

PROBLEMAS RELATIVOS AL DESARROLLO DE LAS ZONAS FRONTERIZAS

Miguel Garayar¹

Introducción

El concepto "Frontera" sugiere la idea de límite entre dos espacios en algún aspecto diferentes, luego lo que queda dentro de la frontera tiene elementos de uniformidad u homogeneidad que no se encuentra en los espacios exteriores. Como sucede que el concepto no se aplica para diferencias espacios ocupados y modificados por el hombre, es decir, espacios políticos, puede concluirse que las fronteras en lo que dice relación con su trazado no tiene carácter definitivo y estable, sino que, como lo prueba la Historia, están sujetas a una gran dinámica de cambio, cuyo compás está marcado por las modificaciones en el peso demográfico, económico, político y militar de las naciones.

El enfrentamiento de poderes nacionales que resultan del poderío demográfico, económico y militar más la voluntad de ejercer ese poder ha sido la causa de los grandes cambios que a través de la Historia desde la tribu al estado nacional ha experimentado el mapa político de la humanidad.

La frontera señala el límite territorial dentro del cual una nación puede desarrollarse libre y soberanamente. Su preservación está íntimamente ligada al tema de la seguridad nacional y ha obligado a los gobiernos de todas las naciones y, en general en todos los tiempos a implementar una política de fronteras que tienda a asegurar la soberanía nacional en estos territorios cercanos al poder nacional de otra u otras potencia. La necesidad de esta política es mayor cuando se trata de países de gran extensión territorial, débilmente poblados, con la población muy desigualmente distribuida, dejando prácticamente despoblados los espacios fronterizos y con un producto por habitante que los sitúa dentro del grupo de los países subdesarrollados. Tal es, justamente, el caso de Chile.

Necesidad de una política de Fronteras en Chile

Chile, con 741.767 km² de superficie en su extensión continental sudamericana es un país muy grande en comparación con la extensión de los países de Europa occidental. En el contexto sudamericano, es un país chico, superando el tamaño sólo a Ecuador, Paraguay y Uruguay. No obstante, su pequeñez, comparado con gigantes como Brasil, Argentina, Colombia, Perú y Bolivia, Chile es, desde el punto de vista de la seguridad de sus fronteras, un país con problemas tanto o más grandes que los que puedan tener otros de mayor extensión territorial dichos problemas resultan de la configuración del territorio chileno y de la muy desigual distribución de la población.

¹ Profesor de Geografía. Universidad de Concepción.

Chile tiene un largo de 4.270 km. y un Ancho medio estimado de 180 km. Su ancho máximo es de 435 km. a los 52° 21' de latitud Sur y el ancho mínimo de 90 km. a los 31°37' de latitud sur. Este territorio limita al Norte con Perú, al Este con Bolivia y Argentina, al sur con el paso Drake y al Oeste con el Océano Pacífico cuyas primeras 200 millas conforman la zona económica exclusiva.

Respecto a la frontera oriental y pese a la presencia del macizo andino, Chile es, por su ancho, un área de frontera como lo prueba incluso el comercio clandestino con Argentina causante de brotes periódicos de fiebre aftosa en un país que tras una exitosa campaña de sanidad animal desarrollada en la década de 1960 y, aprovechando la ventaja de la frontera natural andina, la había erradicado.

El país al Sur de Puerto Montt es más accesible desde territorio Argentino dada la configuración archipelágica del territorio chileno occidental y la localización en la vertiente andina oriental de las principales ciudades chilenas de la región, a saber Coyhaique, Puerto Natales y Puntas Arenas.

La frontera occidental conformada por la zona económica exclusiva de 200 millas es muy vulnerable dada la vastedad de los espacios marítimos que la conforman y la presencia de flotas pesqueras de potencias extra continentales.

La frontera septentrional está formada por un área débilmente poblada. Sus asentamientos humanos más importantes están separados del centro del país por la vastedad del desierto.

La población es de 11.275.440. habitantes según el último censo Nacional del año 1962. se estima, que a la fecha, año 1990, la población debe situarse alrededor de 13 millones, que se reparten muy desigualmente sobre el territorio Nacional.

La estructura de esa distribución se ha mantenido a lo largo de los años, cambiando muy lentamente, como lo muestra el siguiente cuadro.

