

5N
(16)
1980
c.1

Seguridad Nacional



SANTIAGO, CHILE, 1980

© Academia Superior de Seguridad Nacional, 1978
Inscripción N° 42.838

Seguridad Nacional



N° 16

SANTIAGO, CHILE, 1980

Publicación de la
ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

© Academia Superior de Seguridad Nacional. 1976
Inscripción N° 45.638

Seguridad Nacional



Impreso en
EDITORIAL UNIVERSITARIA
San Francisco 454 - Casilla 10220
Santiago - Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

<i>Editorial</i>		5
↙ Perspectiva del Proceso Institucional en Chile <i>Gustavo Cuevas Farren</i>		7
↙ América Latina: ¿Retorno a la Democracia, Democratización o “Nueva Democracia”? <i>Gerhard Wolfgang Goldberg</i>		31
↙ El País, la Nación y el Poder Nacional, Fenómenos Fundamentales del Estado <i>Julio von Chrismar Escuti</i>		45
↙ La Decisión Política: Factor Estratégico de Gobierno <i>Alejandro González Samohod</i>		79
↙ Reencuentro de Chile con su Destino <i>Francisco García-Huidobro González</i>		101

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
 Huidobro Yáñez 2760 - Teléfono 740288
 SANTIAGO - CHILE

Los conceptos, puntos de vista e ideas expresados por los autores en los artículos que constituyen esta revista son de exclusiva responsabilidad de los mismos, no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
 La Revista acepta la colaboración de los lectores, reservándose el derecho de publicar o rechazar las aportaciones que se le envíen. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.
 La Revista se encuentra a disposición de todos los técnicos e instituciones extranjeras que deseen colaborar con ella mediante correo electrónico o por cualquier otro medio.

CONSEJO CONSULTIVO

Presidente:

General de Brigada Sr. RIGOBERTO RUBIO RAMIREZ

Vocales:

Coronel de Aviación (A)	Sr. LEOPOLDO PORRAS ZUÑIGA
Coronel de Ejército	Sr. JULIO VON CHRISMAR ESCUTI
Coronel de Aviación (R)	Sr. LUIS HERNANDEZ MONTECINO
Coronel de Carabineros	Sr. EDUARDO PRICE QUINTEROS
Capitán de Navío	Sr. LUIS BRAVO BRAVO
Coronel de Ejército (R)	Sr. JULIO FRANZANI PINOCHET

Director:

Capitán de Navío IM (R) Sr. HUGO OPAZO STEVENTON

Secretario:

Mayor de Ejército (J) Sr. ELEAZAR VERGARA RODRIGUEZ

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

Eliodoro Yáñez 2760 - Teléfono 740286

SANTIAGO - CHILE

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto, no representan, necesariamente, la doctrina ni el pensamiento de la Academia.

La Revista acepta la colaboración de los lectores reservándose el derecho de publicar o rechazar los artículos remitidos. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.

La Revista se encuentra a disposición de todas las Escuelas e Institutos extranjeros que lo soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones similares o por suscripción directa.

EDITORIAL

El desarrollo, concebido como la función que posibilita el progreso del hombre y de la sociedad, como medio para alcanzar el bien común, debe ser ampliamente tratado en sus cuatro aspectos básicos: el político, el económico, el social y el militar, poniendo especial énfasis en destacar que desarrollo no significa exclusivamente progreso material ya que éste no es alcanzable si no se cuenta con una adecuada base científico-cultural y de nada sirve si no permite la plena realización del ser humano.

La Seguridad Nacional se ha identificado como la situación de protección que debe existir para que el hombre y el Estado estén a cubierto respecto de los otros hombres, de otros Estados y del medio físico. A mayor abundamiento, es la condición de armonía que debe imperar internamente en el país y de buenas relaciones que debe existir con las demás naciones, es la previsión inteligente de los peligros que amenazan esta condición ideal, y es la preparación constante, sostenida y eficiente del Estado que nos permita sortear con habilidad esos peligros o hacerles frente exitosamente si las circunstancias lo hacen necesario.

Seguridad Nacional no tiene el significado que muchos detractores de nuestro Gobierno pretenden darle cuando expresan sus temores de que bajo ese nombre se esconda la vieja teoría de la razón de Estado, de clara raigambre maquiavélica, que pretende autorizar al conductor político para hacer un uso arbitrario y despótico del poder.

No cabe duda de que, como muchos términos, éste ha recibido diversas y aun equívocas definiciones y que en algunos casos, se le ha invocado para cometer tropelías e injusticias, sin embargo, lo mismo

ha sucedido con términos como justicia, libertad, bien común, etc., que no por ello dejan de ser rescatables para ser usados en su recto sentido, voces interesadas, en este caso el **Marxismo Internacional** ayudado por ingenuos, han tratado por todos los medios de desprestigiar aquellos términos que de suyo contradicen abiertamente sus tesis, y, a la vez, han tratado de darles un significado nuevo a otros que producen un gran efecto emocional en las masas humanas, para poder pasar de contrabando sus doctrinas destructoras de la libertad del hombre.

El concepto de Seguridad Nacional, en la forma ya descrita, tiene pues a proteger al hombre y a permitir el desarrollo de la Nación, es decir, al igual que el desarrollo, tiene como única finalidad el Bien Común.

(Extracto del discurso pronunciado por el Sr. Director de la Academia Superior de Seguridad Nacional General de Brigada, Rigoberto Rubio Ramírez, con motivo de la Graduación del Curso Básico sobre Desarrollo y Seguridad Nacional).

II. SIGNIFICADO Y DOCTRINA FUNDAMENTAL

PERSPECTIVA DEL PROCESO INSTITUCIONAL EN CHILE

Gustavo Cuevas Farren

Director del Instituto de Ciencia Política
de la Universidad Católica de Chile. Pro-
fesor Titular de Derecho Político y de
Derecho Constitucional en la misma Uni-
versidad.

I. INTRODUCCION

A esta fecha, el proceso que nos ocupará ha entrado a una fase importante en la cual, incluso, se promulgaría una nueva Constitución Política. Se ha avanzado bastante en el camino hacia el futuro régimen político del país, pero la obra no está concluida y la meta no ha sido alcanzada.

Parece útil, por lo tanto, intentar ordenar sistemáticamente los hechos y los antecedentes que hasta ahora han dado vida y forma a este proceso, a fin de descubrir el contenido esencial y el sentido fundamental de su evolución y permitimos también una apreciación en torno a su desarrollo futuro y previsible.

Efectuaremos esta aproximación a partir de las propias declaraciones y documentos oficiales y dentro del marco de los sucesos políticos que dieron origen a la actual coyuntura institucional; con esta documentación y antecedentes pretendemos ofrecer una visión coherente y comprensible de un proceso que además puede exhibir una lógica interna efectivamente rigurosa y sólida.

El producto que entregaremos, aunque resumido, aspira a convertirse en material para iniciar otras exploraciones en torno al tema, o en fundamento de al-

gunas deducciones que enriquezcan el debate institucional, o incluso en antecedente para arriesgar algunas previsiones sobre su evolución y destino.

Se deja constancia, en todo caso, que para hacer posible las tareas anteriores el autor ha intentado materializar un trabajo objetivo y completo.

II. SIGNIFICADO Y DOCTRINA FUNDAMENTAL

1. Cuando el Gobierno de la Unidad Popular, después de unos breves meses iniciales de cautela, impulsó una estrategia de acción política rigurosamente inspirada en los principios marxistas-leninistas¹, las tensiones y la violencia que esta estrategia generó deslizaron rápidamente al régimen constitucional al borde de su desintegración, quedando demostrada su incapacidad para enfrentar una agresión de esta naturaleza.

A su vez, la oposición partidista al Gobierno demostró igual incapacidad para diseñar o implementar alguna estrategia común capaz de frenar los desbordes del Ejecutivo y forzarlo a respetar sin ambigüedades el espíritu y el texto de la Constitución Política².

Por ello, la verdadera oposición a los planes políticos del Gobierno surgió, con energía y determinación, de los más importantes sectores gremiales, juveniles, femeninos e intelectuales de la población que coordinaron sus fuerzas en una efectiva resistencia cívica³.

Esta reacción social espontánea, junto a la manifiesta impotencia del régimen constitucional recién señalada, fueron percibidas en su significado por los mandos jerárquicos de las Fuerzas Armadas en los cuales se produjo una evolución significativa, desde una posición de prescindencia frente a la intensa pugna política (posición, por lo demás, que era la tradicional en las Fuerzas Armadas de Chile) hacia una definición unánimemente contraria a la permanencia en el Poder del Gobierno de la Unidad Popular.

Esta toma de conciencia política de los mandos militares, unida al carácter manifiestamente jerárquico y disciplinado de los Institutos Armados, hizo posi-

¹ Ese momento, aproximadamente a mediados de 1971, señaló el predominio incontrarrestable de los partidos Comunista y Socialista sobre las demás corrientes políticas integrantes de la heterogénea combinación de Gobierno.

² No es éste un juicio subjetivo. Basta revisar la abundante información de la época (prensa y documentos) para concluir en el sentido expuesto. En todo caso, creemos objetivo destacar que hubo una mayor visión y decisión en la posición del Partido Nacional que en la del Partido Demócrata Cristiano, las dos principales fuerzas políticas de la oposición.

³ Véase, del autor, el ensayo "Cuando la rebelión es un derecho: el caso de Chile durante la U.P.". En Cuadernos de Ciencia Política, N° 5, 1976.

ble el pronunciamiento del 11 de septiembre de 1973 en los términos de eficiencia militar y de cohesión doctrinaria que son conocidos.

Esta circunstancia, como se analizará posteriormente, influirá decisivamente en el proceso institucional con respecto al cual el estamento militar asumirá un rol privilegiado con la determinación de conducirlo de acuerdo a los principios doctrinarios compartidos por su jerarquía.

2. Aun cuando no se ha completado todavía un estudio (principalmente empírico) que con el máximo rigor científico precise las causas determinantes y la naturaleza y extensión de la crisis política que debilitó progresivamente el Régimen chileno hasta septiembre de 1973, con los datos y antecedentes que actualmente se poseen es posible sostener, y esa es nuestra afirmación, que dicha crisis afectaba integralmente a todo el sistema jurídico-institucional.

Nos parece evidente, en efecto, que al 11 de septiembre de 1973 se encontraban profundamente desintegradas no tan sólo las estructuras constitucionales sino que también la convivencia política y el propio consenso nacional en torno a su régimen democrático. Por esta razón, un simple reemplazo de la autoridad presidencial no habría bastado para llevar al país hacia una nueva etapa de estabilidad y desarrollo, si se hubieren dejado intactos los factores de la crisis.

Recuérdese, por ejemplo, que cuando el gobierno marxista inició su embestida contra el régimen legal y constitucional del país⁴ buscando el objetivo de acrecentar su control político sobre los centros de poder, las instituciones y las personas (la estrategia de alcanzar el “poder total”, aun con infracción del ordenamiento jurídico), las defensas del sistema institucional mostraron su incapacidad para impedir o sancionar los numerosos atropellos. Así, en su primera confrontación real con la doctrina marxista-leninista, nuestro estado de derecho prácticamente se desmoronaba.

3. La persistente crisis antes evocada y la acción desquiciadora para la institucionalidad ejecutada por el gobierno anterior, inevitablemente produjeron lo que Bidart⁵ con oportuna lucidez denomina “una perversión de las formas políticas en su esencia”, que quedó de manifiesto, por ejemplo, en la implantación de numerosas disposiciones (ilegales y arbitrarias) destinadas a colocar bajo el control del Estado una serie de actividades particulares básicas que seguían amparadas por el ordenamiento jurídico en vigencia⁶.

⁴ La entidad de estos atropellos también se analiza en el ensayo del autor citado en el pie de página anterior.

⁵ Francisco Bidart Campos, “Derecho Político”, Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1967. Pág. 544.

⁶ Bidart, en la obra citada, se refiere a esta situación como la implantación, de hecho, de “una constitución totalitaria”. Pág. 544.

A este estado de cosas se enfrentó el gobierno militar, tomando la decisión de llevar a cabo una rectificación total que culminaría con la instauración de una nueva institucionalidad política, social y económica. Para avanzar hacia su materialización, las nuevas autoridades del país comenzaron por dismantelar las estructuras totalitarias afianzadas durante la administración anterior para emprender luego, gradualmente, la edificación del futuro régimen político⁷.

La concreción de esa meta impondría a las Fuerzas Armadas, lógicamente, una tarea prolongada en cuya ejecución también asumirían la responsabilidad principal; a esta tarea se refería el Presidente de la Junta de Gobierno, en marzo de 1974, en los siguientes términos: “hemos señalado, y hoy lo reiteramos solemnemente, que no pretendemos ser un mero Gobierno de administración, ni una simple transición entre dos gobiernos partidistas como los que el país conoció en el último tiempo. Tenemos la responsabilidad de proyectar hacia adelante nuestra obra, iniciando una nueva era en la Historia Patria para el bien de Chile y de sus hijos”. Por igual razón en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile se señala que “las Fuerzas Armadas y de Orden no fijan plazo a su gestión de Gobierno, porque la tarea de reconstruir moral, institucional y materialmente al país requiere de una acción profunda y prolongada”⁸⁻⁹.

Se puede resumir, en consecuencia, que por decisión y bajo la conducción de las Fuerzas Armadas en el Gobierno, se dio comienzo en Chile a un proceso de institucionalización profundamente renovador de las estructuras vigentes; que ello convierte a los Institutos Armados en el principal actor político de la vida nacional, y que en este carácter han identificado y han asumido la promoción de un conjunto homogéneo de principios doctrinarios que inspirarán la nueva institucionalidad.

4. Son dos los documentos fundamentales que consagran tales principios: en primer término, la ya mencionada “Declaración de Principios del Gobierno de Chile” de marzo de 1974, y en segundo lugar el denominado “Objetivo Nacional del Gobierno de Chile” de diciembre de 1975¹⁰.

⁷ En opinión de Bidart, que compartimos, en los casos análogos al que estamos describiendo, un golpe de estado que ha puesto fin a esa especie de gobierno tiránico, seguido de una acción destinada a rectificar profunda y globalmente el anterior orden político y social, involucra una verdadera revolución. (ob. cit., página 544).

⁸ Discurso al país del general Augusto Pinochet del 11 de marzo de 1974.

⁹ Declaración de Principios del Gobierno de Chile entregada al país con fecha 11 de marzo de 1974.

¹⁰ Por resolución de 23 de diciembre de 1975, el Presidente de la República en uso de las facultades que le otorga el Estatuto de la Junta de Gobierno, dispuso que este documento tendría carácter obligatorio, que debería difundirse su contenido y que sería responsabilidad de los ministros de Estado responder del “cumplimiento de las directrices” expresadas en él.

Respecto del primero, el Presidente de la República señalaba en la fecha de su difusión pública que “Chile proclama resueltamente hoy su definición nacionalista y cristiana, a través de una Declaración de Principios que habrá de convertirse en base de los cimientos intransables del futuro Estado, dentro del nuevo régimen que estamos construyendo”.

La trascendencia de esta Declaración queda reafirmada, incluso, en el segundo documento antes mencionado en cuyo prólogo se lee que “el Supremo Gobierno, consciente de cuán necesario era establecer guías orientadoras para informar el quehacer de cada ciudadano, dar un sentido permanente a los organismos del Estado e inspirar la acción de las sociedades intermedias, hizo pública su Declaración de Principios. En ella está contenido el pensamiento fundamental que sustenta el régimen”¹¹.

Un repaso analítico de ambos documentos, cuya vinculación es por lo demás estrecha, nos permite destacar los siguientes aspectos esenciales¹²:

a) Como consecuencia de la experiencia traumática que significó para el país el gobierno marxista anterior, la futura organización del Estado se fundará sobre ciertos valores que constituirán las bases de la institucionalidad, y cuya observancia será obligatoria para gobernantes y gobernados. La afirmación de estos valores impondrá el rechazo de aquellos que le son incompatibles, entre los cuales se halla el marxismo-leninismo.

Es decir, el nuevo Estado abandona la neutralidad ideológica que constituía el rasgo de la anterior organización política, y adquiere un compromiso con la promoción y defensa de principios determinados y fundamentales.

“La alternativa de una sociedad de inspiración marxista debe ser rechazada por Chile, dado su carácter totalitario y anulador de la persona humana, todo lo cual contradice nuestra tradición cristiana e hispánica” leemos en la Declaración de Principios. “Además, la experiencia demuestra que el marxismo tam-

¹¹ En una muy reciente edición de la Declaración de Principios, editada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, se presenta el texto como aquel que “contiene el pensamiento fundamental que ha inspirado el profundo proceso de recuperación vivido por el país en los últimos años y que proyecta hacia el futuro un régimen político estable y creador”.

¹² Nos detenemos para señalar, nuevamente, que el actual proceso institucional en Chile es, práctica y conceptualmente, una revolución. En efecto, encontramos en él las mismas características que según la revista de análisis “Mensaje” (en su número especial de diciembre de 1962) tipifican un proceso revolucionario: a) un cambio deliberadamente producido, b) que responde a una ideología, c) que se refiere a todas las estructuras básicas (políticas, jurídicas, sociales y económicas), y d) que va acompañado de la elaboración gradual del orden futuro. En “Mensaje” se afirma, además, que “siendo la revolución esencialmente un “cambio”, lógicamente termina con la instauración del “nuevo orden”.”

poco engendra bienestar, porque su carácter socialista y estatista no es apto para un adecuado desarrollo económico”.

Por ello, añade el documento, “mientras otros recién avanzan con ingenuidad por el camino del “diálogo” y del entendimiento con el comunismo, Chile viene de vuelta”.

Será necesario entonces, como lo señala el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, “configurar una nueva democracia, mediante la creación de un nuevo sistema político-institucional que preserve efectivamente las bases de un Estado nacionalista y libertario frente a quienes pretenden socavarlas”. Así, “el nuevo Estado definirá los principios esenciales de su institucionalidad, tendientes a garantizar la dignidad de la persona humana, la sociedad en que ésta debe desarrollarse, y la fidelidad a la tradición o identidad histórico-cultural de la Patria. Dicha definición constituirá el marco del pluralismo ideológico admisible. No se tolerará la difusión de doctrinas o la organización de grupos que pretendan destruir las bases fundamentales del nuevo Estado, quedando específicamente proscritas todas las doctrinas y entidades totalitarias, y en especial las que sustenten el marxismo”¹³.

b) Es con respecto al rol del Estado en la sociedad y al papel de los particulares en uso de su libertad personal, donde estos principios estructuran una concepción tan homogénea como alejada de las posiciones doctrinarias prevalecientes en Chile hasta septiembre de 1973. En nuestra opinión, de manera vigorosa y audaz se impulsa un modelo de sociedad dentro de la cual el espacio reservado a la iniciativa privada será ancho y seguro y la misión del Estado trascendente y eficaz al confiársele un rol subsidiario que le permitirá concentrarse en la promoción del bien común general.

Ya en la definición de este bien común general se descubre la orientación indicada: señala la Declaración de Principios que él está constituido por “el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal”, motivo por el cual “el bien común no es, pues, el bien del Estado. Tampoco es el bien de la mayoría, y mucho menos es el de una minoría”¹⁴. Es así como “esta definición traduce una concepción del bien común, que difiere por igual de la que sustentan el individualismo liberal y el colectivismo totalitario”.

¹³ Es útil mencionar que en diversas declaraciones del Gobierno se puntualiza su rechazo a la concepción corporativista del Estado.

¹⁴ Lejos está este concepto de la sorprendente afirmación del ex presidente Salvador Allende, publicitada en todos los medios informativos de la época, según la cual él no se consideraba Presidente de todos los chilenos, sino tan sólo de la Unidad Popular.

