Boletín N° 9.160-06

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Orpis, Bianchi, Horvath y Larraín Fernández, que incorpora como territorios especiales, bajo el estatuto jurídico que determine una ley orgánica constitucional, a los territorios geopolíticamente estratégicos así definidos por el Presidente de la República.

Fundamentos

Resulta fundamental que los gobernantes asuman visiones geopolíticas para potenciar todo el territorio nacional pero muy especialmente las zonas geopolíticamente estratégicas.

En general salvo excepciones, en nuestro país no han existido visiones geopolíticas estratégicas que tengan que ver con el desarrollo o el poblamiento de esos territorios.

El mejor reflejo de lo anterior está en la definición que ha hecho el Estado en materia de Administración interior. Hasta el año 2005, Todas las regiones o territorios al interior de la las regiones tenían un mismo status.

Sin embargo esta tendencia se rompe con fecha 16 de Agosto de 2005 no en beneficio de los territorios geopolíticamente estratégicos sino los territorios insulares de Isla de Pascua y el archipiélago de Juan Fernández. Bajo el mandato del ex Presidente Ricardo Lagos Escobar cuando ingresó a tramitación legislativa una reforma constitucional que se materializó en el año 2007 bajo la ley 20.193 que declara como territorios especiales Isla de Pascua y el Archipiélago de Juan Fernández. Según el contenido de esta reforma constitucional, los mencionados territorios estarán sujetos a un estatuto especial.

Para fundamentar la reforma el mensaje señala que no obstante existir una institucionalidad regional “se reconoce que existen territorios insulares oceánicos cuya condición geográfica las mantiene en rezago frente al desarrollo social o económico del resto del territorio nacional, y dónde la experiencia ha demostrado que los mecanismos institucionales regionales y provinciales resultan inadecuados en la escala local. Este es el caso de los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, que necesitan una normativa específica para atender sus particulares características”.

El mensaje agregaba que: “Ello se materializaría con adecuaciones e innovaciones institucionales no sólo referidas a los contenidos de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”. “El propósito mencionado de establecer estos Territorios Especiales se materializa a través de la incorporación de una norma especial en la Constitución Política referida al establecimiento de Territorios Especiales, que a la vez permitirá la creación de Estatutos Especiales mediante la dictación de leyes orgánicas constitucionales. Dicho propósito apunta a definir una estructura de administración más eficiente, sobre todo en su relación directa con el Gobierno central, por ello la opción de eximirla del diseño institucional tradicional.

Los Estatutos Especiales podrán considerar normas que provoquen un reordenamiento de las instituciones públicas, que potencie el máximo la presencia de un fuerte aparato público desconcentrado.”

“El Capítulo XIII de la Constitución Política del Estado que regula el Gobierno y Administración Interior del Estado, contiene normas referidas al Gobierno y Administración Regional, Provincial, Comunal y disposiciones relativas a ellas. La presente reforma pretende incorporar un nuevo artículo 115 bis dentro de un nuevo párrafo referido a Disposiciones Especiales, que trate de Gobierno y Administración de los Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández. Al efecto, la reforma constitucional propone mandatar al legislador orgánico constitucional para establecer las modalidades de gobierno y administración que configurarán los Estatutos Especiales que regirán para los referidos Territorios Especiales. En consecuencia

El referido artículo 115 bis posteriormente se tradujo en el art. 126 bis. El fundamento tal como lo expresa el mensaje apunta a tener una administración más eficiente para alcanzar el desarrollo a través de una relación directa con el gobierno central de ambos territorios insulares.

Posteriormente, el 28 de Octubre de 2009 bajo el mandato de la ex Presidente Michelle Bachelet ingresó a nueva reforma constitucional que se materializó el año 2012 a través de la ley 20.573 que profundiza el contenido de este estatuto especial. Con el propósito expreso de proteger el medio ambiente y propender al desarrollo sustentable de dichos territorios, podrá restringirse el ejercicio de los derechos de permanencia o de residencia en dichos territorios y podrá limitarse la libre circulación de personas hacia dichas localidades.