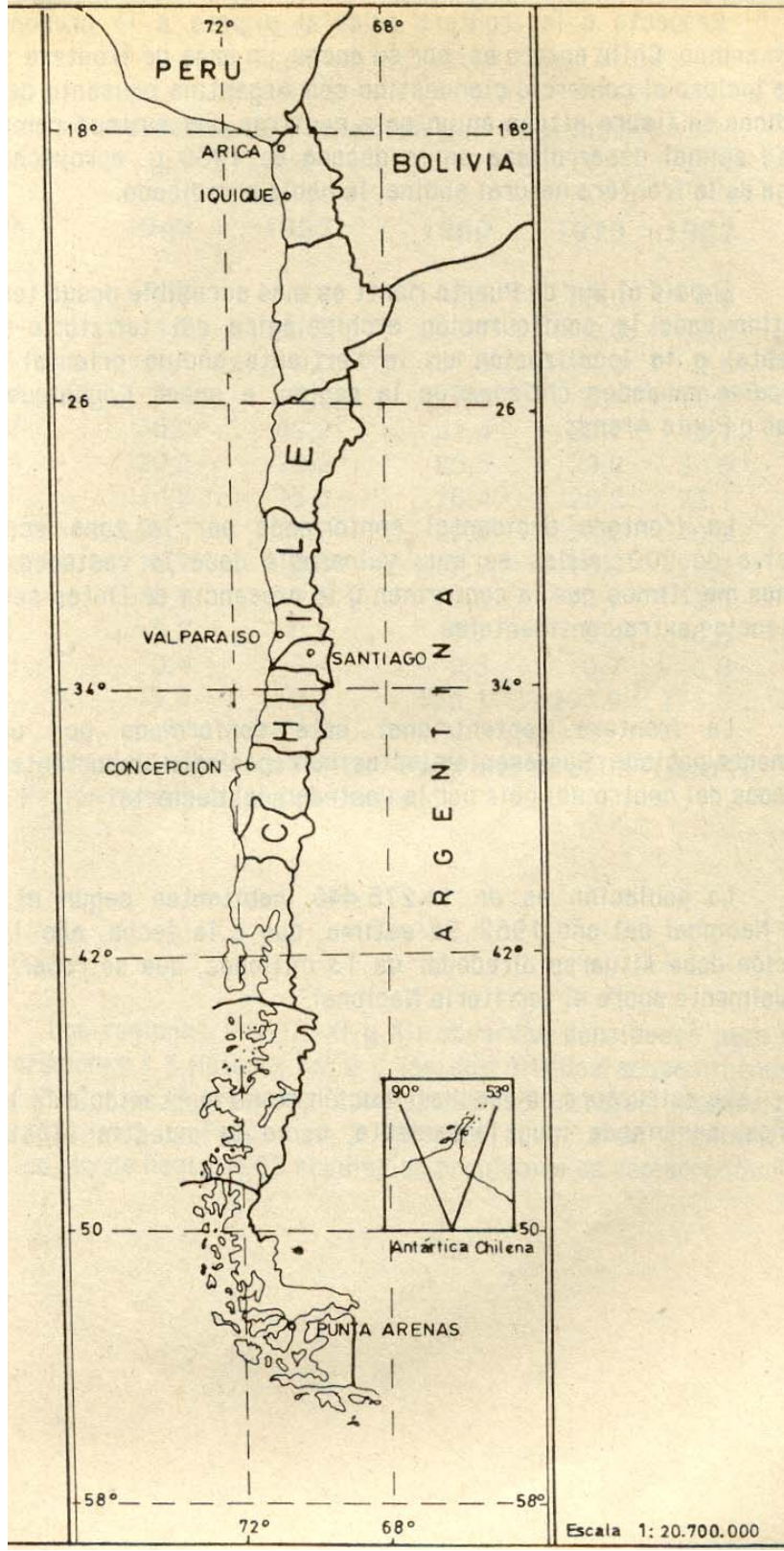


Tabla No. 1
Densidades de Población por Regiones

Región	1940	1952	1960	1970	1982
I	1,8	1,7	2,1	3,0	4,0
II	1,2	1,5	1,7	2,0	2,5
III	1,1	1,0	1,5	2,0	2,6
IV	6,1	6,5	7,6	8,4	10,3
V	36,0	42,2	51,4	60,7	76,7
VI	20,2	22,2	25,5	29,0	34,6
VII	14,5	15,8	18,4	20,2	23,1
VIII	20,2	23,7	29,4	34,0	40,0
IX	16,7	18,8	17,9	18,9	20,7
X	8,1	9,3	10,5	11,7	13,5
XI	0,2	0,2	0,3	0,4	0,6
XII	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8
R.M.S.	79,8	110,1	153,1	203,9	275,5

Fuente: Instituto Geográfico Militar "Geografía de Chile" Tomo IV
R.M.S.= Región Metropolitana de Santiago

Las regiones I-II-III-XI y XII observan densidades para el año 1982 inferiores a 3 Hbtes x km² y las dos últimas acusan menos de 1 Hbte x km². Las 3 primeras corresponden a un área fronteriza con Argentina, Bolivia y Perú. Las 2 últimas a un área fronteriza con Argentina, donde hasta 1985 subsistían problemas de demarcación.