Y con relación al principio de subsidiariedad la Declaración sostiene que su observancia “representa la clave de la vigencia de una sociedad auténticamente libertaria” dentro de la cual al Estado sólo le corresponderá asumir directamente “aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades (caso de la Defensa Nacional, las labores de Policía o las Relaciones Exteriores), o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos (caso de los servicios o empresas estratégicas o fundamentales para la nación), o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado. Respecto al resto de las funciones sociales, sólo puede entrar a ejercerlas directamente cuando las sociedades intermedias que de suyo estarían en condiciones de asumirlas convenientemente, por negligencia o fallas no lo hacen, después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que esas deficiencias sean superadas. En este caso, el Estado actúa en subsidio, por razón de bien común”¹⁵.

Asimismo, una forma de consolidar este ensanchamiento del espacio social favorable a la libertad individual, como continuamos leyendo en este documento, es asegurar el derecho de propiedad privada “tanto sobre bienes de consumo como sobre medios de producción”, ya que “aparte de las razones doctrinarias” que abonan la aceptación de este derecho “debe agregarse que allí donde el Estado detenta todos los medios de producción, él se transforma en la única fuente dispensadora de los ingresos que cada ciudadano requiere para vivir. Obviamente, en tal caso la libertad política desaparece, porque el contradictor del régimen se ve prácticamente expuesto al hambre suya y de su familia”.

Sin embargo, recuerda también la Declaración de Principios que cuando “se desatiende la función social de la propiedad o su efectiva difusión en todas las capas de la sociedad, se favorecen situaciones moralmente injustas, que por otro lado repercuten en fuertes tensiones sociales”¹⁶. De este modo, bajo un Estado subsidiario que reconoce la propiedad privada e impulsa la iniciativa creadora en todos sus aspectos, debe nacer un efectivo desarrollo económico “que permita incrementar el bienestar material y espiritual de todos los chilenos, en un ambiente de esfuerzo, justicia y disciplina, mediante la acción conjugada y armónica de los factores capital, trabajo dependiente e independiente, y naturaleza”¹⁷. Señalemos que en la práctica, tal desarrollo se ha producido como se refleja en todos los indicadores económicos importantes¹⁸.

¹⁵ No es posible transcribir el resto de los párrafos relativos a este principio y su fundamentación, pero aconsejamos su lectura.

¹⁶ La relación entre la libertad económica y la libertad política es una materia en torno de la cual se desarrolla en Chile un intenso debate intelectual, que por el momento parece haber generado un verdadero consenso acerca de dicha fundamental relación.

¹⁷ Del documento “Objetivo Nacional del Gobierno de Chile”, capítulo relativo al “Desarrollo Económico”.

¹⁸ El modelo económico que se ha venido aplicando “confiere al mercado un papel desco-

Por otra parte, parece evidente que este crecimiento acelerado de la economía (siempre que la actual tasa de crecimiento se sostenga en el tiempo) debería dar paso a nuevos hábitos sociales e individuales más congruentes con las exigencias de una economía social de mercado abierta y competitiva, realidad que debe influir a su vez en las formas institucionales.

Por esto no es arriesgado sostener, como lo hacen por lo demás todos los asesores políticos y económicos del actual Gobierno, que el sistema político del futuro tendrá que ser consistente con el modelo económico ya que éste “responde a ciertos principios” que son compatibles “con algunas estructuras políticas e incompatibles con otras, de manera que, de la persistencia y coherencia de esta política económica se pueden, también, inferir los principios fundamentales que inspiraran la nueva institucionalidad en el aspecto económico”¹⁹.

c) Se puntualiza en la Declaración de Principios que la nueva institucionalidad recogerá “los profundos cambios que la época contemporánea ha ido produciendo” como una forma de “dotar a nuestra democracia de una sólida estabilidad, depurando a nuestro sistema democrático de los vicios que facilitaron su destrucción, pero trascendiendo a una mera labor rectificadora para entrar de lleno en el audaz campo de la creación”.

La depuración y modernización del sistema político debe conducir a la “descentralización del poder, tanto en lo funcional como en lo territorial, lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social”, punto éste que el documento considera “capital” en la nueva institucionalidad.

La descentralización funcional hace necesario distinguir el poder político del poder social, “separando claramente sus titulares y su forma de ejercicio”.

“El poder político o facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación, constituye propiamente la función de gobernar al país”. “El poder social, en cambio, debe entenderse como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus

llante” ya que “el mercado no es sino un reflejo de las decisiones individuales” y esta “descentralización del proceso de toma de decisiones a través del mercado ha probado ser el método más eficiente de asignación de recursos”. Con todo, “el Estado y el sector privado se complementan en la búsqueda del bien común” de modo tal que el modelo constituye tanto la negación misma “del laissez-faire como del socialismo mediocrizante”. (Las frases citadas dentro de un contexto concebido por el autor de este ensayo, están en el artículo del ex ministro de Economía, Pablo Baraona Urzúa titulado “Una economía eficiente, justa y libre para Chile”, en revista “Vigilia”, abril de 1978).

¹⁹ Pablo Baraona Urzúa en el artículo “Fuentes de la nueva institucionalidad económica”, revista “Vigilia” (septiembre de 1978).

finés específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del poder político”²⁰.

Este poder esta “llamado a convertirse en el cauce orgánico más importante de expresión ciudadana” por lo cual resultará indispensable “asegurar la independencia y despolitización de todas las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado” como único camino posible “para que los gremios y demás organizaciones intermedias sean auténticos vehículos de participación social”. En consecuencia, deberá abrirse paso en Chile “a un nuevo sentido del gremio” que junto con reconocerle su natural función reivindicativa (defensa de los agrumiados) le facilite el cumplimiento de otra función tan importante como la anterior, que el documento denomina “función cooperadora en lo técnico” y que implica convertirlos “en conductos de un valioso aporte técnico para ilustrar la decisión política o de gobierno”. De esta manera, “en un mundo en que los problemas son cada vez de índole más técnica y menos ideológica”, esta función de cooperación en lo técnico “aparece como una nueva y ancha perspectiva para el gremialismo chileno”.

Corresponderá a la nueva institucionalidad, como continúa diciendo la Declaración de Principios, “consagrar los mecanismos adecuados para contemplar este poder social dentro de nuestra vida cívica, evitando que él encuentre en la presión o en situaciones de hecho su única forma posible de manifestarse. La consolidación e institucionalización de un auténtico poder social como el descrito ha de considerarse como el medio más eficaz para construir en Chile una sociedad tecnificada, en que la palabra de los que saben prevalezca por sobre las consignas, y de una sociedad de verdadera participación en que la voz del pueblo organizado emerja sin desfiguraciones partidistas y sin mezquindades que la empobrecan”²¹.

Con respecto a la descentralización territorial del poder, se favorece una división regional del país (actualmente en plena aplicación) destinada a configurar “verdaderas zonas geográficas que reemplacen la artificial y anacrónica división político-administrativa” anterior. (Declaración de Principios).

²⁰ A propósito de esta distinción, la Declaración de Principios reitera que en cumplimiento de su doctrina clásica y de sus deberes para con la subsistencia de la nacionalidad, las Fuerzas Armadas y de Orden tuvieron que asumir la “plenitud del poder político” a fin de cumplir con la tarea de “reconstruir moral, institucional y materialmente al país”, mediante una acción “profunda y prolongada”.

²¹ Complementando esta concepción, se afirma en el documento “Objetivo Nacional del Gobierno de Chile” que el nuevo régimen político-institucional incorporará la voz de la técnica y de la experiencia, según modalidades que le sean aptas, “dentro del proceso de toma de decisiones”. Por su parte, “los partidos políticos tendrán expresión como corrientes de opinión, pero no deberán ser instrumentos para alcanzar o ejercer el poder en su propio y particular beneficio”.

Para concluir este repaso analítico de la doctrina fundamental que sustenta el presente Gobierno de Chile, debemos referirnos brevemente a algunos conceptos expuestos por el Presidente de la República en el discurso pronunciado en el cerro Chacarillas de Santiago con ocasión de celebrarse el Día de la Juventud, el 9 de julio de 1977.

En esa oportunidad el general Pinochet comenzó reiterando que “el 11 de septiembre no significó sólo el derrocamiento de un Gobierno ilegítimo y fracasado, sino que representó el término de un régimen político-institucional definitivamente agotado, y el consiguiente imperativo de construir uno nuevo”.

Agregó que esta tarea, que no es de mera restauración sino que es una obra eminentemente creadora, dará forma a una nueva democracia “autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”. Al definir estos caracteres, el Presidente ofreció precisiones importantes:

- su naturaleza autoritaria significativa, básicamente, que dispondrá de una autoridad fuerte y vigorosa que defenderá a los ciudadanos y hará imperar el orden jurídico;
- protegida, en cuanto ella deberá afianzar “como doctrina fundamental del Estado de Chile” el contenido básico de la Declaración de Principios, “reemplazando al Estado liberal clásico, ingenuo e inerme, por uno nuevo que esté comprometido con la libertad y la dignidad del hombre y con los valores esenciales de la nacionalidad”;
- integradora, en el sentido que robustecerá el Objetivo Nacional y los objetivos permanentes de la nación;
- tecnificada, en razón de que esta democracia incorporará “la voz de los que saben al estudio de las decisiones” lo que permitirá “colocar la discusión en el grado y nivel adecuados, reducir el margen del debate ideológico a sus justas proporciones, aprovechar el aporte de los más capaces y dar estabilidad al sistema”; y
- de auténtica participación social por el respeto y promoción al principio de subsidiariedad que hará posible una real autonomía de los cuerpos intermedios y una efectiva libertad económica.

En una nítida reafirmación del carácter a la vez profundo y gradual del actual proceso institucional, en el discurso que se acaba de mencionar el Presidente de la República definió, por primera vez, un itinerario preciso conforme al cual se deberá desarrollar y consolidar la nueva institucionalidad del país.

Se lee en el documento que “el proceso concebido en forma gradual contempla tres etapas: la de recuperación, la de transición y la de normalidad o consolidación. Dichas etapas se diferencian por el diverso papel que en ellas corresponde a las Fuerzas Armadas y de Orden, por un lado, y a la civilidad, por el otro. Asimismo, se distinguen por los instrumentos jurídico-institucionales que en cada una de ellas deben crearse o emplearse”.

En la etapa de recuperación, los Institutos Armados continuarán detentando y ejerciendo la plenitud del poder político, en la de transición se producirá una efectiva participación de los civiles en el ejercicio de este poder, y en la última etapa “el Poder será ejercido directa y básicamente por la civilidad” aunque “reservándose constitucionalmente a las Fuerzas Armadas y de Orden el papel de contribuir a cautelar las bases esenciales de la institucionalidad y la Seguridad Nacional, en sus amplias y decisivas proyecciones modernas”.

Con respecto a los instrumentos jurídicos, se anunciaba que en la primera etapa se terminarían de estudiar y se promulgarían las normas de rango constitucional destinadas a regir durante la etapa siguiente, la de transición, con lo cual se derogaría definitivamente la anterior Constitución de 1925; dichas normas continuarían teniendo el carácter de Actas Constitucionales, análogas (aunque perfeccionadas) a las que se habían promulgado el año anterior²².

En cambio, el paso de la etapa de transición a la de consolidación o normalidad señalaría el momento para “aprobar y promulgar la nueva Constitución Política del Estado, única y completa, recogiendo como base la experiencia que arroje la aplicación de las Actas Constitucionales”.

Por último, en relación con el desarrollo de este itinerario fundamental, el discurso mencionaba algunas fechas bastante precisas: la etapa de transición “no deberá comenzar” después del 31 de diciembre de 1980, y la de consolidación se iniciaría 4 ó 5 años después de esa fecha, poniéndose término entonces al gobierno militar propiamente tal.

Asimismo, durante la transición se constituiría una Cámara Legislativa o de Representantes, de carácter civil, designada y no elegida y que se mantendría en funciones por los 4 ó 5 años ya señalados, cumpliendo en ese período con las labores de colegislador tradicionales al Parlamento en Chile²³.

²² Volveremos sobre este aspecto jurídico-constitucional.

²³ Otros aspectos importantes del “plan de Chacarillas”, como el relativo a la fecha aproximada para una futura elección de los integrantes de la Cámara Legislativa, o la forma de designación del Presidente de la República en la etapa de consolidación, pueden consultarse directamente en el discurso respectivo.

Aun cuando, después de formulado el plan que se ha reseñado el Gobierno ha decidido alterar alguno de sus componentes, como por ejemplo la naturaleza de los instrumentos constitucionales que regirán la transición, el itinerario mismo se mantiene como el trazado fundamental conforme al cual se llevará a cabo el proceso de institucionalización, y así lo ha reiterado el propio Presidente de la República en sus Mensajes al país (11 de septiembre de los años 1977, 1978 y 1979)²⁴.

III. EL MARCO CONSTITUCIONAL

1. Una de las primeras decisiones de la Junta Militar de Gobierno fue designar una Comisión de alto nivel encargada de estudiar el texto de una nueva Constitución Política que reemplazaría a la del año 1925. Esta Comisión quedó presidida por el jurista y antiguo Ministro de Estado don Enrique Ortúzar E., quien cumple análogas funciones hasta el día de hoy²⁵.

Con esta decisión, adoptada a tan temprana hora, el nuevo Gobierno asumía el hecho de que "Chile ha vivido siempre dentro de un orden jurídico" y anticipaba su convicción sobre el papel del Derecho en la vida social, el cual aparece "como el principal instrumento de que se vale la autoridad para promover el bien común general, es decir, para ir configurando de acuerdo a las cambiantes circunstancias de cada momento histórico el orden o modo de relación y convivencia más adecuados, para hacer posible que todos y cada uno de quienes forman la sociedad alcancen su propio bien personal"²⁶.

Mientras este grupo de estudio cumplía con su cometido se dictaron, bajo la presión de las circunstancias, numerosos Decretos-Leyes de rango constitu-

²⁴ El "plan de Chacarillas", en nuestra opinión, guarda armonía con las exigencias de un proceso institucional que, como se ha visto, tiene un desarrollo gradual y progresivo. Las etapas previstas permiten esta gradualidad y lo alejan de cualquier precipitación. Sin embargo, los plazos o fechas que se han anunciado, aunque son tentativos, podrían transformarse en un obstáculo para el cumplimiento de una tarea que exige una acción "profunda y prolongada" como señala la Declaración de Principios. Los plazos, ciertamente, contribuyen a generar presiones y expectativas políticas, fundadas o interesadas. Por ello, quizás, la Declaración de Principios señalaba que "las Fuerzas Armadas y de Orden no fijan plazo a su gestión de Gobierno porque la tarea de reconstruir moral, institucional y materialmente al país, requiere de una acción profunda y prolongada". En definitiva, resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos.

Por cierto que, la inexistencia de fechas determinadas no significa que consideremos como posible o necesario una perpetuación del Gobierno militar. Significa tan sólo una mayor flexibilidad en la elección de los momentos adecuados para impulsar los cambios que deben conducir al país hacia el estado de "normalidad o consolidación institucional". Significa, también, la posibilidad de comenzar a montar la nueva estructura política sin la impaciencia que produce la existencia de cualquier plazo.

²⁵ La Comisión fue designada por Decreto Supremo N° 1.064 de fecha 12 de noviembre de 1973.

²⁶ Declaración de Principios del Gobierno de Chile.

cional que de manera expresa o tácita modificaron substancialmente el texto de la Constitución de 1925²⁷.

Esta situación condujo a la dictación, en septiembre de 1976, de tres "Actas Constitucionales" aún vigentes con las que se pretendía dar una cierta coherencia y fijeza al ordenamiento constitucional básico del país. Correspondió a la Comisión antedicha una importante labor de preparación de estos cuerpos legales²⁸.

El primer documento estableció las Bases de la Institucionalidad, en el segundo se regularon los Derechos y Deberes Constitucionales y el tercero determinó los Regímenes de Emergencia Constitucional.

2. Sin entrar al detalle del contenido jurídico de las Actas y de sus aportes o avances en esta materia (importantes, sin duda) debemos destacar, sin embargo, que con ellas el Gobierno intentaba llevar "al rango constitucional la esencia de la Declaración de Principios"²⁹.

Por esta razón "los principios consagrados como básicos de la institucionalidad chilena, lejos de proclamarse sólo como simples declaraciones teóricas, se convierten en normas exigibles en la práctica, al establecerse, en otra de las Actas Constitucionales que hoy promulgamos, que todo acto de una persona o grupo que atente contra tales valores es jurídicamente ilícito y se sancionará judicialmente como contrario al ordenamiento institucional de la República"³⁰.

Para entender por qué el Gobierno dictó tales Actas en lugar de un nuevo texto constitucional único, debemos remitirnos a la explicación que sobre este particular ofreciera uno de sus más importantes asesores políticos, el profesor universitario don Jaime Guzmán E.: "hay que tener presente que la nueva institucionalidad es un proceso gradual: ni nace bruscamente en un día determinado, ni tampoco puede surgir completa a la vida cívica de un país en forma brusca. Es por eso que el Gobierno ha escogido el camino de la dictación de actas constitucionales, es decir, de documentos de rango constitucional que abarcan ciertas materias propias de la Constitución Política que quedan modificadas por estas actas. Se va así construyendo todo el ordenamiento constitucional del futuro en forma paulatina, empezando por aquellos temas que hoy día pueden ser abordados y resueltos con mayores elementos de juicio y dejando para una etapa ulterior aque-

²⁷ Entre ellos, el Decreto Ley N° 527, de 1974, que fijó el Estatuto de la Junta de Gobierno, es decir, una virtual autolimitación de sus propias potestades dispuestas por la Junta de Gobierno.

²⁸ Con anterioridad a esta fecha, otra Acta Constitucional creó el Consejo de Estado, importante órgano asesor del Presidente de la República.

²⁹ Discurso al país, del general Pinochet, del 11 de septiembre de 1976.

³⁰ Del mismo discurso.

llos que requieren en forma más imperiosa el análisis de la evolución que el cuerpo social chileno vaya teniendo a lo largo de este tiempo”³¹.

3. Se había pensado que estas Actas regirían toda la fase de transición, según el “plan de Chacarillas”; de este modo, se avanzaría hacia la nueva Constitución a base de estos textos provisorios sobre las distintas materias pertinentes, promulgadas a medida que las circunstancias lo fueran haciendo posible.

No obstante, el 5 de abril de 1978 el Presidente de la República anunciaba al país que “el significado político de la Consulta Nacional, el decantamiento de ideas que hemos alcanzado, y los progresos de la Comisión encargada de realizar los estudios correspondientes, han movido al Gobierno a dirigirse hacia la más próxima terminación y entrada en vigencia de la nueva Constitución completa y definitiva”.

Señalaba el Presidente que en conformidad al planteamiento básico de Chacarillas “la nueva Carta Fundamental deberá contemplar tanto las variantes propias para el período de transición como la duración precisa de éste, a través de artículos transitorios que se incluirán en el texto” de la futura Constitución Política.

La Comisión de Estudios recibió entonces instrucciones precisas para la redacción, a la brevedad, de un anteproyecto constitucional a partir de los “lineamientos básicos” que el Presidente de la República dirigiera en el Oficio que analizamos a continuación³².

4. En este oficio, de fecha 10 de noviembre de 1977, el general Pinochet hacía llegar las siguientes “orientaciones fundamentales” que deberían “guiar” el trabajo de la Comisión:

a) una clara reiteración acerca de la necesidad de dar forma a un nuevo régimen político capaz de substituir al anterior, definitivamente agotado y fracasado: “el 11 de septiembre de 1973 marca la culminación de un prolongado proceso de deterioro nacional que derivó en el advenimiento de un Gobierno marxista

³¹ Entrevista al profesor Jaime Guzmán E. publicada en el diario “La Tercera” de Santiago del 13 de septiembre de 1976.

³² En la oportunidad que comentamos, el Presidente de la República insistía en que “tanto los plazos como las fórmulas específicas” del plan de Chacarillas, que “estaban abiertas a ajustes de acuerdo a las circunstancias”, pero que “el contenido fundamental” de ese plan “correspondía a un pensamiento largamente madurado en el Gobierno, y que, por tanto, no estaba sujeto a cambios inmotivados”.

