis política, social y/o económica en la vertiente opuesta de la cuenca del Pacífico. Los nuevos problemas y desafíos inducen a tener una percepción más compleja de los conflictos. En el contexto actual, los temas principales relativos a la agenda de seguridad se refieren a su dimensión no puramente militar, sino también a lo referido a la resolución de amenazas no-convencionales y en el énfasis en la cooperación y la negociación más que en la confrontación.

La seguridad de los países, por lo tanto, reside en su capacidad de responder con prontitud a los nuevos y múltiples conflictos, reduciendo la conflictividad mediante el establecimiento de canales fluidos a través de los cuales las distintas posiciones puedan encontrar momentos de síntesis. El escenario global está plagado de incertidumbres y amenazas no convencionales, como el terrorismo fundamentalista, que se agregan a los nuevos desafíos de la Posguerra Fría y a los tradicionales retos del conflicto interestatal y vecinal. La complejidad radica, sobre todo, en la manera de continuar aprovechando las ventajas del proceso de globalización, en paralelo a la eficacia en la respuesta al terrorismo y a los demás desafíos de la seguridad nacional, sin sacrificar los valores humanistas y la legitimidad que otorga la lucha antiterrorista desde la democracia.

De esta manera, la seguridad se obtiene por medio de la cooperación, no por la confrontación ni la competencia. La disposición al diálogo, la negociación y el compromiso a la cooperación para resolver los conflictos, ayudarán a crear un mundo más estable y seguro. La estabilidad internacional sólo se puede mantener en la medida que se abra paso a una concepción dinámica de los equilibrios y que los grandes desafíos sean afrontados como problemas comunes. Esta visión global puede servir como un nuevo paradigma a la definición de la seguridad compartida y a la paz como un objetivo político permanente. Ello, ligado a un concepto moderno de ciudadano y de libertad, en un espacio propiamente democrático.