Hay que recordar que las regiones extrema son muy importantes para la economía chilena. Chuquicamata en la II Región es la mina de Cobre más grande de Chile, y el cobre hace 15 años significaba el 85% del valor total de las exportaciones chilenas, porcentaje que, pese a haberse reducido al 48% de dicho valor en la actualidad, sigue siendo aún muy importante.

En la XII Región se encuentran los yacimientos petrolíferos de Magallanes que en algún momento abastecieron el 40% de las necesidades chilenas de petróleo, que hoy aún cubren el 20% de dichas necesidades generando un importante ahorro de divisas por ese concepto.

La escasa población de las regiones extremas, su carácter fronterizo y la lejanía del centro del país, han operado como un importante factor condicionante de la política de fronteras desarrollada por el Estado Chileno.

Políticas de Fronteras en Chile

La política de fronteras ha estado orientada a promover el desarrollo económico de las regiones fronterizas, de forma tal, que la diversificación de la base

económica, y la atracción de población que la diversificación económica genera consoliden y aseguren la soberanía chilena.

Los instrumentos específicos utilizados con tal propósito, han sido instrumentos de política económica tales como la tasa de cambio y, especialmente, la tasa arancelaria. Su implementación ha sido, en sus aspectos esenciales, muy coherente, incluso bajo gobiernos cuyos objetivos de política económicas eran contrapuestos, los cambios de modelo de desarrollo y las contradicciones en la aplicación de los modelos adaptados que ilustran la historia económica de Chile de los últimos 60 años, no se dejaron sentir en las regiones fronterizas de los extremos norte y sur de Chile. Aquí los cambios de política, que por ciertos lo ha habido. Han sido más bien de forma que de fondo, manteniéndose constantes los aspectos fundamentales de la política concebida para lograr el desarrollo de esos espacios, cuyo fin último como se ha dicho, es poblar esas áreas con chilenos de otras zonas del país.

El modelo de desarrollo vigente desde la década de 1930 hasta 1975, provocó una fuerte redistribución de la población entre el campo y la ciudad. El modelo perseguía el desarrollo del país a través de un desarrollo de la industria de sustitución de importaciones y reservaba al Estado un importante Rol, tanto en su orientación como en su ejecución.

Las políticas implementadas con tal propósito, privilegiaron a la industria de localización urbana, en tanto que, indirectamente, arruinaban la agricultura. De esta forma, se rompió el equilibrio en la distribución del ingreso campo-ciudad, que hasta entonces se ceñía con bastante estrictez a la división horizontal de la sociedad chilena, independientemente del lugar de residencia de las personas, introduciéndose una diferenciación vertical que significó que los pobres y los ricos del campo fueran en su respectivo horizonte muchos más pobres que los pobres y los ricos de la ciudad. Este circunstancia desató un violento proceso migratorio campo-ciudad en una estéril búsqueda de restablecimiento del equilibrio perdido.

De estos procesos migratorios se beneficiaron Santiago que era un polo tradicional de crecimiento y desarrollo, Valparaíso, en menor medida, por la misma razón, y Concepción que por decisión política se transformó en un polo de desarrollo en el cual el Estado asumió el rol de empresario realizando importantes inversiones en la Siderúrgica y la petroquímica; se beneficiaron también las ciudades fronterizas extremas que fueron objeto de tratamientos de excepción, tales como puertos libre de Arica y Punta Arenas en los cuales los chilenos que allí residían podían adquirir bienes de procedencia extranjera cuyo consumo estaba vedado a la población del resto del país, en virtud del modelo de sustitución de importaciones vigente.

Tabla No. 2
Migrantes y saldos migratorios 1977 – 1982

Región	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo Migratorio
I Tarapacá	36.984	20.592	16.392
II Antofag.	26.531	30.438	-3.907
III Atacama	13.500	22.089	-8589
IV Coquimbo	27.700	30.947	-6.167
V Valparaíso	63.625	59.837	3688
Metropolitana	243.607	121.332	122.275
VI Libert. B.O°H.	25.448	38.009	-12.561
VII Maule	28.274	48.670	-20396
VIII Bío – Bío	42.470	91.929	-49.459
IX Araucaria	29.791	51.839	-11098
X Los Lagos	26.119	62.239	-36.120
XI Aysen	6.120	5.916	704
XII Mag – Antart.	26.059	9816	16.238

Fuente: Censo Población 1982.