Agregaba, asimismo, que “la clave del plan de Chacarillas consiste en el avance gradual hacia la institucionalidad definitiva, a través de una fase de transición que deberá suceder a la actual etapa de recuperación”.

en nuestra Patria”; el régimen constitucional clásico de nuestro país se encontraba “virtualmente inerte” frente a la doctrina marxista-leninista y a sus tácticas; y

“a lo anterior, se suma la incapacidad” que reveló el antiguo sistema “para levantar un dique eficaz frente a las prácticas demagógicas, las que por el contrario, muchas veces encontraban en dicho régimen un verdadero estímulo”.

Es por esto, que la labor precisa de la Comisión consiste en “preparar un anteproyecto de Nueva Constitución Política, cuya concepción del Estado y del ejercicio de la soberanía preserve a la nación de una nueva infiltración del marxismo-leninismo en el aparato gubernativo y en el cuerpo social, a la vez que desaliente los vicios demagógicos que prevalecieron en los últimos decenios”;

b) se insiste, igualmente, en la idea de una nueva democracia “autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de participación social” que se configurará dentro de la transformación institucional en curso;

c) “creación de un Poder de Seguridad” que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la nación”;

d) “afianzamiento del sistema presidencial”, tradicional en Chile;

e) “necesidad de proscribir legalmente” la difusión y acción de las doctrinas, grupos y personas de inspiración totalitaria”;

f) “establecimiento de sistemas electorales que impidan que los partidos políticos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana”, debiendo favorecerse “la existencia de nuevas formas de agrupación política, entendidas como corrientes de opinión que prevalezcan por la calidad de sus miembros y la seriedad de sus planteamientos doctrinarios y prácticos”;

g) conveniencia de que formen parte del futuro Parlamento “ciudadanos que hayan desempeñado funciones relevantes dentro de la vida republicana, y que aporten su experiencia y su desinterés personal”; igualmente, a las Comisiones de estudio del Parlamento deben incorporarse “exponentes técnicos de alta calificación, que tengan voz estable dentro de dichas Comisiones”;

h) configuración de un completo sistema de asesoría del Presidente de la República, tanto política como técnica;

i) “preservación de la autonomía de los cuerpos intermedios” y existencia de medios “institucionalmente legitimados” para que ellos puedan “comunicarse con el poder político”;

j) “robustecer constitucionalmente las bases de una estructura económico-social, que sin perjuicio de su flexibilidad para adaptarse a las nuevas realidades, refuercen la libertad del hombre, impidiendo que éste sea asfixiado por la férula de un estatismo avasallador y omnipotente”³³.

5. En el mes de agosto de 1978 la Comisión de Estudios presidida por Enrique Ortúzar entregó al Presidente de la República un extenso informe que contemplaba “los fundamentos del nuevo régimen político que se proyecta” y las “ideas precisas que contendrá el anteproyecto” que se sometería a la consideración del Jefe del Estado³⁴. El texto de este anteproyecto le fue entregado, precisamente, algunos días después.

En la introducción a dicho informe la Comisión señalaba que, para llevar a cabo su labor, “junto con considerar los valores que emanan de la evolución política de Chile” debieron tener muy presente “por una parte, los vicios y defectos del sistema que nos regía y que sumieron al país en las peores prácticas demagógicas, que terminaron por provocar el quiebre de la institucionalidad y el derrumbe de la democracia; y, por otra, los grandes principios y valores que encarna el pronunciamiento del 11 de septiembre” cuya vigencia debe producir profundas mutaciones “en el orden moral, político, social, económico e institucional”.

Tampoco pudo prescindir la Comisión, como leemos en el informe, “del hecho de que la realidad del mundo de hoy, es diametralmente diferente a la que imperaba en el siglo pasado y primera parte de este siglo en que se dictan muchas de las Constituciones llamadas a regir las democracias occidentales”³⁵.

Bajo esta inspiración, entonces, en el anteproyecto constitucional encontramos los siguientes aspectos fundamentales:

a) En un Preámbulo y en el Capítulo I que consagra las “Bases de la Institucionalidad” se establecen aquellos principios que sustentan al nuevo régimen político, en armonía con la doctrina fundamental explicada en este trabajo.

³³ Hemos escogido las directrices más relevantes. Conviene analizar los demás conceptos, también importantes, en el texto mismo de este documento.

³⁴ Informe oficial de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución.

³⁵ El informe contiene también una explícita referencia al totalitarismo y a la violencia terrorista como realidades sombrías del mundo de hoy, que obligan a la adopción de mecanismos de defensa del sistema democrático.

De esta forma, y entre muchas otras materias, se considera ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República “todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propaguen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases” (artículo 8).

Por esta razón, son inconstitucionales “las organizaciones y los movimientos o partidos políticos, que por sus fines o que por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos” (mismo artículo).

Igual condena se hace del terrorismo (artículo 9) el cual “es contrario a los derechos naturales del hombre”.

b) Un completo y modernizado catálogo de “Derechos y Deberes Constitucionales” inscribe a este texto entre aquellos que protegen sin titubeos la libertad y propiedad individual, impidiendo los desbordes del Estado que debe limitarse a cumplir el rol subsidiario que le es natural.

Precisos y perfeccionados recursos procesales, como el nuevo recurso de protección, por ejemplo, refuerzan esta protección constitucional a los derechos personales.

c) Se mantiene, con especial vigor, la tradición presidencialista del país, confiándose al Presidente de la República “el gobierno y la administración del Estado” (artículo 29) además de importantes funciones como colegislador.

d) En lo relativo a la organización e integración del Congreso Nacional (2 cámaras) se ha procurado avanzar hacia el tipo de “democracia tecnificada” postulada en la doctrina fundamental. Así, alrededor de un tercio de los integrantes del Senado no serán elegidos en votación popular sino que accederán a él en razón de las altas funciones anteriormente desempeñadas al servicio del país: tales, por ejemplo, los ex Presidentes de la República, un ex Presidente de la Corte Suprema elegido por ésta, un ex Rector de Universidad, etc.

Por su parte, las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados “además de sus miembros parlamentarios, se integrarán por personas con derecho a voz y voto que representen el saber especializado y los gremios y agrupaciones sociales que tengan significativa vinculación con las materias de que corresponda conocer a las diferentes Comisiones” (artículo 49).

e) A un Poder Judicial, con su independencia reforzada, le está confiado principalmente la protección de los derechos constitucionales de las personas, y a un Tribunal Constitucional especial se le entrega el cometido de defender el orden constitucional.

f) Por último, es necesario destacar también que el anteproyecto procura configurar un “Poder de Seguridad” dentro del cual corresponde a las Fuerzas Armadas y de Orden un papel relevante.

Lo anterior se materializa en las siguientes disposiciones principales:

a) a las Fuerzas Armadas corresponde “garantizar el orden institucional de la República”, además de sus cometidos de defensa nacional (artículo 95);

b) con el objeto de librarlas de la influencia político-partidista, se asegura la inamovilidad en sus cargos de los respectivos Comandantes en Jefe, por el período constitucional para estas funciones que es de cuatro años (artículo 97);

c) se crea un Consejo de Seguridad Nacional que, presidido por el Presidente de la República, queda integrado además “por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros, por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y por los Presidentes del Senado, de la Corte Suprema y del Consejo del Banco Central”, y otros altos funcionarios sólo con derecho a voz (artículo 99).

A este nuevo y significativo organismo le toca velar por la Seguridad Nacional del país entendida en su concepción amplia y moderna;

d) la participación permanente que se les asigna en los Consejos Regionales de Desarrollo (artículo 105) que son importantes organismos dentro de la nueva organización política y administrativa del país, es otra demostración de su rol en el futuro régimen institucional.

6. El anteproyecto constitucional someramente reseñado constituye, sin duda, un hito importante en el camino hacia la nueva institucionalidad. Con todo, si tenemos presente la amplitud de la transformación institucional en curso, deberemos compartir el criterio del Presidente de la República cuando precisa que no es la Constitución Política “la única expresión de la nueva institucionalidad” ni tampoco es posible restringir el ámbito de ésta sólo “a lo constitucional”. Por el contrario, la nueva institucionalidad política, económica y social “se construye diariamente, y si bien la nueva Carta Fundamental habrá de ser su máxima expresión jurídica, el nuevo modelo ya alcanza hoy importantes concreciones en diversos cuerpos legales y en nuevos hábitos cívicos”³⁶⁻³⁷

³⁶ Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1979.

³⁷ En todo caso, según leemos en este Mensaje Presidencial, el anteproyecto constitucional en sus líneas gruesas, se orienta “en la dirección señalada por el Presidente”.

De todas maneras, una obra de esta envergadura debe contar con el tiempo necesario “para desarrollar armoniosa y cabalmente todos los aspectos de la nueva institucionalidad política, económica y social, cuya coherencia en las ideas, y cuyo carácter interdependiente en su gestación resaltan con especial fuerza y nitidez”³⁸.

Conforme a esta apreciación, el Presidente reitera el 11 de septiembre de 1979³⁹ que el Plan de Chacarillas constituye el “camino más adecuado para avanzar gradualmente hacia la culminación global de la nueva institucionalidad, conforme al itinerario fundamental allí anunciado”.

Posteriormente, será el pueblo (mediante un plebiscito) quien habrá de pronunciarse sobre la Constitución y “sobre las modalidades propias del período de transición, tan necesario para que la oportuna transferencia del poder a la civilidad se realice sin rupturas ni quebrantos, sino como una fecunda continuidad”, ya que “separar la transición de la institucionalidad definitiva, sería privar a aquella de su mayor fruto y sentido y de la renovación profunda que ella implica”⁴⁰⁻⁴¹.

7. Para concluir con este examen del marco constitucional, sería necesario hacer presente, una vez más, que para el actual gobierno el agotamiento definitivo del anterior sistema político “quedó de manifiesto en su probada incapacidad para superar, con sus propios medios, la crisis que atentaba contra su supervivencia”. Por este motivo “no se puede plantear el restablecimiento de ese mismo sistema fracasado, con simples cambios superficiales que significaría colocar nuevamente al país en la misma situación que fatalmente derivará, más tarde o más temprano, en la peor tragedia de nuestra existencia nacional y en la destrucción incluso de nuestra forma de convivencia”⁴².

Se debe propender, en cambio, al establecimiento de una nueva democracia que se proyecta a dos planos complementarios: “por una parte, a la arquitectura del Estado, y por otra, al ámbito de los cuerpos intermedios”⁴³.

³⁸ Mensaje Presidencial citado.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1979.

⁴¹ Sobre la importancia y naturaleza del período de transición, es conveniente recordar también algunas expresiones del Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1978: “la transición no representa en modo alguno el término del Gobierno Militar, sino el que éste comparta la conducción política del país con la civilidad, que pasará así de la colaboración a la participación”. Esta característica “supone el establecimiento y entrada en funciones de los diversos órganos e instituciones que la nueva Constitución consagre, sin otras variantes que las necesarias para su armonización con un Gobierno Militar”.

“Tales modalidades especiales para esa etapa, deberán constar en los artículos transitorios de la nueva Carta Fundamental, precisando las altas funciones que la Junta de Gobierno conservará en ese lapso”.

⁴² Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1979.

⁴³ *Ibidem*.

Los rasgos de esta democracia podrían resumirse así: compromiso del Estado con los valores esenciales del ser nacional; fortalecimiento de los derechos de las personas; afianzamiento del presidencialismo, como una respuesta adecuada a los problemas de la sociedad actual y vigorización de los cuerpos intermedios, para transformarlos en conductos de una efectiva participación social⁴⁴⁻⁴⁵.

IV. APRECIACIONES FINALES

Creemos que la apreciable cantidad de antecedentes reunidos en este estudio nos permiten la formulación de algunas apreciaciones. En una brevísimas síntesis referida a algunos aspectos fundamentales, ellas serían las siguientes:

1. Como consecuencia de la intervención militar de 1973, las Fuerzas Armadas han asumido (probablemente, por largo tiempo) el principal rol político en la vida del país. Ellas han adquirido, asimismo, una clara percepción de la trascendencia de este rol y de su misión específica en relación con el proceso institucional; podríamos decir que, de manera implícita, se atribuyen la orientación y la conducción de una transformación revolucionaria en el régimen político del país.

Así, refiriéndose a los casos de intervención militar en la historia de Chile, el Presidente de la República expresa en su clase magistral en la Universidad de Chile, el 6 de abril de 1979⁴⁶:

“ante la vorágine política, las Fuerzas Armadas tienen tres distintas reacciones: en 1891, se limitan a inclinarse hacia uno y otro bando de la guerra civil, en la medida que quienes los apoyaban estimaban tener la Constitución de su parte. Así, la Marina sería revolucionaria y el Ejército, balmacedista. En 1924, las Fuerzas Armadas intervienen unidas y revolucionariamente, pero sólo con el ánimo de depurar el campo político de elementos indeseables, a los cuales atribuyen la inoperancia del régimen. En 1973, las Fuerzas Armadas y de Orden, nuevamente unidas, intervienen para introducir un cambio integralmente renovador, no en los hombres, sino en el propio régimen político partidista, por estimar que éste es el que paraliza el progreso nacional y porque han comprobado que se ha llegado a un total agotamiento del sistema democrático tradicional”.

⁴⁴ Estas características corresponden a las que se señalan en el citado Mensaje Presidencial de 1979.

⁴⁵ En la clase magistral dictada por el Presidente de la República el 6 de abril de 1979, leemos: “Es imprescindible dar al país una nueva Constitución”, y a este respecto, el Presidente considera que las directrices fundamentales del anteproyecto de Carta Fundamental “no varían” por cuanto responden a la “jerarquía de valores” que se postulan por el actual Gobierno.

⁴⁶ Citamos especialmente este documento ya que creemos que en él se contiene el pensamiento fundamental del estamento militar ante la situación política del país y su proceso institucional.

De este modo, al poner término a un Gobierno al cual el propio Parlamento había declarado ilegítimo e inconstitucional, los Institutos Armados “tuvieron clara conciencia que asumían con ello una responsabilidad integral, por cuanto su acción tenía por objeto recuperar para todos los chilenos los derechos y las libertades al borde la extinción. Pero esta vez no sería para dejarlas entregadas al juego de las oligarquías partidistas que nos condujeron a la crisis”. Por el contrario, las Fuerzas Armadas entienden que su compromiso consiste en “no aceptar jamás un retroceso” a la situación política anterior, y en obligarse a “dar forma y vida a un nuevo sistema constitucional”⁴⁷.

Por otro lado, este nuevo rol político, activo y determinante, no será abandonado prematuramente por los militares y se ejercerá a lo menos hasta la definitiva consolidación del futuro sistema institucional: “porque la labor a realizar es profunda” se lee en la clase magistral referida, que incluso “involucra un cambio en la mentalidad oprimida y ahogada del cuerpo social”, si en alguna oportunidad el actual Gobierno ha señalado plazos⁴⁸ para el cumplimiento de su tarea, “ellos tienen carácter tentativo y están condicionados al cumplimiento de metas u objetivos”.

No obstante, aunque conscientes de esta misión, las Fuerzas Armadas no postulan “la perpetuación militar en el poder político” pero sienten que “es tan grande y grave” el peligro totalitario y subversivo, que no entienden terminado su deber “con la sola dictación de una nueva Constitución, por elevada que sea la perfección técnica de sus normas”. Velarán, entonces, “por su expedita puesta en vigencia y funcionamiento” y resguardarán “la consolidación de la nueva institucionalidad durante un período breve pero suficiente, hasta verificar que, dentro de lo previsible, ella sea sólida y fuerte, para contrarrestar el ataque totalitario”.

“Tal es el sentido del período de transición” nos termina diciendo este documento, “enlazar con fluidez el actual Gobierno con aquel que regirá Chile en forma definitiva, como expresión de la nueva institucionalidad democrática con que culminará la obra del régimen surgido del 11 de septiembre de 1973”.

Parece irrevocable, entonces, la convicción que las Fuerzas Armadas han derivado de la crisis de 1973 en orden a la necesidad de substituir el sistema político

⁴⁷ Acerca del agotamiento del sistema democrático tradicional, el documento que se comenta constata que “entre noviembre de 1970 y el Pronunciamiento Militar de 1973, pudo comprobarse fehacientemente que los mecanismos constitucionales concebidos medio siglo antes, en modo alguno bastaban para contener el avance totalitario.

La ciudadanía misma llegó a un estado de completa indefensión frente a las arbitrariedades del Gobierno, al quedar imposibilitada de obrar a través de los mecanismos electorales, como consecuencia del falseamiento sistemático de los registros electorales”.

⁴⁸ El plan de Chacarillas, por ejemplo, señala tales plazos.

que nació con la Constitución de 1925, y de reemplazar igualmente el texto y la inspiración de esta Constitución.

Esta posición, nos parece, hará muy difícil un entendimiento (consenso o pacto) con los sectores de oposición al Gobierno, o más propiamente con la clase política de oposición, la cual no comparte en absoluto dicha convicción ni tampoco parece dispuesta a aceptar el hecho cierto de que los institutos armados han pasado a ser un actor político tan válido como importante.

2. La doctrina fundamental que ha proclamado y que procura implantar el Gobierno es otra consecuencia importante de la crisis de 1973. Hemos visto que esta doctrina es esencialmente antimarxista, recelosa del Estado y proclive a la libertad individual, y favorable también a la implantación de nuevas formas de participación social que rompan con el monopolio partidista de la representación política.

Tienen éstas el carácter de “directrices fundamentales e intransables” que han quedado “plasmadas en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, hecha pública hace ya más de cinco años”⁴⁹.

Ahora bien, tampoco esta posición doctrinaria, tan clara para el estamento militar, puede llegar a ser un puente de comunicación con la oposición política cuyo pensamiento, en sus diversos matices, resulta en general antagónico con tales postulados.

3. La libertad económica, como hemos visto, ha pasado a ser el principio rector del actual modelo de desarrollo económico, y llegará también a convertirse en uno de los fundamentos de la democracia del futuro.

Libertad económica y libertad política, entonces, son dos conceptos que la opinión pública comienza a percibir como unidos o interdependientes, a los cuales tampoco se les considera ajenos al problema constitucional. En efecto, “en la interrelación entre el ordenamiento económico y el orden social y político, la libertad económica es un requisito necesario para la existencia de un sistema político realmente libertario”.

“No significa esto que la Carta Fundamental deba quedar ligada a una determinada política económica, pero sí implica que aquélla contenga las normas básicas sustentadoras de la actividad económica, conformando un sistema coherente que respete e incentive la libertad individual y el principio de subsidiariedad”⁵⁰.

⁴⁹ Clase magistral citada anteriormente.

⁵⁰ Clase magistral citada.

4. Punto novedoso y decisivo de la futura institucionalidad es lo que hemos denominado la “sociedad tecnificada” o bien “la democracia tecnificada”. El propósito de lograr una tecnificación de las determinaciones políticas parece inseparable del deseo de implantar un nuevo estilo en la conducción política del país.

Con todo, si durante el denominado período de transición no se avanza en la concreción de instancias y prácticas que permitan una mucho mayor incorporación de la experiencia y de la técnica en la gestión de gobierno (incluida, por cierto, la labor legislativa) será muy difícil después erigir un sistema menos dependiente de la influencia ideológica y partidista⁵¹.

5. El avance gradual hacia la futura y definitiva institucionalidad necesita de tiempo, como se ha dicho, para que las diversas reformas se afiancen y conquisten una sólida legitimidad social. Esto es así, porque el proceso es global con un campo más vasto que el meramente constitucional y dentro del cual las modificaciones substanciales en materias laborales, previsionales, educacionales, de salud, viviendas y otras, son tan determinantes como la propia Carta Fundamental.

Esta, por lo tanto, debería culminar y coronar todo el proceso recogiendo la realidad política y social que durante el período de transición se hubiere consolidado en forma de nuevas instituciones y hábitos comunitarios. De esta manera, la Constitución definitiva estaría mucho más cerca de lo real que de lo teórico y su longevidad se encontraría asegurada.

A nuestro juicio, en consecuencia, sería quizás prematuro promulgar una nueva Carta Política en la etapa actual de desenvolvimiento del proceso institucional; pero, como es indispensable establecer un ordenamiento constitucional que rija durante la transición, un Estatuto o Constitución provisoria esencialmente adaptable a la evolución del país estimamos que cumpliría cabalmente con esta finalidad.