Si la uniformidad en materia de administración regional se rompió para buscar una administración más eficiente en los territorios insulares y se profundizó por razones medio ambientales, con mayor razón debería romperse la uniformidad administrativa respecto de los territorios que efectivamente son geopolíticamente estratégicos. Allí la eficiencia debe ser máxima y debe existir una permanente observancia y preocupación del nivel central por garantizar su poblamiento, desarrollo o la conectividad. La institucionalidad debe hacerse cargo de este elemento tan fundamental como lo hizo respecto de los territorios insulares.

El potenciar el desarrollo y el poblamiento de territorios geopolíticamente estratégicos no puede depender de la mera voluntad de un gobernante.

Nuestra historia nos muestra como Chile ha tenido visión muy limitada, parcial y discontinua en estos territorios.

La Región De Tarapacá fue la última en incorporarse a la soberanía nacional. Lo hace en 1883 a través del tratado de Ancón. La soberanía sobre Tacna y Anca quedó pendiente. Logró materializarse cuarenta y seis años después con el tratado de 1929, partir del cual Anca definitivamente pasa a formar parte del territorio Nacional.

Desde el 1883 nunca ha existido una visión de conjunto para abordar la situación de Anca e Iquique.

En 1885 Arica tenía 3.900 habitantes e Iquique 19.291. En Iquique se produce el auge del salitre. Chile llegó a proveer el 70% de la demanda mundial, su población aumenta a más de 40.000 habitantes y ya en 1908 el salitre representaba el 57,8% los ingresos fiscales totales. Sin embargo en la década del 20 se descubre el salitre

sintético. El país deja de percibir importantes ingresos. En 1927 el salitre sólo representaba el 25% de los ingresos fiscales, las exportaciones cayeron desde 2,8 millones de toneladas a 1,4 entre 1931 a 1932. Su precio bajó desde 40 dólares la tonelada a 24,5.

Iquique se vio seriamente afectada. Pobreza, desocupación y hambruna. La población de 40.000 habitantes en 1940 bajó 38.000 en 1992. En 1931 el Estado debía alimentar a 10.700 personas a través de cocinerías denominadas “ranchos” instaladas en Iquique, Pozo Almonte, Huara, San Antonio, Felisa, Brac y Negreiros.

Iquique fue abandonada por décadas. En 1957 se produjo la primera protesta por el abandono. Tres años después se repite nuevamente. Entre los años 1961-1962 el puerto tuvo un pequeño repunte por el auge de la actividad pesquera. En 1965 desaparecen los recursos pelágicos y las plantas procesadoras paralizan.

Sin embargo el destino de Iquique cambia a partir de 1974-75. Por una razón estrictamente geopolítica se crea la Zona Franca. Se transformó en una, palanca de desarrollo. Incrementa sus operaciones desde 707 millones de dólares en 1982 a casi 2000 millones de dólares en 1990. Genera una potente actividad comercial, industrial, inmobiliaria y turística. La población aumenta de 64.447 hab. en 1970 a 171.000 el 89.

La situación de Iquique termina por consolidarse con la llegada de la gran minería. En 1990 se instala la Cía. Doña Inés de Collahuasi y Quebrada Blanca, con una inversión de 3.000 millones de dólares. En 1992 la ciudad alcanza un 1,7% de desocupación.

¿Fue planificado o pensado el desarrollo de Iquique de los últimos 38 años como territorio geopolíticamente estratégico? En absoluto. La Zona Franca y su posterior desarrollo fue una coyuntura geopolítica pero no una visión geopolítica.

La gran ventaja de la zona Franca se originó en la reducción arancelaria e impositiva. Durante el gobierno militar Chile unilateralmente baja los aranceles y partir de 1990 los gobiernos democráticos celebraron tratados de libre comercio. Sin embargo la Zona Franca no se ve afectada y continúa siendo una palanca de desarrollo. Lo que en definitiva ocurrió con Zona Franca es haber generado un know how de comercio exterior, con una ubicación geográfica privilegiada para comerciar con Bolivia, Perú, Paraguay y el Norte Argentino. Esta iniciativa se vio reforzada por la llegada de inmigrantes chinos, hindús, pakistanís y de otras nacionalidades que se dedicaron al comercio y transformaron Iquique en una ciudad cosmopolita.