La tabla No. 2 muestra las regiones que, conforme al último censo nacional de población, arrojan un balance migratorio positivo. Corresponde a aquellas en que se ubican ciudades que fueron polos tradicionales de desarrollo durante la vigencia del modelo cepaliano, donde el tamaño alcanzado por la población y la densidad del capital social básico aportado por el proceso de industrialización y de urbanización aseguran un crecimiento hoy, autosostenido. Es el caso de la Región Metropolitana.

La V Región presenta un saldo positivo que se explica porque es una Región de paso de migrantes de la IV Región que luego migran a Santiago, y porque ciudades como Viña del Mar, Quilpue, y villa alemana, reciben inmigrantes jubilados atraídos por las bondades del ambiente natural transformándose en ciudades habitadas fundamentalmente por persona de la tercera edad.

El saldo positivo de las regiones extremas fronterizas, se explica por las política de excepción adoptadas para posibilitar un desarrollo de suyo difícil en áreas tan débilmente pobladas y tan lejanas del centro del país.

La Región de Aysén por su parte, muestra un saldo positivo, éste resulta, fundamentalmente, de la diversificación de su base económica a partir de la vigencia del modelo de economía de mercado.

La VIII Región del Biobío pierde población en cantidades importantes, los flujos de emigrantes han tenido como destino preferente Santiago, no obstante que la capital de la Región, concepción y su conurbación con Talcahuano, son desde la década de 1940 un importante polo de desarrollo y atraen población como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla No. 3
Crecimiento de la Población 1940 - 1982

Ciudad	Censos					Tasa de media anual de crecimiento	% crecimiento 1940 - 1982
	1940	1952	1960	1970	1982		
Arica	14064	18947	43344	87726	138778	5,60	886,76
Valparaíso y Viña del Mar(1)	275861	304110		368332	514675	1,49	86,57
Santiago	952075	1350409	1907378	2730895	3670658	3,26	285,54
Concepción Talcahuano(2)	119559	174881	231687	308987	459217	3,30	292,45
Punta Arenas	29833	34440	49504	61813	97137	2,84	225,05

(1) No incluye población de otros centros de la conurbación como Quilpue y villa alemana.

(2) No incluye población de otros centros de la conurbación como chiguayante y San Pedro.

Fuente: INC. Censos de población y vivienda.

La tabla No. 3 muestra el crecimiento de la población de las ciudades del centro del país receptora de las principales inversiones durante la vigencia del modelo cepaliano y de las ciudades fronterizas de los extremos norte y sur beneficiadas por un tratamiento de excepción, de corte más liberal durante el mismo período.

La tasa media anual de crecimiento para el período de 42 años transcurridos entre 1940 y 1982, es sólo baja para Valparaíso y Viña del Mar y muy alta para el resto, en particular, para Arica, donde alcanza un valor de 5,6%. Tasas de esta magnitud no son explicables sólo por el crecimiento natural de la población, sino también por la adición de la inmigración a ese crecimiento.

Del análisis de la tabla se puede concluir que los tratamientos de excepción concebidos para el desarrollo de las ciudades extremas fronterizas han resultado más eficaces para Arica que para Punta Arenas.

El cambio de Modelo de Desarrollo implementado a partir de 1975, cuando se comienza a adoptar una economía de Mercado y una estrategia de inserción en los mercados mundiales con vistas a aprovechar las ventajas comparativas y desarrollar economías a escala, significó poner fin a las políticas de excepción que beneficiaban el sector industrial y castigaban, como hemos visto, a la agricultura. Los distintos sectores de actividad económica y las distintas regiones geográficas tienen ahora un trato, en general, igualitario e impersonal de parte de la autoridad. No obstante, respecto de las Regiones extremas y, en particular, respecto a las ciudades de Iquique y Arica en el extremo norte y Punta Arenas en el extremo sur,

se adoptan medidas de excepción consistente en la instalación de zonas francas y áreas de extensión de la zona franca, a los cuales pueden ingresar desde el exterior del país, materias primas, insumos, bienes intermedios y finales sin cancelar derechos de importación, pudiendo éstos venderse y procesarse dentro la zona franca o re-exportarse sin gravámenes.

Esta circunstancia es de hecho un tratamiento de excepción dentro del modelo del mercado vigente y es contradictorio con el modelo pero se adopta en función de política de desarrollo de las áreas y regiones de frontera.

En consecuencia, puede afirmarse que, si se observa cuál ha sido la política adoptada para el desarrollo de las áreas fronterizas extremas de Chile, siempre ésta ha consistido en una política de excepción de concepción estatal.

Durante la vigencia del modelo cepaliano proteccionista, esa política de excepción implementada, a través de los puertos libres, era liberal y, por lo tanto, contradictoria con el modelo. Desde la vigencia del modelo de mercado, la política de excepción de las zonas francas es de carácter intervencionista y, por lo tanto, contradictoria con el modelo liberal.