⁵¹ Este aspecto se aborda con claridad en la clase magistral citada: “en cuanto a las decisiones públicas, deben considerarse sus aspectos evaluativos y sus aspectos técnicos. Las decisiones evaluativas o valorativas son políticas, y han de tener lugar en una instancia política. Las decisiones técnicas, en cambio, han de atenerse a juicios positivos o científicos.

Ahora bien, tecnificación significa, precisamente, que la ejecución de las decisiones políticas se haga a través de los medios técnicamente idóneos, pues en nada fortalece a la democracia el que las razones técnicas se vean puestas por argumentos ideológicos”.

BIBLIOGRAFIA

1. Francisco Bidart Campos, "Derecho Político", Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1967.
2. Gustavo Cuevas Farren, "Cuando la rebelión es un derecho, el caso de Chile durante la UP". En "Cuadernos de Ciencia Política", N° 5.
3. Declaración de Principios del Gobierno de Chile. Edición Oficial.
4. Objetivo Nacional del Gobierno de Chile. Edición Oficial.
5. Revista "Mensaje". Edición especial de diciembre de 1962.
6. Discursos públicos y Mensajes presidenciales del General Augusto Pinochet Ugarte. Edición oficial.
7. Revista "Vigilia", Editorial Vaitea. Números de abril de 1978 y septiembre de 1978.
8. Colección de Decretos-Leyes dictados por la Junta de Gobierno, editada por la Editorial Jurídica de Chile.
9. Comunicación del Presidente de la República al Presidente de la Comisión de Estatutos de la Nueva Constitución. Copia autenticada.
10. "Visión futura de Chile". - Edición oficial que contiene la clase magistral dictada por el Presidente de la República en la Universidad de Chile el día 6 de abril de 1979.
11. Prensa del país, período 1970-1979, especialmente los periódicos "El Mercurio" y "La Tercera".
12. Informe y anteproyecto, oficiales, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución.

AMERICA LATINA: ¿RETORNO A LA DEMOCRACIA, DEMOCRATIZACION O “NUEVA DEMOCRACIA”?

por *Gerhard Wolfgang Goldberg*

Abogado, doctor en Derecho y docente en la cátedra de Sociología en la Universidad de Wüzburg. Experto en asuntos latino-americanos.

I

El tema “Problemas actuales del estudio de la democracia” no podría venir más al caso: de todos los extremos del mundo llegan rumores de alienación y recusación, de desaliento estatal y de ingobernabilidad. Bástenos aquí traer a colación dos casos de países que son ejemplos clásicos de democracia: en las elecciones parlamentarias norteamericanas de 1978 votó apenas el 34 por ciento de los ciudadanos inscritos y en las últimas elecciones realizadas en Suiza votó menos de la mitad de los habilitados.

II

Si bien el mundo occidental no logra consenso en prácticamente tópico alguno, existe una manifiesta sincronización cuando se trata de condenar a las dictaduras militares de Latinoamérica; curiosamente, ese consenso de condena no es tan amplio respecto de los gobiernos del Medio Oriente, del Africa y del Lejano Oriente.

En su afán condenatorio, Occidente no ha llegado aún a formularse la interrogante de por qué hay gobiernos militares en seis naciones de la América latina. Motivo para la asunción al poder de los militares fue en cada caso el hecho de que un gobierno más o menos democráticamente elegido se había puesto al margen de la Constitución debido a la presión ejercida por sus propios problemas internos y el aprovechamiento de cada caso por la infiltración marxista. Esos

gobiernos no fueron capaces de superar los problemas económicos y sociales planteados a pesar de haber violado el marco constitucional, lo que acabó por colocarlos al borde del caos.

Al contemplar esta situación, destaca la imagen de Chile como enemigo arquetípico de Cuba y de la Unión Soviética, países que cuentan en sus ataques con la venia y el consenso de los Estados Unidos y Europa Occidental. Tal vez un examen más acucioso del caso chileno sirva para echar luces sobre el problema.

A fin de ser elegido constitucionalmente, Salvador Allende necesitó, en 1970, los votos de la oposición en el Parlamento. Esta votó a su favor previa rúbrica de un "estatuto de garantías constitucionales", en el cual Allende se comprometía expresamente —a pesar de ser ello en verdad innecesario— a respetar la Constitución y los derechos de la oposición. En el transcurso de su gestión, Allende y su gobierno violaron reiteradamente ese estatuto de garantías. Esas violaciones fueron denunciadas en sendas resoluciones por el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría General de la República. En cada una de esas resoluciones se apeló al Ejecutivo para que restableciera las garantías constitucionales. Cuando esos llamados quedaron sin respuesta y las violaciones constitucionales siguieron prevaleciendo, los políticos de la oposición (democratacristianos, radicales y nacionales) solicitaron —en inusitada conformidad— la intervención y el apoyo de las Fuerzas Armadas y de Orden. Tras dilatadas dudas, que incluso llegaron a arrancarles a los ciudadanos chilenos expresiones de desencanto y acusaciones de cobardía, y sólo en consideración a pruebas irrefutables de un próximo golpe de Estado de comunistas y diversas agrupaciones anarquistas, las Fuerzas Armadas decidieron su intervención. Esta trajo consigo el reemplazo del gobierno frentepopulista de Allende por un gobierno militar.

II

¿Tenían acaso las Fuerzas Armadas chilenas derecho a la intervención? ¿Lo tuvieron en Argentina, Brasil y otras naciones latinoamericanas que son actualmente gobernadas por los militares?

La validez de esta pregunta es negada en el ámbito occidental. Su negación se materializa por vías de argumentos estereotipados de naturaleza emocional. Se evita en cada caso un análisis de la situación factual y jurídica. El derecho a intervenir de las Fuerzas Armadas surge, en efecto, de un factor conscientemente excluido por sus detractores: el derecho a la resistencia. Este ya fue reconocido y formulado en el derecho canónico. Y en nuestra época está expresamente

contenido en la Constitución de la República Federal de Alemania, así como en las constituciones de los Estados de Baviera y de Hesse.

Cuando la República Federal procede cada 20 de julio a rendir homenaje a los mártires de su resistencia, nadie osa pensar o ha osado pensar que se trata de rendir homenaje a conspiradores criminales. Más bien la acción de los hombres homenajeados cada 20 de julio es la exaltación del derecho a la resistencia como acto de máximo patriotismo y entrega. Y en más de una ocasión se ha señalado que si la Reichswehr alemana hubiera apelado al derecho de resistencia en los primeros años del nacionalsocialismo, Alemania y el mundo se habrían ahorrado sufrimientos aún inconmensurables. Y los llamados “colaboradores” fueron acusados en 1945 —y siguen siendo acusados— de no haber ofrecido resistencia a las órdenes ilegales e inconstitucionales del gobierno nacionalsocialista.

Pero el concepto de derecho de resistencia conduce aún más allá: lleva a la formulación del deber de resistirse a los procedimientos ilegales del Estado. Si bien el contenido y el alcance del deber de resistencia son materia de discutidas teorías legales, no lo es su existencia.

El derecho de resistencia y el deber de resistencia no sólo respaldan la eliminación de un gobierno inconstitucional —o, como en el caso de Chile, de un gobierno que ha violado la constitucionalidad— sino también el restablecimiento de un orden legal.

Es éste el punto en que se dividen los espíritus: los políticos tradicionales, que no fueron capaces o no quisieron defender “su” estado de la rampante infiltración anticonstitucional, aguardan que las Fuerzas Armadas y de Orden les devuelvan el poder una vez desarraigado el mal. Cuando éstas indican que con ello se reiniciaría el mismo círculo vicioso y que su deber de resistencia contempla también la creación de condiciones de estabilidad, se precipitan vociferantes manifestaciones contra exactamente aquellas Fuerzas Armadas que los propios políticos llamaron en su defensa en los instantes de mayor penuria.

Aceptar esta posición habría significado, para el caso de haberse materializado un pronunciamiento logrado contra Hitler, por ejemplo, la devolución de las responsabilidades de gobierno a justamente aquellos políticos civiles que dieron pruebas de su incapacidad para realizar un gobierno constructivo al entregar su poder en manos de Hitler y sus nazis.

III

A las Fuerzas Armadas latinoamericanas suele exigírseles el “inmediato retorno a la democracia”. Este llamado es expresamente apoyado en el ámbito

occidental. Pero resulta profundamente equivocado en consideración a que el ejercicio del derecho de resistencia es un derecho eminentemente democrático. Y si a pesar de mediar esta consideración se aceptara el llamado en favor de un retorno a la democracia, de inmediato se suscitara la siguiente interrogante: ¿Retorno a cuál democracia? Sabemos de la existencia de diversos tipos de democracia y de diversos juegos democráticos o sistemas que se autodefinen como “democracia”, desde la clásica democracia ateniense hasta las llamadas democracias populares de nuestros días. Para los Estados Unidos y Europa Occidental, la exigencia de un “retorno a la democracia” significa la aceptación ciega de su propio sistema de sufragio universal representativo.

Sin abocarse al análisis de los aspectos étnicos, sociales, culturales y económicos de otras regiones del mundo, parten considerando que toda desviación de éste, su principio, equivale a una herejía, que necesariamente debe ser castigada con la suspensión o reducción de las relaciones económicas, militares y aun diplomáticas. Esto resulta tanto más sorprendente en cuanto se considera que la cuestionabilidad del propio sistema político y de sus repercusiones prácticas se ha tornado en los Estados Unidos y Europa Occidental materia de reiteradas investigaciones y estudios, los que, incluso, han llegado a plantear la tesis de la “ingobernabilidad”. Y esas investigaciones no sólo son practicadas por los conservadores o “derechistas”, sino también por liberales cuyo liberalismo está por sobre toda sospecha. Así, por ejemplo, Ralf Dahrendorf, director del London School of Economics, ha defendido la idea de que “los parlamentos nacionales en grado creciente apenas juegan a la democracia y la acción se centra cada vez más en otros ámbitos: especialmente en aquellos espacios sustraídos de todo control”¹.

Si en el seno de su propia comunidad dudan tanto de la bondad, aplicabilidad y probabilidad de éxito futuro de su sistema político, indudablemente carecen de un argumento convincente para imponerles a otras comunidades una copia exacta de ese sistema.

Esto es válido también para el caso de los países en desarrollo. Los Estados Unidos y Europa Occidental aceptan que Africa y Asia recorran su propia senda y desarrollen sus propias formas de gobierno, formas que en otras regiones de la tierra muchas veces son aplicadas o influenciadas decididamente por los militares.

El imperativo categórico de aplicación estricta del derecho de sufragio universal se postula en los Estados Unidos y los países de Europa Occidental ex-

¹ Ralf Dahrendorf, *Die Verfassung der Freiheit heute-Politische Demokratie in einem neuen sozial-ökonomischen Klima*, en “Zu den Grenzen der Freiheit”, Molden Verlag, Viena. 1977.

clusivamente en relación a la Argentina, el Brasil, Chile, Uruguay y otras naciones de la América Latina.

IV

A esta exigencia subyace un craso desconocimiento de la realidad. Tal vez resulte útil recordar aquí la disciplina de investigación de hechos legales —fundada por el prominente jurista de la Universidad de Berlín y también de la Columbia University de Nueva York, Artur Nussbaum—, disciplina que estos últimos años ha caído en el olvido. Si bien la investigación de hechos legales surgió en el marco del derecho civil y con la finalidad de servir a éste, podría hallársele aquí una aplicación análoga: en calidad de precepto que ordene comprobar objetiva y sobriamente los hechos que subyacen a una medida ANTES de propagar juicios de valor de carácter moralizante o de elevar peticiones legales.

En muchas naciones latinoamericanas —al igual que en la mayoría de los países en desarrollo— vastos estratos de la población no han alcanzado hasta ahora el grado de madurez personal y cívica que en Occidente es producto de un desarrollo más que milenario. En muchos países predominan todavía las lealtades tribales y los sistemas de creencias mágico-míticas. Su situación cultural, social y económica, así como su capacidad de actuar, se distinguen profundamente y en diversos aspectos de las del hombre occidental. Indudablemente esas diferencias quedarán superadas en el transcurso hacia el desarrollo de una moderna sociedad industrial. Pero se trata de un proceso que requiere de tiempo y que no puede ser ni acelerado ni facilitado por vías de edictos de Washington, Bonn o Bruselas.

La educación básica de esos pueblos (leer, escribir y calcular) se sitúa, en promedio, muy por debajo del nivel europeo, tanto en lo que al número de personas que participan de ella se refiere, como a la calidad de esas mismas personas. Este factor está señaladamente más marcado en los países indoamericanos que en aquellos que cuentan con una población fundamentalmente producto de la inmigración europea. En los primeros existen vastos grupos poblacionales que ni siquiera dominan el idioma oficial de su país, sino sólo la lengua materna de su etnia original.

Pero también allí donde la formación básica ha alcanzado un nivel más o menos satisfactorio falta lo que en Europa se considera base y fundamento de todo pensamiento cívico. En América Latina jamás se produjo un desarrollo espiritual comparable a la Ilustración europea. Indiscutiblemente fue la Ilustración el período que, en la cultura de Occidente, acuñó los conceptos básicos y puntos de vista de los hombres. Esto fue del caso especialmente en el ámbito

político, donde la Ilustración y sus repercusiones así como su posterior desarrollo determinaron los conceptos y formas más significativas. Si, a pesar de esas presunciones, no fue posible evitar que naciones que habían inscrito en sus banderas la idea de la razón y del progreso cayeran víctimas de la influencia y métodos de la demagogia, tanto menos puede esperarse esto de pueblos que carecen totalmente de este tipo de fundamentos. El que los adquirirán está fuera de toda duda. El camino hacia la modernidad será con toda seguridad recorrido en menor tiempo que en la Europa del pasado, ya que en todas partes se han introducido masivamente modernos métodos y sistemas de enseñanza y formación. Pero, ¿es acaso de interés para esas naciones, para sus pueblos, acometer el proceso político en forma casi totalmente inversa a como dicta la experiencia histórica?

V

Exigir el “retorno a la democracia” es producto de un profundo desconocimiento de la realidad, puesto que democracia, en el sentido occidental, es algo casi desconocido en las naciones latinoamericanas aludidas.

Allí donde se celebraban elecciones, hábiles políticos profesionales lograron poner la nominación de los candidatos en manos de pequeñas camarillas y grupos que operaban masivamente sobre el principio de reciprocidad. En Chile, por ejemplo, los partidos políticos jamás lograron atraer a sus tiendas a más de un 7 por ciento del total de la población; los pequeños círculos dirigentes de esos partidos nominaban a los candidatos y controlaban así las “elecciones”.

Semejante situación predomina en casi todos los países latinoamericanos. En Europa suele presentarse el caso de México como ejemplo de democracia modelo. Sin embargo, el país azteca es gobernado desde hace 50 años por un solo partido; los candidatos a la presidencia y al parlamento son designados en el seno de ese partido: el “elector” no tiene otra “elección” que votar por éstos.

Si en México domina desde hace medio siglo un solo partido, en Bolivia, situada en el otro extremo del espectro político latinoamericano, han acaecido aproximadamente 190 golpes de Estado y revoluciones en 155 años de historia republicana.

En las últimas elecciones bolivianas, realizadas con gran esfuerzo y gasto público, se presentaron nada menos que 52 partidos que buscaron captar los

votos de 4 millones 200 mil electores, analfabetos en un 70 por ciento. Las elecciones, realizadas en 1978, fueron sin embargo anuladas por el exceso de irregularidades constatadas durante su celebración. En 1979 los bolivianos no pudieron elegir por vías del sufragio a un nuevo presidente, tal como se había proyectado. El mandatario finalmente designado no fue ni elegido ni había sido candidato: su nombramiento obedeció a un compromiso elaborado por los partidos.

En realidad debiera haber gobernado hasta 1980, año en que se proyectaba la tercera elección presidencial en tres años. Pero ya seis semanas después de haber asumido sus funciones fue depuesto por un golpe militar dado por un oficial de ejército que, a su vez, debió entregar el mando a los pocos días a consecuencias de la presión ejercida por el pueblo en colusión con ciertos sectores de las Fuerzas Armadas bolivianas. Se procedió entonces a “designar” como presidente provisional de Bolivia a la presidenta del Congreso. Su misión es organizar y materializar nuevas elecciones en el transcurso de este año.

En este contexto debe también aludirse al caso del Perú, nación en que se frustraron las elecciones presidenciales fijadas para 1979 y en que todas las esperanzas están cifradas en las elecciones de este año. Las elecciones presidenciales peruanas han ganado prioridad por sobre todos los restantes problemas del país —económicos, sociales y culturales— que se tornan cada vez más apremiantes.

Colombia y Ecuador son actualmente regidos por gobiernos elegidos. Pero informes de reciente data hacen abrigar dudas y aprensiones en torno a su estabilidad y capacidad de supervivencia.

VI

¿Qué significa entonces el llamado por un “retorno a la democracia”? ¿No cabría, más bien, considerar la democracia de las naciones latinoamericanas como una deformación del desarrollo democrático decimonónico de los Estados Unidos y Europa Occidental, y no cabe acaso decir que esa seudodemocracia sólo ha conducido a un lamentable fracaso en el contexto latinoamericano? Hay, en este sentido, abundancia de avezados análisis. Aludiremos aquí sólo a dos investigaciones realizadas por indiscutidos conocedores de la América Latina: Carlos Rangel: “*Du Bon Sauvage au Bon Revolutionnaire*”², y François Revel:

² Carlos Rangel, *Du Bon Sauvage au Bon Revolutionnaire*, Ediciones Robert Laffont, Paris, 1976.

“The Trouble with Latin America”³. Interesante resulta acotar que no existen traducciones al alemán de ambos trabajos. Obviamente no existe en el ámbito lingüístico germano una ocupación con estos problemas: se prefiere sermonear con clisés de por sí anticuados.

VII

Si el sistema democrático copiado de Europa en el siglo XIX por la América Latina no hizo más que evidenciar su insuficiencia, este fracaso adquirió, en la segunda mitad del siglo XX, ribetes claramente dramáticos.

La población de las veinte repúblicas que componen el continente latinoamericano aumentó de los 60 millones de individuos registrados a comienzos de siglo, a 160 millones para el año 1950. Desde esa fecha hasta la actualidad, la población latinoamericana aumentó a 320 millones de individuos. El 42 por ciento de ellos tiene menos de 15 años.

Un sistema de gobierno que, en palabras de Dahrendorf⁴, “sólo juega a la democracia”, ha demostrado ser incapaz de proveer suficiente espacio habitacional, suficiente alimentación, educación, formación profesional, puestos de trabajo y otras cosas para esa población en tan explosivo crecimiento. Bástenos citar el ejemplo de Brasil: debe crear cada año un millón de nuevos puestos de trabajo. Brasil gasta en la actualidad la mitad de sus entradas por concepto de exportaciones en el pago de su elefantiásica cuenta petrolera (siete mil millones de dólares). Pero esa nación latinoamericana necesita obtener antes de 1981 la cantidad de seis mil millones de dólares para aumentar su capacidad de producción de acero. La ampliación de la red ferroviaria brasileña, indispensable para el aumento de las actividades acereras, así como la generación de la energía hidroeléctrica necesaria para el mismo proyecto, requieren de la inversión de otros 7 mil y 20 mil millones de dólares, respectivamente. El Brasil necesita, para los próximos 10 años, inversiones totales por valor de cien mil millones de dólares.

Todo hace prever que la población de la América Latina alcanzará a 640 millones de individuos para el año 2000. Esto quiere decir que lo que en los últimos 20 años fue claramente insuficiente, en las próximas dos décadas conducirá a una catástrofe.

³ François Revel, *The Trouble with Latin America*, en *Commentary*, febrero 1979.

⁴ Idem nota 1, pág. 80.