Arica después de incorporarse al territorio nacional en 1929 queda en el más absoluto abandono hasta 1950. No contaba con los servicios básicos como electricidad, agua potable incluso sufría desabastecimiento.

Entre 1930 y 1952, baja el número de habitantes de 13.140 a 8.507. En la década del 50, el ex Pdte. Carlos Ibáñez del Campo toma la decisión de potenciar Arica. En 1953 crea el puerto libre. En los veinte años siguientes demográficamente crece más de diez veces. De 8.507 hab. En 1952 pasó a tener 87.726 en 1992.

A través del puerto Libre se podía importar sin impuestos y agregarles valor y re-exportarlos. La economía ariqueña se activó de inmediato. En 1958 se profundiza esta estrategia y se crea la Junta de Adelanto en que una parte de los ingresos que se

generaban en Arica podían reinvertirse construcción, obras públicas universidades y apoyo crediticio.

El puerto libre y la Junta de Adelanto, generaron una importante base industrial en los rubros automotriz, electrónica, metalmecánico, textil y químico. Se instalaron las primeras empresas pesqueras. Se construyeron importantes obras públicas como la carretera panamericana Arica-Santiago (1961-62), el estadio Carlos Dittborn (1958), la central hidroeléctrica Chapiquiña (1961-64), el aeropuerto Chacalluta, el puerto y casino municipal. En 1970 se inicia la construcción del camino Arica-Tambo quemado-La Paz.

Entre 1960-1970 la población económicamente activa creció en un 65%. Arica llegó a tener 202 empresas que generaban 8.362 empleos directos. Importantes transnacionales se instalaron en Arica en el rubro automotriz (Ford, Citroën, Motorola, Geloso, Toshiba, Datsun, Chevrolet, Bristish Leyland, Renault).

A partir del Gobierno de Jorge Alessandri los técnicos cuestionaron el costo económico del puerto libre, por los ingresos que dejaba de percibir el fisco y dudaban de la junta de adelanto como elemento descentralizador. Fue una época marcada en lo económico por el concepto de sustitución de importaciones.

Se presenta al congreso un proyecto de la ley que se traduce en la ley 14.824 del 28 de diciembre de 1961 que disminuiría el presupuesto de la junta de adelanto, gravando los productos ingresados vía puerto libre. En 1963 se termina con el puerto libre.

Posteriormente se comienza a desmantelar la Industria Ariqueña. El ex Pdte. Eduardo Frei Ruiz Montalva tomó la decisión de desplazar el polo automotriz a la zona central. En 1967 permite que se trasladen a la provincia de Valparaíso, Aconcagua y O’Higgins, las empresas automotrices Fiat, Ford y Peugeot.

Entre 1970-73 las industrias fueron intervenidas e ingresaron al área de la propiedad social, con lo cual definitivamente desapareció la industria automotriz Ariqueña.

El gobierno militar por razones estratégicas ante las tensiones con los países vecinos decide potenciar Iquique y no presenta alternativas de desarrollo para Arica. En 1986 las cifras de cesantía llegaban al 12,6%.

Dado los niveles de abandono, en 1993 los ariqueños convocaron a un paro. En 1994 se genera una segunda protesta. El Gobierno reacciona y aprueba la ley 19.420 el 23 de Octubre de 1995conocida como la ley Arica I que tuvo un impacto casi nulo. Para corregirla, el 24 de octubre de 1996 se dicta la ley Arica II. también sin grandes resultados. Los dos dígitos de cesantía se mantuvieron hasta 2010.