VIII

La incapacidad de los regímenes democráticos para hacer frente a los problemas en constante aglutinamiento ha conducido en diversos países latinoamericanos a un llamado en favor de una mayor democratización. Esa forma de "democratización" está destinada a otorgarles a los enemigos declarados de la democracia la posibilidad de minarla y finalmente eliminarla. Democratización significa la más amplia aplicación de fundamentos y métodos igualitarios en todos los estratos de la vida: desde los más altos niveles de la economía y la cultura hasta el nivel familiar, todas las grandes y pequeñas decisiones deben ser tomadas con intervención de todos los participantes y afectados. Al igual que en la vieja Europa, el grito de guerra es el siguiente: ¡Arriesgar más democracia! El que este riesgo haya conducido a graves problemas cada vez que se lo ha corrido no es ni siquiera discutido por algunos de los más ardientes defensores de la democracia. Pero de hecho esas interferencias son consideradas inevitables en el transcurso del proceso de imposición del concepto ideológico: se las considera el "precio" que habría supuestamente que pagar por la verdadera democracia.

Esta variante democrática ha surtido un efecto marcadamente negativo en Latinoamérica y otras regiones del Tercer Mundo. Pues si en el alto capitalismo existen suficientes reservas de valores como para pagar —al menos por un tiempo— el precio por esa democracia supuestamente verdadera, el método de hacer un test de la resistencia de la economía por vías de la ideologización de todos los ámbitos vitales debe tener, en los países en desarrollo, un efecto absolutamente paralizante para ése, su desarrollo.

En diversos estudios publicados en el extranjero se ha profundizado en este desarrollo y muy especialmente en el trabajo de Carlos Rangel, así como en la antología editada por Karl Brunner y titulada "The First World - The Third World"⁵.

Lo que requieren los países en desarrollo es una administración económica eficiente, que tenga por meta el desarrollo acelerado y el crecimiento rápido: es totalmente incompatible con la ideologización. Y es especialmente incompatible con las prácticas de los así llamados políticos democráticos de Latinoamérica, cuyo interés medular reside en la obtención del poder político por vías de la manipulación de elecciones celebradas en el marco de un electorado muchas veces casi totalmente carente de la necesaria calificación política. Ese interés forzosamente debe conducir a la exposición y al manejo de conceptos que, si bien se manifiestan ópticamente atractivos para la población, en la práctica son irrea-

⁵ Karl Brunner, Peter Bauer y otros, *The First World - The Third World, Essays on a New Economic Order*, Rochester, 1978.

lizables y se constituyen, por eso, en caldo de cultivo para la propaganda y la subversión marxistas.

Son estas las realidades que en muchos países latinoamericanos condujeron a la toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden y que hacen pensar que en el futuro inmediato el número de países gobernados por esas fuerzas tenderá más bien a aumentar que a disminuir.

IX

Al contrario de lo que suele estimarse en Occidente, en el sentido de que esas fuerzas sólo tomaron el poder por el poder y con el fin de perpetuarse en él, las Fuerzas Armadas de los países mencionados trabajan en pos de la definitiva superación de las caóticas condiciones del pasado y en pos del abandono de la “democratización” y de sus consecuencias. Su primera finalidad es el resguardo de la seguridad nacional frente a la infiltración y subversión marxistas, debidamente instigadas en todas las naciones latinoamericanas por Cuba —por lo general al amparo de la inmunidad diplomática de que gozan los guerrilleros presentados como supuestos funcionarios diplomáticos. Su otra finalidad es un rápido e intensivo desarrollo económico de sus países a fin de resolver los agudos problemas de su cada vez más numerosa población: educación, formación profesional, creación de trabajo, política social y previsión médica.

X

A fin de lograr una adecuada imagen del papel desempeñado por las Fuerzas Armadas de Latinoamérica, especialmente en Argentina, Brasil y Chile, debe considerarse que ellas han experimentado en el transcurso de estos últimos veinte años una significativa evolución. Los miembros de la oficialidad obtienen una formación adicional que contempla una orientación económica y técnica y que la mayoría de las veces culmina con la obtención de algún grado académico. Por este motivo, las Fuerzas Armadas se sienten capacitadas para una cada vez mayor comprensión de las necesidades ajenas a lo estrictamente institucional y para el desarrollo de actividades fuera de ese ámbito. En oposición a la concepción fuertemente individualista del hombre latinoamericano, la ética profesional de las Fuerzas Armadas se caracteriza por la disciplina y la lealtad. Por esto, en calidad de institución, se sienten especialmente obligadas a velar por el “bien común”. Se sienten capaces y también llamadas a supervisar las actividades políticas, económicas y también culturales de los civiles. Para el caso de urgir nuevamente el desbaratamiento de la subversión, esas fuerzas estarán en el futuro siempre dispuestas a intervenir. Indudablemente esto también implica el riesgo de que en oportunidades actúen con mayor presteza

de la requerida, sobrepasando con ello su propia meta. Pero jamás aceptarán actividades liberalistas extremas que permitan a los enemigos de la democracia la subversión y eliminación de ésta.

Es contra esa presencia vigía que constantemente surgen reclamos en los Estados Unidos y el viejo continente. Pero su existencia necesariamente habrá de examinarse de modo ecuánime y previa revisión de lo que está en juego: cabe contemplar, antes que nada, la necesidad de ahorrarles a los pueblos latinoamericanos, sumidos en tan acelerado crecimiento demográfico, una catástrofe económica y alimentaria de proporciones imprevisibles. Para ese fin, las tasas de crecimiento tendrán que superar con creces los actuales niveles. A fin de realizar una política verdaderamente constructiva, éstas tendrán que alzarse hasta un 12 y aun un 15 por ciento.

XI

En los Estados Unidos y en Europa Occidental a menudo se afirma que la política adoptada en Latinoamérica tiende a hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Sin embargo, las cifras demuestran lo contrario. Evidencian que en todos los países del continente una buena parte —en constante aumento— del producto nacional bruto es invertido en programas de salubridad, educación y creación de fuentes de trabajo. Aun si se encara a los militares con el escepticismo propio de las democracias occidentales, será necesario reconocer que los inspira un “enlightened self-interest”: tienen perfecta claridad respecto de que del éxito o fracaso de sus programas sociales y económicos no sólo depende la existencia de sus naciones sino la suya propia.

XII

La nueva política aplicada por los gobiernos militares de Argentina, Brasil y Chile se ubica a sí misma bajo el rótulo de “Nueva Democracia” o “Nueva Institucionalidad”. Ella ya revela contornos definidos en el ámbito de la política, la economía y la cultura.

En términos políticos, el concepto “Nueva Democracia” —muy al contrario de lo que afirma la propaganda difundida en los Estados Unidos y en Europa Occidental— contempla la pronta celebración de elecciones generales. En Chile se comenzara por un plebiscito en torno a la nueva Constitución. Después de ese plebiscito se realizarán elecciones de acuerdo a lo estipulado por el nuevo orden constitucional.

Sin desear entrar aquí en mayores detalles, sólo queremos subrayar que las elecciones generales debieran hallar su complementación en los "elementos de una actuación política a largo plazo", para citar nuevamente a Dahrendorf. El sistema constitucional perseguido deberá garantizar la necesaria competencia pública y garantizar la imparcialidad imprescindible a fin de hacer justicia a los hechos y relaciones cada vez más complejos. Un cierto porcentaje de la representación ciudadana estará compuesto por personalidades de indiscutible relieve y conocimiento. Se ha pensado también en una segunda Cámara en que tengan representación los señores comandantes en jefe del Ejército, la Aviación y la Marina así como el General Director de Carabineros, además de un ex presidente de la Corte Suprema (a ser elegido por la totalidad de los ex presidentes de la Corte Suprema de Justicia), un ex rector universitario (también a ser elegido por la totalidad de los ex rectores), así como personas de reconocido prestigio en materias técnicas, científicas y culturales.

IX

XIII

En Brasil se celebraron elecciones el año pasado. La oposición obtuvo en ellas considerable porcentaje de los votos. El gobierno de Brasilia procedió además con otra medida destinada a pavimentar el camino hacia la participación ciudadana en la política, al dictar una vasta amnistía política. Esta facilitó el regreso al Brasil de numerosos políticos. Desgraciadamente figuran entre éstos ciertos elementos comunistas que propugnan la lucha armada como medio para lograr la "liberación de la clase trabajadora". De su conducta dependerá si será posible proseguir con la aplicación de la nueva política.

En Argentina no se han tomado hasta el momento medidas que permitan reconocer un aflojamiento del control político por parte de las Fuerzas Armadas. El gobierno militar es de la opinión que el terrorismo, aún soterradamente practicado por los "Montoneros", no permite aún la liberación política. Pero eso no impide que el régimen argentino siga con marcado interés los desarrollos brasileño y chileno y que pretenda encaminar un desarrollo semejante. Entonces se verá si acaso los grupos terroristas argentinos aprovecharán los primeros intentos de liberación para escalar sus actividades, como ya tantas veces ha sucedido en el pasado.

XIV

El paso hacia la "Nueva Democracia" hace imperativo un realismo pragmático que debe contraponerse al romanticismo utópico de los regímenes pre-

téritos y que más allá de una hipócrita ideologización sólo conllevó los fines egoístas de la conquista y el ejercicio del poder.

Las Fuerzas Armadas latinoamericanas contemplan la creación de esta “nueva democracia” como la materialización de su deber de resistencia, asumido al momento de ejercer el derecho de resistencia. Su meta es la creación de condiciones políticas en las cuales puedan desplegarse con toda libertad las fuerzas del Estado y de la ciudadanía. Para alcanzar esto han decidido eliminar todo vestigio de subversión e infiltración por los sectores marxistas. Por este motivo estiman que el crecimiento de la participación civil, así como su propio retiro de las actividades de gobierno, depende más de los comunistas que de ellas mismas. Si bien a primera vista esta actitud podría parecer tutelaria y aun soberbia, cabe considerar que la República Federal de Alemania excluye, por vía del artículo 21 de su constitución política, a todos los partidos enemigos de la democracia.

XV

Hasta el momento sólo han podido percibirse ciertos atisbos iniciales de la “Nueva Democracia”, pero su tendencia y proyecciones ya se reconocen claramente en la Argentina, en Brasil y en Chile. La eficiencia económica ha mejorado bajo su influencia y eso es tanto más necesario por cuanto los problemas sociales y económicos de esos países no serían solucionables en una época de transición.

Para el observador occidental que contempla con aprensión la crisis de sus propias formas de gobierno, debiera resultar interesante el experimento latinoamericano. En lugar de predicar con clisés reñidos con la realidad, como ser el de “retorno a la democracia” o el de “democratización”, ahora se busca en la América Latina recorrer sendas nuevas que permitan satisfacer las necesidades de esos países de rápido crecimiento. Tal vez haya llegado la hora de reemplazar nuestra soberbia de sabelotodo europeos por una disposición de practicar análisis que hagan justicia a la realidad, o si no, al menos darles a las naciones latinoamericanas la oportunidad de materializar sus propias concepciones políticas. Se trata, en última instancia, de un asunto de prioridades: elecciones ahora, que no conducirían sino a la repetición de catástrofes económicas y sociales, o elecciones más adelante —eso sí que dentro de un plazo fijado—, que permitan a las naciones latinoamericanas el respiro necesario para hacer frente a sus problemas económicos y sociales más urgentes.

EL PAIS, LA NACION Y EL PODER NACIONAL, FENOMENOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO

“Dime, ¿en nuestra Grecia, tal cual existe y está habitada actualmente, hay un lugar que llevara este nombre o estuviese habitado por los griegos que ahora lo poseen, si los combatientes de Maratón y Salamina, nuestros antepasados, no hubiesen realizado por ello tales hazañas?”.

DEMOSTENES. Discursos políticos.

Julio von Chrismar Escuti

Coronel de Ejército, Oficial de Estado Mayor, Profesor de Academia, Jefe del Departamento Ciencias Militares y Profesor de Geopolítica en la Academia Superior de Seguridad Nacional.

Desde la antigüedad se ha considerado y aceptado que los elementos constitutivos del Estado son: el territorio, la población y la soberanía o independencia. El primero de tales elementos es de índole geográfico física; el segundo, de naturaleza humana, y el último, de carácter político. Puede agregarse que el territorio es exclusivamente material, la población a la vez es material y espiritual, y la soberanía es un elemento de índole exclusivamente formal y jurídica. Sin embargo, estos tres elementos constitutivos tienen la característica común de ser perceptibles y medibles con relativa facilidad y exactitud.

★ El *territorio* es el espacio geográfico, terrestre, marítimo y aéreo enmarcado por los límites internacionales del Estado. Otra definición considera al territorio como “una superficie de tierra habitable que está en relación permanente con la población” (G. DEL VECHIO, “FILOSOFIA DEL DERECHO”).

★ La *población* es el conjunto de habitantes que vive dentro del territorio soberano del Estado, ya sean nacionales o extranjeros. Según algunos autores la población es sinónimo de “pueblo”, en una de sus acepciones y éste se define como “la multitud de personas que componen un Estado” (G. DEL VECHIO, Ob. citada).

★ La *soberanía o independencia* es la facultad jurídica del Estado, para autogobernarse dentro de su territorio, conforme a sus propias leyes, sin ninguna subordinación, sujeción o dependencia de otro Estado o poder político, como asimismo, la capacidad para actuar con total autonomía en el campo internacional. El concepto de soberanía comprende, en el campo interno, la facultad de imperio del Estado para hacer cumplir sus propias leyes dentro del territorio y a su propia población.

“El tercer elemento del Estado está constituido por el vínculo jurídico”, expresa G. DEL VECHIO y agrega: “Es este elemento el que verdaderamente da forma y carácter propio al Estado, mientras que los otros, en cambio, son sólo sus elementos materiales” (Ob. citada).

Teóricamente, el territorio materializa la jurisdicción espacial de la soberanía, su población es toda y sólo aquella que habita el territorio; y la soberanía, se ejerce exclusivamente sobre la población del territorio del Estado. Sin embargo, en la práctica existen numerosos casos en que uno o más de estos elementos se presentan parcialmente no coincidentes con respecto al resto. Es así como se observan limitaciones, restricciones, servidumbres y otras situaciones de derecho o de hecho, que representan discordancias, desarmonías o desajustes entre dichos elementos, que se analizarán más adelante.

El estudio geopolítico de los Estados, generalmente, considera los siguientes factores:

— elementos constitutivos del Estado:

- territorio,
- población,
- soberanía.

— contextura o estructura del Estado:

- núcleo vital y núcleos secundarios,
- espacio intermedio o de crecimiento,
- fronteras,
- comunicaciones (vías de transporte y elementos de telecomunicaciones),
- capital del Estado.

— ciclo vital o evolución (histórica y futura) del Estado:

- nacimiento o formación,
- crecimiento, desarrollo o progreso,
- decrecimiento, regresión o decadencia,
- muerte o disolución.

Del análisis de estos factores, conjugados con las leyes, principios y objetivos geopolíticos, se deducen: a. cursos de acción propios y ajenos, b. factores de comparación, y c. el o los factores determinantes para seleccionar el mejor curso de acción para el Estado, que servirá de base para formular su "línea geopolítica". Además, se establecen cuáles son los factores y problemas dominantes del propio Estado, que influyen intensamente sobre su progreso y seguridad nacional, cualquiera sea la línea geopolítica elegida.

Esta metodología general, aplicable a todo Estado, incluye dentro del análisis esbozado, el estudio de la influencia de cada uno de los factores geográficos materializados en las relaciones espaciales, la fisiografía, los recursos materiales y la población.

* Los tres primeros se estudian dentro del elemento constitutivo denominado territorio.

* La población, en cambio, se analiza tanto en su condición de factor geográfico, como de elemento constitutivo del Estado.

* La soberanía, que no es un factor geográfico, sino jurídico-político, se analiza fundamentalmente en su influencia política, como asimismo, en su relación recíproca con los otros dos elementos constitutivos.

De la gran diversidad existente entre los distintos Estados, pueden deducirse tendencias a cambios geográfico políticos y su posible verificación en cuanto a lugar y tiempo y futuras proyecciones espaciales y temporales.

Estas tendencias, pueden provenir de la diversidad de múltiples factores, tales como: relaciones espaciales, características fisiográficas, recursos económicos, desiguales características de la población, problemas de soberanías y desequilibrios de poder nacional.

De la combinación de tendencias político geográficas, y de las medidas o acciones políticas, se generan efectos resultantes, que deben conocerse, controlarse, estudiarse y evaluarse, periódicamente, para aplicarles las correcciones necesarias con la finalidad de lograr los objetivos nacionales y políticos del Estado.

Sin embargo, la metodología descrita no basta para explicar y diagnosticar adecuadamente numerosos fenómenos político geográficos que afectan a los Estados y que, a veces, suelen producir grandes y repentinas transformaciones geopolíticas en ellos.

La historia de la Humanidad nos enseña cómo, en numerosas ocasiones, Estados o áreas geográficas, donde aparentemente existía paz, estabilidad y seguridad, sufrieron repentinos, graves y sorprendentes cambios, político geográficos, externos o internos, cuyas verdaderas causas, en algunos casos aún continúan siendo motivo de investigaciones y de diversas interpretaciones.

Asimismo, tanto en ejemplos históricos, como en la época actual, puede observarse que el dinamismo de los fenómenos político geográficos, ha sido y es más intenso que lo que correspondería exclusivamente a la influencia de los desajustes, desarmonías y discordancias evidenciadas entre los tres elementos constitutivos entre sí, o a los efectos de las desiguales y diversas características geográficas, geohumanas y políticas de los Estados.

Las leyes geopolíticas, formuladas por eminentes investigadores y pensadores de esta ciencia, explican tales dinamismos. Sin embargo, al conjugar estas leyes con los factores del territorio y de la soberanía, debido a una característica importante de éstos, que es su relativa estaticidad, no es posible explicar integralmente los fenómenos que se producen, o que se prevé puedan generarse en el futuro. Sólo la dinámica de la población y los desajustes de la soberanía, podrían explicar, aunque de manera insuficiente, tales fenómenos.

Lo anteriormente expuesto nos permite comprender, superficial y parcialmente, las razones por las cuales algunos autores suelen considerar a la Geografía Política, como una ciencia marcadamente estática, que fundamentalmente, describe y explica la situación político geográfica momentánea de los Estados o de áreas más extensas, a semejanza de una fotografía instantánea. En cambio, estas mismas razones, nos demuestran la concepción dinámica de los fenómenos geográfico políticos y de la ciencia que los estudia, observando su evolución pasada, su situación actual y su probable proyección futura que es la Geopolítica.

Al respecto, estimamos que tal enfoque es válido sólo parcialmente y en forma bastante relativa, ya que la Geografía Política, al igual que cualquiera otra rama de la Geografía, puede incursionar en los sucesos pasados, en busca de la explicación de los fenómenos actuales; como asimismo, puede predecir fenómenos futuros extrapolando las tendencias actuales. Pero, la Geografía Política, como ciencia pura y no aplicada, no cuenta con un elemento de juicio indispensable para poder hacer diagnósticos y pronósticos valederos, cuales son las verdaderas medidas políticas (en todos los campos de acción) que se estén aplicando en cada Estado y las que se tiene planificado adoptar en el futuro, antecedentes imprescindibles para poder calcular los resultados previsibles corregidos, que puedan modificar en forma importante la específica influencia política de los factores geográficos, sobre un determinado Estado.

Lo que sí podría aceptarse es reconocer que, entre los tres elementos constitutivos clásicamente considerados como tales, hay uno, el territorio, que presenta algunas características aparentemente menos dinámicas que los otros dos. Sin embargo, esta aparente estaticidad del territorio es muy relativa, ya que, en períodos muy breves, menores a veces que la duración media de la vida de un hombre, el territorio cambia en forma perceptible. Erosiones, desertizaciones, forestaciones, embancamientos de puertos, cambios de climas, cambios de nivel del litoral, apariciones de nuevas fallas geológicas, hundimientos o levantamientos de suelos, surgimiento de nuevos volcanes terrestres o submarinos, capturas de ríos u otros cambios en los cursos fluviales y en sus regímenes, avances o retrocesos de glaciares, extinción de especies vegetales o animales, etc., son fenómenos naturales que evidencian el dinamismo propio del territorio, relacionado o no directamente con el dinamismo de la población y de la soberanía.

Todo lo señalado parecería indicar que existen otros factores perturbadores o estabilizadores, también de carácter geográfico político, que influyen en forma poderosa e intensa, ya sea en los cambios o continuidades geopolíticas y que no son exclusivamente producto de las condiciones de mayor o menor equilibrio, ajuste o concordancia de los tres clásicos elementos constitutivos del Estado, ya mencionados, ni de las semejanzas, diferencias, equilibrios o desequilibrios entre los Estados.

Es por ello que el estudio del Estado, debe enfocarse en la forma más completa e integral posible, lo que puede lograrse, agregando al análisis de los tres elementos constitutivos "clásicos", otros tres factores congéneres de ellos, que para mayor claridad, podríamos denominar "fenómenos fundamentales del Estado" o "elementos constitutivos no clásicos".

Si comparamos al Estado con una moneda de dos caras, podemos encontrar en una de ellas, supongamos en el anverso, a los tres elementos constitutivos "clásicos": territorio, población y soberanía, y en el reverso, a otros tres que, aunque no revistirían exactamente el carácter de elementos constitutivos, sí pueden ser considerados fenómenos fundamentales geográfico políticos. Ellos son: *el país, la nación y el poder nacional*. Cada uno de ellos puede conceptuarse en una acepción que posibilite estudiar al Estado con un enfoque, visión o perspectiva más completa e integral.

El presente trabajo pretende entregar una breve descripción de estos tres fenómenos fundamentales geográfico políticos, en una posible dimensión y rol de elementos constitutivos del Estado, ubicados al reverso de los "clásicos", para tratar así, de posibilitar una visión más integral y coherente de varias condiciones propias de cada Estado, que a la vez le proporcionan un mayor o menor grado de armonía y equilibrio interno y externo. Asimismo, ellos contribuyen a facilitar la

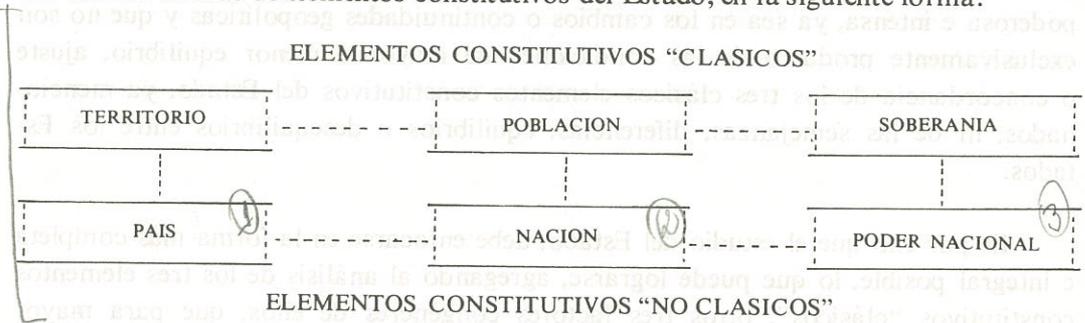
deducción de las características favorables o desventajosas que le confieren una mayor seguridad y fortaleza.

Además, este enfoque busca facilitar la deducción —por medio del análisis de las desarmonías, discordancias, desequilibrios y desajustes— de las probables tendencias, que conduzcan a transformaciones geográfico políticas, trascendentales en la vida y evolución de los Estados, tales como expansiones, invasiones, regresiones, reivindicaciones, secesiones, emancipaciones, decadencias, disoluciones de Estados, exterminios de poblaciones o naciones, extinciones de pueblos, migraciones externas, etc.

Entre los tres elementos constitutivos “clásicos”: territorio, población y soberanía, y los tres fenómenos fundamentales del Estado que hemos denominado “elementos constitutivos no clásicos”: país, nación y poder nacional, existen numerosas relaciones recíprocas, bilaterales y multilaterales.

Para una mejor visualización de lo anteriormente expuesto, podemos graficar las dos triadas de elementos constitutivos del Estado, en la siguiente forma:

*Elementos
constitutivos del
Estado.*



En el presente trabajo haremos un breve análisis de cada uno de estos elementos constitutivos “no clásicos”; formularemos algunas reflexiones sobre ellos, deducidas especialmente de las relaciones recíprocas con sus correspondientes elementos constitutivos congéneres “clásicos”; y trataremos de sentar algunos principios que puedan servir para orientar la acción política, hacia el perfeccionamiento del Estado, base de la obtención del bien común general. Pero, antes, estimamos conveniente establecer algunas características comunes de cada uno de los conjuntos o triadas de elementos constitutivos del Estado.

Los elementos “clásicos” son más fáciles de medir y evaluar, más exactos, más aparentes o superficiales y, en general, más absolutos. Además, tienen una menor influencia sobre sus correspondientes elementos congéneres, que éstos sobre los elementos clásicos.

Los elementos “no clásicos”, son difíciles de medir y evaluar, son sólo aproximados y más relativos, pero de mayor realidad que apariencia, lo que los sitúa en un rol profundo; con gran influencia y persistencia sobre sus congéneres superficiales, de los cuales son verdaderos apoyos o bases fundamentales. Es por

estas razones que a los tres elementos “no clásicos” podemos denominarlos con bastante propiedad: “fenómenos fundamentales del Estado”.

Analizaremos cada uno de ellos, para, después, deducir algunas conclusiones.

El *país* es un término que tiene varios significados distintos. En numerosos casos suele emplearse el término “país”, como sinónimo de estado o de nación. Con el objeto de lograr una mayor clarificación y precisión de este concepto, a continuación expondremos otras acepciones del mismo, las que se han tomado, fundamentalmente, del libro: “LA TIERRA Y SUS RECURSOS”, de LEVI MARRE-RO, aunque no textualmente, sino en forma libre y combinada con otras fuentes más o menos coincidentes.

(A) Es así como, al país, se le considera como:

- La Región natural o unidad geográfica integrada físicamente, con buena continuidad geográfica interna y discontinuidad en sus contornos, que la separan de otras unidades geográficas o países.
- El Area geográfica de características típicas homogéneas. Estas características típicas forman un conjunto que recibe el nombre de paisaje. Hay un paisaje natural y un paisaje humano. La combinación de ambos, que es lo normal en toda área habitada, constituye el paisaje cultural. Así tenemos, en el aspecto natural o físico y biológico: países de colinas, boscosos, desérticos, lacustres, países de estepas, montañosos, etc. En cuanto a países geohumanos o culturales, se habla de país nórdico, país alpino, país andino, país amazónico, etc.
- El Territorio geohistórico que conserva el nombre y, generalmente, el paisaje cultural nacional, de algún estado o nación que lo ha habitado durante un tiempo prolongado, imprimiéndole los rasgos de su civilización, las características nacionales o las muestras visibles de su grandeza y poderío. Por ejemplo, el País Padano, o Llanura del Po; antigua Galia Gispina, recibe actualmente, más comúnmente, el nombre de Lombardía, en recuerdo a la Nación Lombarda o Longobarda, que lo conquistó y habitó, desde la época de las grandes invasiones al Imperio Romano de Occidente, hasta la formación del Imperio Franco y su posterior desmembramiento, cuando dicho País Padano pasó a constituir el Reino de Italia.

Con el enfoque de elemento constitutivo del Estado, el concepto de país, corresponde aproximadamente al de la primera acepción, vale decir al de un territorio integrado físicamente, ya sea por la naturaleza, constituyendo una unidad geográfica o región natural, o bien, por la obra del hombre, por medio de la Ingeniería Civil (caminos, ferrocarriles, canales, red distribuidora de energía, puertos, aeropuertos, túneles, puentes, elementos de telecomunicaciones, etc.) o por ambos aspectos, que es lo más normal (integración geohumana o cultural).

Puede decirse que, teóricamente, existirían tres tipos de países o regiones en cuanto a la mayor o menor influencia de los factores naturales o artificiales en su formación y consolidación como unidades geográficas: países o regiones naturales, países o regiones artificiales y países o regiones mixtas. Sabemos que regiones naturales puras o absolutas ya no quedan sobre la superficie de la Tierra; regiones artificiales puras, no hay, ya que por lo menos algún factor natural o fisiográfico sirve de nexo al país o región; por lo tanto, en realidad, todos los países o regiones son áreas integradas física y culturalmente. El problema de conceptuar un país radica en determinar cuáles son los obstáculos naturales o geohumanos o las discontinuidades que lo distinguen de otras unidades geográficas y cuáles son los principales nexos naturales o artificiales que facilitan su unidad e integración interna. Lo que le da a un país o región el carácter de natural o de artificial es la mayor proporción de factores naturales o artificiales que les sirven de nexos integradores.

De esto se deduce que la tendencia sana y natural de todo Estado es la transformación paulatina de su territorio, en un país, integrado física y espiritualmente; mejoramiento que a veces es favorecido por la naturaleza, cuando el territorio corresponde, en general, a una unidad geográfica o región natural. En tales casos, la eventual destrucción de las obras de arte por efectos naturales (cataclismos, inundaciones), o humanos (guerra, invasiones, siniestros, sabotajes, falta de adecuado mantenimiento, etc.) no afecta en forma crítica a la unidad física del territorio.

Además, otra característica fundamental de un país natural es poseer obstáculos naturales en sus bordes, los que, si coinciden aproximadamente con las fronteras políticas internacionales, constituyen fronteras naturales. Estas normalmente, son más seguras y estables y no debieran ser causas de conflictos internacionales, salvo cuando no se aprovecha esta ventaja que otorga la naturaleza y los límites internacionales están trazados de acuerdo a otros factores, razones o criterios.

De lo anteriormente expuesto, se infiere que el ideal para un Estado, es que su territorio coincida aproximadamente con un país o región natural, ya que eso lo hace menos vulnerable ante los cataclismos naturales y ante posibles amenazas de otros Estados o Poderes. En todo caso, no es necesario que la coincidencia o superposición del país natural y el territorio sea exacta; lo importante es que el territorio tenga en su interior algún país, o región natural que le sirva de eje o núcleo de cohesión.

El Sr. General don AUGUSTO PINOCHET UGARTE, en su obra: "GEOPOLITICA" (2ª edición, pág. 183, 1974), expresa que:

"En todo espacio hay un "Núcleo de Cohesión" o "Zona Eje"; que da unidad al área que lo rodea en proporción directa a su fuerza atractiva".

Este núcleo de cohesión puede coincidir o no, aproximadamente, con el país natural o con una región natural (generalmente la más importante), que se extienda dentro del territorio soberano del Estado.

Tal vez uno de los ejemplos más clásicos de núcleos de cohesión y de zona eje sea el del Valle del Nilo, desde el Delta hasta la Primera Catarata, el que ha facilitado el desarrollo y la unidad de la nación egipcia, desde remotos tiempos. Con cuánta razón, HERODOTO expresa que: "...salta a los ojos de cualquier atento observador, aunque jamás lo haya visto de antemano, que el Egipto es una especie de terreno postizo, y como un regalo del río mismo...".

Otros ejemplos bastante típicos de núcleos de cohesión, son: la Mesopotamia, la Llanura del Indo, la Llanura del Ganges, la Llanura China, la "isla de Francia", la Llanura Rusa, la franja costera oriental de los Estados Unidos, la hoya hidrográfica del San Lorenzo y de los Grandes Lagos, la Hoya del Mississippi, y el Valle de California.

Otro ejemplo, aunque no tan típico, es el constituido por la "zona eje" del Brasil, que era exclusivamente la franja costera suroriental, con polos principales en Rio de Janeiro y São Paulo, que es a la vez el "núcleo vital" brasileiro. Con la construcción de la nueva capital en Brasilia, se ha convertido en un gran triángulo, que puede asimilarse al concepto de "núcleo de cohesión", y que corresponde al área geográfica costera, unida a una meseta que también es, como la franja costera, favorable al poblamiento.

Sólo excepcionalmente el Estado elige libremente el país donde habitará. Lo normal será que deba adaptarse a las circunstancias geográficas, históricas y políticas que determinan su ecúmene y tratar de mejorar su territorio al máximo, por medio del perfeccionamiento de las condiciones que afianzan la unidad e integración física de este elemento constitutivo.

En general, el perfeccionamiento del territorio, para transformarlo paulatinamente en un país, unificado e integrado física y culturalmente, está dirigido a lograr como objetivos conceptuales comunes o universales, el conocimiento, control, dominio, y aprovechamiento o explotación racional y organizada del territorio soberano, para organizarlo, política, económica, social y estratégicamente. En cada uno de estos aspectos o campos de acción, es de gran importancia la unificación e integración del país y su civilización o culturización nacional, es decir, su perfeccionamiento con el sello propio e inconfundible del Estado, y de la nación que habita "su" país, resultado que contribuye a aumentar los vínculos de la nacionalidad y los sentimientos patrióticos de la población, especialmente de la nación.

“Ninguna nación, incluidas las más altamente desarrolladas, tiene su espacio absolutamente integrado económicamente. Las distancias geográficas no son totalmente vencidas y ciertas desigualdades permanecen en muchos planos, principalmente en lo económico y en lo social” (ANDRE HILLION, “LOS GRANDES ESPACIOS ECONOMICOS”, en “ANTOLOGIA GEOPOLITICA”).

Por ejemplo, el moderno Estado de Israel eligió nuevamente el mismo “País de Canaán”, o “Tierra Prometida”, o “Tierra Santa”, Palestina; o Eretz Israel (Tierra de Israel), como la denominan los israelitas. La construcción o mejoramiento de las vías de comunicaciones, especialmente las carreteras, ha constituido un importante objetivo geopolítico de Israel, especialmente aquellas que unen al país a lo largo de su eje mayor, tanto en la orilla del Mediterráneo, como en el eje central del pilar tectónico de los montes de Samaria y de Judea, hasta el Sináí, como asimismo en el eje de la fosa tectónica del Jordán y mar Muerto; además de las vías que unen entre sí estos tres ejes, pasando por sobre los montes mencionados. La carretera de Tel Aviv a Jerusalén y a Jericó ha sido ampliada, rectificadas y mejorada notablemente, constituyendo una arteria importantísima para el desarrollo, la seguridad y la consolidación de las áreas ocupadas, tras la “Guerra de los Seis Días”.

En Chile, el caso más crítico de falta de unidad física terrestre entre partes importantes del territorio chileno sudamericano, lo constituye la falta de comunicaciones terrestres entre el área central y la zona austral. Existe comunicación exclusivamente por la vía marítima y la vía aérea, salvo la vía terrestre que emplea las rutas patagónicas orientales, por territorio argentino, con los problemas de seguridad nacional y socioeconómicos que ello representa. La construcción de la carretera austral Presidente Pinochet, de Puerto Montt a Aisén y a la cuenca del Baker y al lago O’Higgins, y la posibilidad de su prolongación hasta el extremo austral de Chile continental, es una de las soluciones más trascendentales de este problema y una de las obras públicas más importantes en ejecución, ya que cumplirá la función de dar mayor unidad a nuestro territorio soberano y facilitar el poblamiento y aprovechamiento económico de una rica y extensa área.

La construcción e implementación de un sistema de transporte mixto, constituido por transbordadores, que, utilizando la ruta de los canales patagónicos, une Puerto Montt con Puerto Natales y Punta Arenas; y Puerto Montt con Chiloé insular y continental y con la región de Aisén, es otra importante obra complementaria a la anterior que ya se encuentra en pleno funcionamiento y que significará prácticamente una solución integral y definitiva de este problema.

En resumen, puede decirse que la unificación o integración física del territorio, hasta lograr transformarlo en un solo gran país, cultural y nacional, consolidarlo y mantenerlo como tal, constituye un importante objetivo geopolítico, de

carácter permanente, para todo Estado. Asimismo, esta necesidad, es una comprobación más de la índole pacífica y no agresiva de la geopolítica, ya que, de lo contrario, se permitiría que las tendencias naturales o geohumanas fuesen las únicas que influyeran en la unificación y consolidación de la unidad física del territorio, lo que significaría, a la larga, la desintegración política de algunos territorios, debido a la influencia poderosa, persistente y determinista de los factores físicos o geohumanos, propendiéndose a la mayor concordancia entre las cuencas y unidades geográficas o regiones naturales de cada Estado. Esto, que aparentemente sería un ideal y podría contribuir teóricamente a la estabilidad política internacional, en realidad sería un objetivo conceptual bastante utópico, y en algunos casos, inconveniente. Como puede apreciarse, se trata de dos tendencias opuestas: la transformación del territorio no consolidado, en un país integrado por la influencia geohumana y por la acción política unificadora y civilizadora; o, en su defecto, la transformación y desintegración de un país no consolidado, en varios territorios distintos, pertenecientes a varios Estados, por la influencia natural o geohumana, espontánea, persistente, separadora, de grandes obstáculos fisiográficos o étnicos, grandes distancias y espacios vacíos, presentes dentro del territorio.

En los Estados donde el territorio coincide aproximadamente con el país natural, o está fuertemente unificado y cohesionado en forma natural y geohumana, no existe tal problema, pudiendo dedicarse exclusivamente a consolidar y mantener tan feliz correspondencia. Es el caso de Francia, de Hungría, de Unión Soviética, de Australia y, en parte, de EE.UU., India y China.

Existen numerosos Estados cuyo territorio está dividido en varios países completos o en un país y varios trozos de otros países, o bien, corresponde exclusivamente a un fragmento de un país, cuya parte principal pertenece al territorio de otros Estados.

Por ejemplo, el territorio de la URSS está formado por numerosos países contiguos, unidos geográficamente.

En cambio, la Cuenca del Plata, como país o región natural, está dividida en territorios que pertenecen a Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Otro ejemplo bastante curioso es el del territorio del Reino Unido, que comprende un país principal representado por la isla de Gran Bretaña y un trozo de otra unidad geográfica natural que es la isla de Irlanda (Ulster). A su vez, dentro de Gran Bretaña se distinguen subunidades geográficas, como son: Escocia, Inglaterra y el País de Gales, que presentan algunas características fisiográficas diferentes y a la vez están habitadas por naciones bastante bien definidas en sus rasgos culturales y étnicos.

La separación del país o del territorio unificado e integrado, puede tener lugar también por efecto de las influencias separadoras o secesionistas de las acciones o medidas políticas, especialmente por disensiones políticas regionales o locales internas, estimuladas a veces por poderes extraños o foráneos interesados.

En resumen, un territorio debe ser convertido en un país, que ejerza, por lo menos, las siguientes influencias: En lo político, facilite la independencia, soberanía, integridad nacional y territorial, la unidad política y administrativa, la integración, dominio, control y gobierno del Estado; en lo económico, otorgue el máximo grado de autarquía, autosuficiencia e independencia económica, como asimismo, que facilite las comunicaciones y los transportes internos e internacionales; en lo social, facilite su poblamiento, la salubridad, el desarrollo de las virtudes ciudadanas, su educación, su cultura integral y su capacidad, como asimismo la integración y unidad nacional, étnica y social y el bienestar de toda la población; y que, en lo militar, facilite la defensa del territorio soberano y de la población, de sus bienes espirituales y materiales y, en general, del bien común nacional.

Por lo tanto, podría decirse que cada uno de los cuatro campos de acción del poder nacional, genera un conjunto de influencias que contribuyen a formar, dinamizar y organizar un espacio geográfico funcional, correspondiente a la índole de cada campo de acción. Así, se crea un "país político administrativo", un "país económico", un "país geohumano" o social, un "país geoestratégico" o militar. El ideal es que estos cuatro países conceptuales estén superpuestos entre sí, y asimismo, coincidan con el "país geográfico" y con el "país jurisdiccional" o territorio soberano del Estado.

Así como una familia, convierte un terreno propio en "su vivienda" y ésta es la representación material de "su hogar", el gobierno y la ciudadanía de un Estado, transforman el territorio soberano en "su país", comarca humanizada, culturizada, civilizada y unificada por su paisaje característico, que constituye el hogar de la nación y el cuerpo físico de la patria.

② La *nación*, es otro de los elementos constitutivos del Estado, de índole estimativa y aproximada, que tiene varias acepciones.

Una de las más conocidas es aquella que expresa que se trata de un pueblo que domina y habita un determinado territorio o país. En este caso, es un término casi sinónimo de Estado y a veces se usa para significar tal concepto.