El Presidente Piñera a partir del 2010 ha generado un punto de inflexión. Se planteó como el plan Arica 2010-2014. En lo esencial se trata de una estrategia dual que ha consistido en mejorar las leyes de excepción y en paralelo crear una base productiva sobre la base de las ventajas comparativas de la región, especialmente en torno a la agricultura y la minería. Se ha creado un nuevo valle (la Concordia) de más de 1000 hectáreas, se han instalado las principales empresas semilleras del mundo, se genera un plan de recursos hídricos que ha permitido utilizar los pozos de la Concordia abandonados por más de cuarenta años, entubar el Canal Azapa en etapa de licitación,

avanzar en el embalse Chironta para potenciar el valle de Yuta. En síntesis, se persigue duplicar la superficie agrícola. Paralelamente, la minería por primera vez ha pasado a ser eje estratégico de la región, y los primeros cátodos de cobre serán exportados por el puerto de Arica en los próximos meses proveniente del yacimiento mediano Salamanqueja.

El ciclo virtuoso de la minería en el norte del país y este plan estratégico, han generado Arica cifras de desempleo de sólo un 4,6%, un punto por debajo del promedio nacional y el segundo Inacer más alto del país con un 9%. De acuerdo al último censo, aumentó levemente su población a una cifra levemente superior a los 200.000 mil habitantes. Sin embargo, el altiplano sigue despoblado y sin desarrollo con no más de 4.000 habitantes por la ausencia de fuentes productivas como consecuencia de haber sido declarada la mitad de la provincia de Parinacota un área protegida. Inexplicablemente diversos grupos o autoridades han manifestado su rechazo a estos proyectos estratégicos, especialmente mineros los que han terminado por judicializarse y en algunos casos paralizarse lo que sin duda tendrá impactos muy negativos en el futuro desarrollo de la región.

Pero esta falta de visión geopolítica no sólo ha ocurrido en el norte del país sino también en el sur. Es inexplicable lo que ocurre que en Tierra del Fuego. Mientras la población Argentina supera los 100.000 habitantes y Ushuaia se ha transformado en la puerta de entrada del turismo Antártico, el lado Chileno no supera los 6904 habitantes y aún no se termina de construir la comunicación terrestre hasta el canal Beagle. Puerto Williams es sólo una base Naval con 1700 habitantes.

Desde un punto de vista geopolítico, se hizo un gran esfuerzo por el gobierno militar para construir la carretera austral que posteriormente ha sido continuada por los gobiernos democráticos. Sin embargo es inexplicable que en pleno siglo XXI Chile no se encuentre unido vía terrestre entre Visviri por el norte y campo de hielo (4.000 km aprox.). Sólo falta un tramo de apenas 70 km (Pichanco-Leptepu / Fiordo Largo-Caleta Gonzalo) en que no se ha construido un metro de carretera por décadas.

De la breve exposición quedan en evidencia algunos hechos indesmentibles.

La falta de una visión desde el Estado para potenciar los territorios geopolíticamente estratégicas.

Materias tan trascendentes como las mencionadas no pueden quedar sujetas a la mayor o menor prioridad que establezca un gobernante determinado. No es un gobierno sino que el Estado de Chile, en su función permanente el que está llamado a crear y garantizar políticas de desarrollo y poblamiento en las zonas geopolíticamente estratégicas.

Tradicionalmente se ha entendido que los territorios estratégicos tienen que ver con materias relacionadas con la defensa. Se trata a mi juicio de una visión reduccionista. Temas como el poblamiento, desarrollo o conectividad son vitales y que trascienden al rol de las fuerzas Armadas.

Por tales motivos vengo en presentar la siguiente reforma constitucional que persigue incorporar en nuestra carta fundamental un nuevo artículo 126 ter que consagre como territorios especiales “los geopolíticamente estratégicos”.

Reforma constitucional

Para agregar el siguiente artículo 126 ter. A la Constitución Política de la Republica.

Artículo 126 ter.- También se considerarán territorios especiales los geopolíticamente estratégicos.

En estos territorios el Estado deberá velar por su desarrollo económico y social y promoverá políticas de poblamiento y conectividad.

Serán definidos mediante Decreto Supremo por el Presidente de la Republica y la Administración financiera, inversión pública y tributaria se regirá por los estatutos especiales que establecerá una ley orgánica constitucional.