La diferencia puede ser la falta de soberanía y de gobierno. Pero, repetimos, muchas veces se dice nación, cuando se hace referencia a un Estado. Incluso, el término "nacional" en muchos casos se refiere a "del Estado". Es el caso de la "Seguridad Nacional", Canción Nacional, Escudo Nacional, etc.

Pero veamos otras acepciones del término nación, considerándolo como un elemento constitutivo del Estado y no como el Estado mismo. De la obra "ESTADO Y NACION", de BENJAMÍN AKZIN, hemos tomado, en forma no textual, un concepto bastante aceptado y difundido, que dice que la nación es el grupo étnico políticamente dominante dentro del Estado.

Otro concepto muy conocido, discutido y aceptado por el mismo autor, expresa que la nación es la población del Estado, cohesionada espiritualmente por fuertes y permanentes vínculos comunes. En otras palabras, la nación es la población que ha adquirido un firme espíritu de cuerpo y está consciente de él. También se expresa en la misma obra que la nación es la población vinculada al Estado, por firmes lazos de fidelidad.

También se ha definido a la nación como la "sociedad natural de hombres a los que la unidad de territorio, de origen, de historia, de lengua y de cultura, inclina a la comunidad de vida y crea la conciencia de un destino común" (LARROUSSE).

Lógicamente, todos estos conceptos, más o menos similares, no son incompatibles entre sí, sino por el contrario, puede decirse, combinándolos, que la nación es el grupo étnico principal y políticamente dominante dentro de un Estado, debido, no sólo al hecho de que constituye el grupo étnico o nacionalidad mayoritaria dentro de la población, sino fundamentalmente a que está cohesionada espiritualmente, por fuertes y permanentes vínculos comunes.

Por otra parte, desde un punto de vista sociológico, antropológico y etnológico, nación es todo grupo étnico importante que posee características comunes entre sí y que lo diferencian de otros grupos con otras características propias.

Desde este punto de vista, una nación es sinónimo de una nacionalidad y se distingue de este término, sólo por su mayor o menor importancia relativa e influencia política dentro de un Estado. En tal caso, la nación sería el grupo dominante; y las nacionalidades, los otros grupos de menor importancia o poder político. Estos suelen ser denominados también: minorías étnicas, minorías demográficas, minorías nacionales, comunidades étnicas o grupos nacionales. Dentro de las minorías o grupos distintos, cabría considerar a las minorías extranjeras, que pueden estar diseminadas y mezcladas geográficamente con la población nacional del Estado, o bien, pueden estar localizadas en determinadas áreas, en cuyo caso, pasan a ser, además, enclaves geohumanos extranjeros y, si están en áreas fronterizas y tienen continuidad geográfica con la población de algún Estado vecino, pueden constituir puntas de crecimiento étnicas o demográficas. En cualquiera de los tres casos, son fenómenos no orgánicos del Estado que suelen constituir peligros latentes para su seguridad nacional.

En síntesis, la nación es la mayoría de la población, espiritualmente cohesionada por vínculos comunes permanentes, de carácter natural o de índole cultural, en su más amplia acepción, que domina políticamente dentro del Estado y se identifica aproximadamente con él, guardándole fidelidad y aglutinando, a veces, en torno suyo, a las demás nacionalidades y minorías étnicas.

De todo lo anteriormente expuesto, se infiere que, uno de los objetivos geopolíticos más importantes de un Estado, es la transformación paulatina y permanente de su población, en una nación y la consolidación y mantención de ese logro al máximo posible, para conservar la unidad nacional, la identidad de la nación con el Estado y la supervivencia, seguridad y proyección de ella por medio del Estado, hasta alcanzar el mejor destino de grandeza a que puede aspirar.

El objetivo de hacer coincidir aproximadamente o identificar a la nación con el Estado ha sido objetado por diversos autores, en distintas épocas, considerándolo como una meta artificial y peligrosa, a la cual se le ha denominado "principio de las nacionalidades" y que preconiza que toda nación debe organizarse como Estado y todo Estado debe corresponder a una sola nación. Se concuerda con tales prevenciones contra un principio no siempre aplicable y en muchos casos, peligroso, especialmente si se toma la acepción de nación como grupo étnico, o en forma restringida, como minorías o nacionalidades. Pero, estimamos que la nación, como población espiritualmente cohesionada, puede aglutinar a todos los grupos menores que habitan dentro del territorio, o bien, puede integrar a varias naciones o grupos dentro de un Estado, en forma amplia, conservándoles y respetándoles sus características y costumbres propias, para construir una sola gran nación, que se identifique con toda la población del Estado.

La integración geohumana dentro de un Estado, de los distintos grupos nacionales o étnicos, en torno a la nación principal, conservándoles y respetándoles sus características propias y el logro, al mismo tiempo, de la unidad geohumana y política permanente, obviamente es difícil, lenta y delicada.

Cada Estado ha buscado soluciones originales para este problema.

En algunos casos, los pueblos o naciones se han mezclado y amalgamado en tal forma que constituyen uno solo, sólidamente cohesionado e indivisible; en cambio, en otros, han permanecido sin mezclarse, ocupando regiones o países contiguos entre sí.

Por ejemplo, los normandos y los anglosajones del Reino Unido, se han fusionado integralmente; en cambio, los bretones o galeses habitan su propio país, al igual que los escoceses e irlandeses del Norte.

En España, los vascos y catalanes se mantienen separados en sus respectivos países; en Francia, los bretones, vascos, flamencos y alsacianos se mantienen relativamente separados; en cambio, los normandos y los borgoñones están más integrados con los antiguos pueblos celtas (galos) y con los elementos francos, constituyendo la nación francesa. En todo caso, puede estimarse que la actual población francesa coincide aproximadamente con su nación.

Como puede apreciarse, el sano nacionalismo o espíritu de cuerpo de una nación no es excluyente ni exclusivista. Muy por el contrario, crea y consolida no sólo vínculos espirituales internos, sino “eslabones” o “puentes” geohumanos, étnicos o culturales que permiten y, en algunos casos, facilitan, la convivencia pacífica y la integración con otras naciones y pueblos, e incluso con otros Estados.

En general, los vínculos comunes, que contribuyen en forma más importante a formar, consolidar y mantener una nación, son los siguientes:

- De nacionalidad o ciudadanía (conciencia del ser colectivo como nación, que busca un destino común y que guarda fidelidad al Estado);
- Genealógicos o consanguíneos;
- Étnicos o raciales;
- Históricos o de tradiciones comunes; especialmente históricos militares;
- Geográficos o de contigüidad, continuidad, vecindad y convivencia;
- Políticos o de dominio o poder;
- Estratégicos;
- Económicos;
- Sociales y,
- Culturales.

Los vínculos culturales pueden clasificarse en:

- religiosos,
- ideológicos,
- artísticos (especialmente folklóricos) y
- lingüísticos.

Generalmente, algunos de estos vínculos, son más dominantes que otros. Entre los más importantes, están: los de nacionalidad, genealógicos, étnicos, históricos, religiosos y lingüísticos.

Sin embargo, hay muchas excepciones a estas prioridades generales. Puede decirse que, en algunas naciones existen vínculos más fuertes, que no son los mismos que cohesionan espiritualmente a otras naciones. Pero, puede establecerse también, como una norma general, que, en toda nación existe por lo menos un vínculo

lo espiritual dominante. La conciencia de estos vínculos en la ciudadanía de un Estado y los estímulos para consolidarlos y acrecentarlos, constituyen en sí, factores positivos para la formación y mantención de la nación.

Por ejemplo, en el caso de la nación suiza, el vínculo más importante ha sido el de nacionalidad o conciencia de unidad nacional, que ha logrado, junto a los vínculos étnicos, históricos y políticos, mantener, férreamente cohesionada a la población de los distintos cantones suizos, contra cuya cohesión atentan los siguientes factores adversos:

- falta de continuidad geográfica o compartimentaje morfográfico, salvo la región natural bernesa, que se extiende entre los Alpes y el Jura y entre el lago Constanza y el lago Lemán o Ginebra;
- falta de unidad religiosa;
- falta de unidad lingüística.

A estos factores negativos, debe agregarse el agravante de que existe continuidad fisiográfica o natural de algunas regiones de Suiza con áreas de los territorios vecinos y que lo mismo sucede con respecto a religiones y a idiomas.

En el caso de la formación del nuevo Estado de Israel, y de la mantención de la unidad de la nación israelita, durante casi 20 siglos, desde la Diáspora hasta la Independencia en 1948; podría estimarse que los vínculos más poderosos han sido los siguientes:

- religiosos,
- genealógicos o consanguíneos, especialmente a través de la madre,
- históricos y,
- económicos.

Posteriormente, se han mejorado fundamentalmente los vínculos lingüísticos, los geográficos, los políticos y los estratégicos.

Existen naciones divididas en dos o más Estados, como es el caso de la actual nación coreana, que constituye la población de Corea del Norte y de Corea del Sur.

Otro caso algo semejante es el de la nación alemana, que se encuentra dividida en la República Federal y la República Democrática, más algunos núcleos de población alemana que habitan en Polonia y en la URSS (Prusia Oriental), sin considerar las minorías de origen alemán que viven cerca de sus fronteras, en los Estados que rodean a las dos repúblicas alemanas.

También existen naciones repartidas o fragmentadas, como es el caso de Ar-

menia, cuyos habitantes se encuentran formando parte de la población de Turquía, Irán y la URSS.

La reunificación de Corea, la de Alemania y la independencia de Armenia son posibles, pero difíciles objetivos geopolíticos, de estas naciones divididas, dadas las condiciones políticas imperantes, uno de cuyos factores comunes es el enorme poder nacional de la URSS.

De lo expresado hasta aquí, acerca de la formación de una nación, como resultado del proceso de cohesión espiritual de una población, se infiere que los estímulos para lograr este vital objetivo para un Estado, deben ejercerse sobre los distintos vínculos enunciados, tratando de aumentarlos, perfeccionarlos y diversificarlos, conforme a las prioridades que para cada Estado se establezca.

De lo anterior se deduce la enorme importancia de aquellos vínculos más susceptibles de mejorarse, por medio de la educación, tales como: los de nacionalidad (conciencia de unidad nacional y fomento del sano nacionalismo); históricos (historia patria; culto del patriotismo; conocimiento geográfico, teórico y práctico del territorio nacional); religiosos (estímulo de la enseñanza religiosa, dentro de la libertad de cultos); folklóricos (enseñanza y práctica del folklore nacional); y lingüísticos (enseñanza de uno o más idiomas vernáculos). Por ejemplo, el hebreo, en Israel; el quechua, en Perú, etc. Para Chile, es importante el fomento de la enseñanza del mapuche o araucano.

Obviamente, el estímulo de los valores nacionales, históricos, patrióticos, religiosos, folklóricos, lingüísticos, etc., obedece a necesidades culturales, de educación integral de la persona humana que le permitan su realización espiritual, dentro de diversos grupos humanos, desde la familia hasta la Humanidad toda, pasando por la sociedad y el Estado.

El aprovechamiento, lícito y ético por cierto, que el Estado puede hacer del fomento de estos vínculos espirituales, es totalmente compatible con la finalidad principal de la educación humanista y sirve, indirectamente, a través del progreso socioeconómico y de la seguridad nacional, de base fundamental sobre la cual el ciudadano puede buscar y obtener su realización integral.

También puede mejorarse o aumentarse los vínculos por medio de leyes fundamentales o comunes que estimulen, directa o indirectamente, su desarrollo. Por ejemplo, las leyes sociales que propendan a un mejor nivel de vida y bienestar de la población; las leyes que estimulen la economía en forma adecuada, racional y justa; las leyes que tiendan a estimular la unidad política; la descentralización administrativa; el desarrollo armónico de cada región del país, etc.; sin duda, que aceleran y perfeccionan la permanente y paulatina transformación de la población del Estado en una nación.

Un excelente ejemplo de algunas de las medidas que puede tomar un Estado para conseguir éste y otros objetivos relacionados, es "El Objetivo Nacional del Gobierno de Chile", difundido en diciembre de 1975.

Volviendo nuevamente a concepciones teóricas, podría alguien inquietarse ante la posibilidad de que la Geopolítica pudiera recomendar a la Política, medidas o estímulos, directos o indirectos, que afecten a la Ética, o al Derecho. Por ejemplo la preferencia discriminatoria por un credo religioso, el fomento de la natalidad en alguna raza o grupo étnico determinado, o el control dirigido para frenar a otro, la parcial o irreal interpretación de la Historia, o el fomento del odio a otras naciones, con fines de estimular un falso nacionalismo, o una mayor unidad nacional, etc.

Nada de ello debe inquietar a quien conozca los verdaderos fines y objetivos de la Geopolítica, como ciencia. Esta debe asesorar a la Política, para aprovechar positivamente los factores geográficos y mejorar estos mismos factores, y lograr así, que su influencia futura sea cada vez más favorable al desarrollo y a la seguridad del Estado, con el objeto de buscar el máximo de bienestar y felicidad para su población.

La Geopolítica preconiza mejorar positivamente los factores geográficos propios, pero en ningún caso deteriorar los de otros Estados o naciones; ni tampoco frenar o alterar los procesos naturales o sociales, ni destruir ilegalmente la vida, ni atentar contra la Ética ni el Derecho. Todo estímulo, directo o indirecto, a un factor geográfico, especialmente en el caso de la población y de la nación, debe estar sujeto al estricto cumplimiento de estas normas éticas y jurídicas.

Por ejemplo, el fomento de la enseñanza del hebreo, como idioma oficial del Estado de Israel, es un típico caso, de una medida positiva, ética y jurídica, que estimula la unidad nacional, pero no atenta contra ningún otro Estado, nacionalidad o minoría. Sin embargo, dentro de la influencia, proyección y relatividad de los factores, es una medida política que, al afectar favorablemente a Israel, resta posibilidades a sus enemigos para tratar de destruirlo.

Como se expresó anteriormente, un aspecto importante relacionado con la formación y perfeccionamiento de una nación y por lo tanto de un Estado, es el aprovechamiento de las características favorables de una raza y el mejoramiento relativo de sus características desfavorables.

La raza es el conjunto de características físicas hereditarias, más o menos visibles y medibles, predominantes en los grandes grupos humanos, localizados sobre la Tierra, que los hace parecerse entre sí, pero que los diferencia relativamente de otros, que poseen otras características o rasgos comunes.

No existe un criterio uniforme para establecer o delimitar las características de cada raza, ni tampoco para clasificar a la Humanidad en razas y grupos raciales.

Puede decirse que no hay ninguna raza pura; que cada una es sólo una generalización aproximada de características comunes; que algunas razas o grupos raciales presentan ciertas características más ventajosas para realizar ciertas actividades o para adaptarse en mejor forma a determinadas regiones y climas; y que, algunas razas, subrazas o grupos raciales, poseen mayores afinidades para mezclarse o convivir entre sí. También se ha investigado y concluido que algunas razas o grupos raciales son más fuertes que otros ante algunas enfermedades.

De lo anterior puede deducirse que existen condiciones comunes y otras diferenciales entre algunos grupos humanos, factores que pueden y deben aprovecharse, en relación, entre otros objetivos, con la formación, consolidación, mantención y perfeccionamiento de cada nación, en sus condiciones cualitativas y cuantitativas.

Otro aspecto que tiene mucha atingencia con el concepto de nación es la tradición histórica. Este es no sólo uno de los más importantes vínculos que permiten formar y perfeccionar a las naciones, sino que representa toda una filosofía de la propia existencia de un pueblo o de una nacionalidad y por lo tanto de una nación. Existe un vínculo espiritual de gran intensidad, de carácter sentimental, que une, en una nación, a todas las generaciones pasadas, con la presente y las futuras. Así como el instinto de conservación del individuo es uno de los más importantes aspectos en la vida de toda persona, determinando en gran medida su destino, su salud, su seguridad y su conducta; en las naciones, el instinto de conservación, se materializa en el desarrollo y en la seguridad nacional del Estado, en todos sus aspectos. Existe también, lógicamente, el instinto de conservación de la especie, pero es aplicable más a la Humanidad, como un todo, que a las colectividades, ya que éstas suelen rivalizar entre sí, defendiendo su vida, su seguridad, sus intereses vitales, su "bien común general", y otros valores fundamentales, ante otras colectividades o grupos antagónicos.

Puede decirse, entonces, que la nación, como grupo étnico, puede ser la causa, o la "madre" del Estado, al facilitar su formación y engrandecimiento; o bien, el efecto, o "hija", del Estado, cuando éste, por la aplicación de sabias medidas y acciones políticas, ha sido capaz de cohesionar sólidamente a su población, estimulando su aglutinación, cultivando su tradición histórica, y fortaleciendo, en general, los distintos vínculos que la unen y le dan solidez.

Otro aspecto de gran importancia en la formación y consolidación de la nación, es la permanente y continua vigilancia y el control de la fortaleza y calidad

de los distintos vínculos que cohesionan a la población, constituyéndola en una verdadera nación, para impedir que intereses o poderes extraños traten de aflojarlos, deteriorarlos, cortarlos o destruirlos, ya sea infiltrando ideologías, creos, costumbres u otros elementos que ablanden, carcoman o suelten esos vínculos espirituales, que mantienen la unidad nacional. Una de las funciones del sistema de Seguridad Nacional es realizar este control permanente y tomar las medidas para que no se produzcan grietas, fisuras, fatigas, u otros deterioros, que puedan poner en peligro la unidad nacional y, con ello, la Seguridad Nacional del Estado.

Obviamente, no basta el fortalecimiento de los vínculos para lograr una adecuada seguridad nacional. También será necesario, entre otros aspectos fundamentales, aumentar y mantener la calidad de la población y de las actividades que realiza. En estos aspectos tiene una enorme importancia la aplicación práctica de las Leyes 1ª y 2ª de Ratzel; del aumento de la cultura y de la capacidad ciudadana, respectivamente; como asimismo, la aplicación de la “Regla de Oro”, de Toynbee o Ley del “Desafío y la Respuesta” o “del Justo Medio”. Estas tres leyes y principios, permiten acrecentar la calidad de la población y aumentar la fortaleza y solidez de la nación.

Con cuanta razón la historia nos enseña que Roma no fue invadida ni destruida por los bárbaros, sin antes haberlo sido por la molicie y la desintegración moral de sus propios ciudadanos.

En síntesis, la nación se proyecta en el espacio y en el tiempo; lo que con enormes esfuerzos y sacrificios construyeron los abuelos, debe ser conservado y mejorado por los nietos y lo que éstos construyan hoy, será en beneficio no sólo de la actual generación, sino de todas las generaciones futuras de ciudadanos del Estado, cuyo bien común general, e intereses vitales colectivos, deben lograrse y mantenerse, sobre la base de la grandeza y perfeccionamiento espiritual y material del Estado.

Como elemento constitutivo congénere de la soberanía, puede considerarse al *poder nacional* del Estado. Al decir poder nacional del Estado, o poder nacional soberano, queremos expresar el hecho de que, el poder nacional se genera, fundamentalmente, en la población del Estado, que es el único elemento constitutivo vivo y dinámico de él; y, dentro de la población, en lo que constituye su parte más fiel y cohesionada espiritualmente, que es la ciudadanía nacional, considerada en su más amplia expresión, la que asimismo, forma el núcleo humano principal de la nación. A su vez, tal poder se apoya y enraíza, se nutre y fortalece, se acrecienta y perfecciona, en el territorio soberano, el cual imprime energías y vigoriza a la población y le permite ejercer dicho poder sobre un área geográfica determinada, que le confiere al Estado ciertas relativas ventajas políticas, estratégicas, sociales y económicas.

Otros factores importantísimos del poder nacional, tales como: la organización política y jurídica, la voluntad de ser, de existir y de realizarse de la población y de la nación —todo lo cual se materializa a través de la institución jurídica y política que es el Estado— confieren al poder nacional toda su plenitud y vigencia. Es así como un Estado soberano posee no sólo la facultad jurídica para actuar en el campo internacional sino en el interno; asimismo se organiza política y jurídicamente y constituye a su gobierno, para que lo conduzca y lo represente ante la comunidad internacional.

Por estas razones, puede decirse que la expresión “poder nacional del Estado”, no es redundante, sino explicativa de que el poder nacional se genera fundamentalmente en la nación, pero no puede manifestarse como tal, crecer, fortalecerse o ser utilizado, mientras la nación no esté constituida como Estado. Sin embargo, para facilitar y simplificar, suele hablarse del “poder nacional”, a secas, entendiéndose que se trata no sólo del poder de la nación, como elemento humano o como fenómeno étnico, sino de todo el Estado, como entidad compuesta por elementos humanos, físicos y políticos.

③ El poder nacional es un elemento o factor bastante complejo, formado por todos los recursos humanos, geográficos y políticos, espirituales y materiales, que posee efectivamente el Estado y de los cuales puede hacer uso, para respaldar su independencia y soberanía y que, en combinación con los factores positivos de “salud” y “fortaleza” de la población, facilitan la seguridad nacional y el progreso integral del Estado.

El Sr. general AUGUSTO PINOCHET U., en su obra “GEOPOLITICA”, al referirse al poder soberano, expresa:

“El poder soberano es la más amplia libertad que tienen todos los Estados para hacer su voluntad en las diferentes acciones que emprenden y en todos los campos que comprende la vida y desarrollo del Estado” (Ob. cit. 2ª edición 1974, Pág. 152).

El mismo autor (Ob. citada, Pág. 153) define y enfatiza la importancia de este factor, en la siguiente forma:

“La fuerza organizadora de la vida social, en el más amplio sentido que tiene el Estado, la constituye el “PODER NACIONAL”, que es la resultante orgánica que tiene para dirigir sus destinos como política del poder. Luego, “poder” comprende la organización de la población para ejercer dominio sobre el espacio y sobre la masa humana ubicada dentro de los límites del Estado, para llevar a la práctica, en forma esencialmente dinámica, la voluntad del Estado”.

* “No coincide el concepto de “poder nacional” con el de “fuerza” en el sentido de violencia, ya que ello resulta de la reacción de las variadas facetas que presenta el poder”.

Según la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, de 1974 (Pág. 37) el poder nacional es la “capacidad real y potencial del Estado de defender y promover su interés nacional frente al resto de las naciones”.

El Sr. general HORACIO TORO ITURRA, en un trabajo titulado “SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR EN LOS OBJETIVOS NACIONALES” (Rev. de Seg. Nac. N° 61 Pág. 27), define al poder nacional como “el grado de capacidad que tiene el Estado y la nación, derivado del conjunto de sus atributos reales y potenciales, y que puede utilizar para lograr los objetivos nacionales —internos y externos— en un período específico de su existencia”.

Otra definición de este concepto es la siguiente:

Poder Nacional es el conjunto de recursos de todo orden que posee el Sistema Social y la aptitud de ellos resultante —derivados tales recursos de las capacidades actuales y potenciales de la Estructura Nacional— y que el Gobierno utiliza en el esfuerzo de materializar el Proyecto Nacional, especialmente en el plano de las relaciones internacionales, a través de las metas del Desarrollo y la Seguridad.

Otra definición considera que el Poder Nacional es la capacidad del Estado para modificar la conducta de otros Estados o poderes de acuerdo a los intereses del propio Estado.

También podría decirse que el Poder Nacional es la capacidad del Estado para hacer respetar, disuasiva o coercitivamente, el ejercicio de su soberanía o independencia, y para proporcionar la seguridad nacional necesaria, ante cualquier amenaza de otros Estados o de otros poderes antagónicos, internos o externos.

Tal capacidad es la resultante de los recursos espirituales y materiales que, debidamente organizados, dan fuerza o fortaleza al Estado para enfrentar eventuales conflictos con otros, o con poderes enemigos; y permiten o facilitan la consecución de los Objetivos Nacionales.

En otras palabras, según este concepto, el Poder Nacional sería la capacidad integral de respaldo a las decisiones soberanas del Estado que conduzcan al logro de sus objetivos nacionales y al perfeccionamiento del Bien Común General, tanto en sus aspectos de desarrollo como de seguridad nacional.

El poder nacional permite el libre ejercicio de la soberanía y la capacidad de actuar con total libertad de acción.

Como el poder nacional está compuesto por la totalidad de los recursos,

factores o elementos de que dispone el Estado, varios autores coinciden, en general, en agruparlos en cinco conjuntos principales o áreas, que son:

- el factor humano (población),
- el factor geográfico (territorio),
- el factor jurídico-político,
- el factor técnico-militar o bélico, y
- el factor técnico nacional.

El Sr. JOSÉ RICARDO BENAVENTE HOLLEY, en su artículo “PODER NACIONAL Y SEGURIDAD NACIONAL” (Rev. de Seg. Nac. N° 3, Pág. 63) menciona y describe los siguientes factores del poder nacional:

1. el territorio,
2. la población,
3. el carácter nacional de la población,
4. la moral nacional,
5. los recursos naturales renovables y no renovables,
6. la capacidad industrial,
7. la capacidad de desarrollo científico y tecnológico,
8. el poderío bélico,
9. la forma de gobierno,
10. el fervor popular,
11. la política económica,
12. la calidad de la diplomacia,
13. la educación y cultura,
14. las comunicaciones,
15. la legislación interna y
16. la soberanía.

El Sr. general HORACIO TORO ITURRA, en el trabajo ya mencionado, al referirse a los factores del poder nacional, entre otros conceptos, expresa:

“En la práctica este Poder Nacional está constituido por recursos físicos, materiales, humanos, espirituales, morales, intelectuales, institucionales, jurídicos, culturales, históricos, militares y tecnológicos que resultan del funcionamiento más o menos perfecto del sistema nacional y de las condiciones geopolíticas del país”.

“Básicamente, los tres elementos que caracterizan al Estado —población, territorio y estructura política— son fuentes directas de un determinado grado de poder”.

Como puede apreciarse, el poder nacional es una condición, aptitud o capacidad del Estado, integrada por todos sus recursos y factores. Por lo tanto, esta capacidad total del Estado, lógicamente, comprende todos sus elementos constitutivos.

Esto nos llevaría a estimar, a primera vista, como poco lógico el esquema que hemos presentado, que considera al poder nacional como un elemento constitutivo “no clásico” del Estado. Sin embargo, si se acepta que los tres fenómenos o factores que estamos analizando, que hemos denominado elementos constitutivos “no clásicos”: país, nación y poder nacional, son no sólo fenómenos políticos geográficos, sino también condiciones, aptitudes o capacidades resultantes del Estado, que pueden expresarse con los términos de “grado de unidad e integración geográfica”; “grado de unidad e integración geohumana” y “grado de capacidad para influir, dominar y actuar”, podemos aceptar al poder nacional como una cualidad o factor del Estado que engloba a todas las demás, aunque no es sinónimo del Estado. Por lo tanto, el poder nacional puede ser estudiado en un mismo nivel u orden de ideas que el concepto de país, como unidad física del territorio, y de nación, como unidad espiritual de la población entre sí y con respecto al país.

Veamos, ahora, algunas de las principales características del poder nacional.

Es evidente que el poder nacional del Estado es variable a través del tiempo, sea en forma positiva o negativa y ello, en términos absolutos y relativos. El Sr. general HORACIO TORO ITURRA expresa que el poder nacional “es eminentemente dinámico y cambiante y podrá crecer, mantenerse o decrecer por la concurrencia de múltiples factores internos y externos” (Ob. citada, Pág. 27).

Otra característica resaltante del poder nacional, es su relatividad, ya que su mayor o menor importancia e influencia, está en relación comparativa con el poder nacional de otros Estados.

Otra característica de gran importancia del poder nacional es que confiere relatividad a muchos otros factores y fenómenos geográficos y geográfico políticos. Por ejemplo, una misma área geográfica puede ser favorable o desfavorable para la seguridad nacional y para el progreso socioeconómico de un Estado, según esté o no protegida por un poder nacional adecuado. Es así como un Estado débil, dueño soberano de áreas geográficas de gran valor estratégico, de carácter mundial o continental, o poseedor de grandes riquezas, suele ser presa de intensos apetitos y de la ambición de otros Estados más poderosos, que son atraídos por tales áreas valiosas y que pueden tratar de apoderarse de ellas para aprovechar las ventajas relativas que su posesión les pueda otorgar. Este fenó-

meno está explicado claramente por RATZEL, en su 5ª Ley del crecimiento de los Estados.

A su vez, un Estado relativamente poderoso, puede sacar gran provecho de un área de valor estratégico o económico, ya que cuenta con los recursos humanos y materiales adecuados, para utilizarla como una buena posición estratégica o económica, según sea el caso. Las áreas de valor estratégico son aquellas cuya posesión brinda ventajas relativas para la defensa nacional; las de valor económico, son las que contienen mayores riquezas, que aumentan el progreso socioeconómico y la seguridad nacional. Obviamente, un Estado poderoso puede explotar sus riquezas en un ambiente de relativa mayor seguridad nacional.

De lo anterior puede inferirse que el poder nacional permite respaldar eficazmente el ejercicio de la soberanía nacional, en su más amplio sentido, como también resguardar sus intereses nacionales vitales, lo que equivale a decir, garantizar su seguridad nacional, ante cualquier amenaza o peligro contra su población o su territorio soberano. Asimismo, permite influir o actuar sobre cualquier factor o poder que afecte directa o indirectamente, su vida y evolución como Estado, aunque se encuentre ubicado a miles de kilómetros de su espacio soberano.

Esta es, tal vez, una de las diferencias más marcadas entre la soberanía y el poder nacional. La soberanía se ejerce exclusivamente dentro del territorio jurisdiccional, en cambio, el poder nacional trasciende dichos límites con su presencia física, materializada por capacidades o fuerzas propias o con su influencia a la distancia, derivada de su potencial capacidad para actuar, o influir, con oportunidad y eficacia, y puede, por lo tanto, proyectarse hasta lejanos confines, en resguardo de la seguridad nacional del Estado de donde emana, en forma similar a un poderoso campo electromagnético, capaz de atraer o repeler a distancia a otros cuerpos.

El ejemplo del área del Golfo Pérsico, con su enorme riqueza petrolífera y su estratégica posición geográfica, en relación no sólo a sus dueños, sino a las grandes potencias mundiales, especialmente, a Estados Unidos de A. y a la URSS, se estima que ilustra en forma demasiado clara y dramática lo expresado precedentemente.

Asimismo, el ejemplo de Irán, con su posición estratégica y sus grandes riquezas petroleras, y de Afganistán con su estratégica posición, como vecino de Irán, su proximidad al área petrolífera del Golfo Pérsico y alrededores**, y al Océano Indico, más su vecindad con Pakistán, India, China y la URSS, completan,

en parte, el cuadro actual, que demuestra en forma clara y evidente la relatividad que el poder nacional confiere a los demás factores y la vigencia, cada día más intensa, de la 5ª Ley de RATZEL.

La deficiencia del poder nacional en un Estado, como efecto de su propia debilidad o del aumento relativo del poder de otros Estados que puedan afectarlo negativamente, influye directamente sobre su desarrollo, seguridad y soberanía. Esta, al verse privada del adecuado apoyo, se ve restringida en su ejercicio, o de aplicarse en forma irrestricta, puede generar situaciones conflictivas, especialmente en el campo internacional.

Por otra parte, la falta de poder nacional dificulta el logro de los objetivos nacionales, y, en forma similar a un organismo vivo que está débil, posibilita el desarrollo de enfermedades que, en el Estado, pueden manifestarse en forma de disensiones, guerras civiles, secesiones, decadencias y otros males, todos los cuales afectan a la seguridad nacional del Estado, a su evolución y destino, y, consecuencialmente, al bien común general de su población, nación y ciudadanía.

Al igual que los otros pares de elementos constitutivos congéneres, la soberanía y el poder nacional se influyen recíprocamente en muchos aspectos. Desde luego, la soberanía se apoya sobre el poder nacional y permite al Estado desarrollar el poder en todas sus formas, acción que una nación sin soberanía no puede realizar con libertad de acción e independencia. A su vez, el aumento del poder nacional permite un ejercicio más pleno, integral y efectivo de la soberanía del Estado. Por lo tanto, puede decirse que la transformación de la soberanía, que es sólo una facultad jurídica, en un poder nacional, que es una capacidad real de hacer e influir, constituye en todo Estado una necesidad y un objetivo permanente, que siempre debe ser perfeccionado.

Puede decirse entonces que para que un Estado tenga una efectiva soberanía e independencia, debe tener también un poder nacional adecuado que la resguarde y apoye. De esta manera, la soberanía y el poder nacional se entrelazan como una capacidad integral de independencia y de imperio del Estado que, en una sucesión esquemática de reconocimiento y respeto de los demás Estados por la soberanía de uno de ellos, sobre su territorio, debiera reunir esquemáticamente los siguientes requisitos:

- 1º Que el Estado tenga verdaderamente los derechos y títulos jurídicos sobre todo el territorio que considera bajo su soberanía.
- 2º Que tales derechos y títulos sean conocidos por el Gobierno y por la ciudadanía del Estado.

- 3º Que el Gobierno y la ciudadanía tengan la firme voluntad de ejercer esos derechos.
- 4º Que tales derechos sean reconocidos y respetados por todos los Estados y organismos internacionales que corresponda.
- 5º Que el Estado posea el poder nacional suficiente para resguardar, proteger y apoyar el pleno ejercicio de su soberanía.
- 6º Que el Gobierno y la ciudadanía tengan la firme voluntad de hacer uso del poder nacional, para resguardar, proteger y apoyar su soberanía, si ésta no fuese reconocida ni respetada por otros Estados, organismos internacionales u otros poderes antagónicos.
- 7º Que, empleado el poder nacional, lo que puede incluir normalmente el empleo disuasivo del poder bélico, y, eventualmente, en casos extremos, su empleo coercitivo, en resguardo de la soberanía, se obtengan los resultados previstos por la política (objetivos políticos), de tal manera que permita el pleno ejercicio de la soberanía, sin ninguna restricción o limitación, salvo las impuestas por el Derecho internacional.

“La integridad, independencia y soberanía nacionales solamente están garantidas en la medida en que las demás naciones la respeten. En consecuencia, no cabe hablar de tales bienes materiales y morales de una nación, si no es una realidad concreta el respeto que las otras naciones le otorgan” (MARIO ARNELLO), “Chile, un nacionalismo que mira hacia la universalidad”. “Nuestro camino”. Ed. Encina, 1976).

“Es innegable que la base de dicho respeto, la única norma verdaderamente cierta para que exista, es el “poder nacional”... (mismo autor, ob. citada).

Desarrollar e implementar un adecuado poder nacional, propio y absoluto, vale decir que no dependa determinadamente de alianzas o ayudas externas, sino principalmente de la capacidad del propio Estado, es no sólo una necesidad imperiosa e ineludible para todo Estado que desee mantener su soberanía y aumentar su seguridad nacional, sino un principio fundamental de todos los tiempos, refrendado por las experiencias y lecciones del pasado.

La historia universal nos enseña que en todas las épocas hubo Estados reacios a respetar las normas del Derecho internacional y que sólo entendieron ante el rudo lenguaje del poder y de la fuerza.

Es por ello que, desarrollar un poder nacional fuerte, constituye un deber nacional ciudadano, del gobierno y de la población de todo Estado que desee continuar gozando de los beneficios espirituales y materiales que le proporcionan la independencia, la libertad, la paz y la justicia, para así alcanzar el bien

común general y el más amplio bienestar y felicidad como ciudadanos de una patria grande, en todo sentido.

El tema del poder nacional y sus principales aspectos es demasiado amplio para pretender tratarlo en forma completa y profunda, dentro del reducido espacio de un artículo. Sin embargo, por su enorme importancia en la vida y evolución de todo Estado, debe dejarse constancia de su influencia determinante sobre el desarrollo y en la seguridad nacional del Estado.

A manera de *conclusiones*, deseamos enfatizar algunos conceptos:

I. En el estudio geopolítico de un Estado, en la parte correspondiente al análisis de los elementos constitutivos, es conveniente considerar no solamente el territorio, la población y la soberanía o independencia, sino también: el país, la nación y el poder nacional; ya sea, enfocándolos como otros tres elementos constitutivos auxiliares, o bien, como fenómenos fundamentales del Estado. Se estima que un método práctico podría ser incluir a cada uno de ellos, junto a su elemento constitutivo congénere.

II. Cada "fenómeno fundamental del Estado" es no sólo un importante factor de su situación político estratégica, sino que constituye un modelo ideal y un objetivo permanente de perfeccionamiento, de carácter universal para todo Estado. En general, estos objetivos pueden resumirse en los siguientes:

- transformar el territorio en un país,
- transformar la población en una nación, y
- transformar la soberanía en un poder nacional soberano.

Estas transformaciones deben realizarse en forma interna, pacífica y jurídica.

La transformación permanente de cada elemento constitutivo del Estado, en su elemento congénere o fenómeno fundamental correspondiente, es un objetivo de carácter universal y conceptual. Pero el "cómo", "cuándo" y "dónde" deben lograrse tales objetivos, son objetivos específicos, de cada Estado, que pueden formularse también como objetivos geopolíticos; constituyendo objetivos parciales del objetivo nacional del Estado, ya que deben adaptarse a las características y a la situación geográfico política particular de cada Estado.

III. Del estudio comparativo de los tres elementos constitutivos del Estado, entre sí; y con respecto a los tres fenómenos fundamentales del Estado, puede deducirse, en su mayor parte, el grado de armonía del Estado. Esta consiste fundamentalmente, en la adecuada proporción, correspondencia o superposición espacial y en el equilibrio de los diversos factores geográficos políticos del Estado, entre los

cuales indudablemente los más importantes son los elementos constitutivos y los “fenómenos fundamentales del Estado”.

IV. Del estudio del grado de armonía del Estado, pueden deducirse: desproporciones, discordancias o desajustes y desequilibrios, que permiten hacer un diagnóstico de los problemas dominantes del Estado, de sus debilidades y vulnerabilidades, como asimismo de las principales tendencias a cambios y modificaciones espontáneas, provocadas o parcialmente inducidas y sus proyecciones futuras.

Estos diagnósticos tienen gran importancia para conocer las condiciones de seguridad nacional del Estado, ya sea de peligros derivados de la falta de armonía en sus propios factores, como asimismo, en relación con otros Estados o poderes ajenos.

Las tendencias y posibilidades que se deduzcan del estudio de las desarmonías —especialmente de la falta de concordancia de la población con la nación, del país con el territorio y de la soberanía con el poder nacional, como asimismo, de los desequilibrios negativos del poder nacional con respecto a otros Estados— deben enfocarse con un criterio realista; ya que la ocurrencia de conflictos, su agravamiento y las posibles resoluciones y medidas que puedan estimular, impulsar y acelerar tales problemas, no dependen exclusivamente del propio Estado, sino de voluntades ajenas, muy difíciles de controlar o influir.

En cambio, las tendencias que se deduzcan del estudio de la armonía del propio Estado, deben analizarse con un criterio posibilista y condicionalista, ya que pueden ser debidamente controladas y solucionadas de acuerdo a resoluciones y medidas que adopte el gobierno del propio Estado.

Obviamente, de los defectos de armonía, del propio Estado, se deducen objetivos geopolíticos para solucionar tales defectos.

Dentro del estudio de la armonía del Estado y, por lo tanto, de las desarmonías que éste presente, es de gran interés determinar las áreas del territorio del Estado que le sirven de “zonas ejes” o de “núcleos de cohesión”, ya que ellas podrán ser conscientemente aprovechadas para cumplir esta función y para encauzar el crecimiento y el desarrollo del Estado. Deberá analizarse cuáles de estas áreas están en contacto o próximas a las fronteras y qué influencias y proyecciones tendrán en el futuro, que puedan generar conflictos, con el objeto de controlar tales efectos y consecuencias. También deberá determinarse qué áreas del territorio soberano del Estado no reciben la influencia cohesionadora de tales núcleos o zonas ejes, para deducir las medidas políticas que sustituyan la falta de tal influencia. Asimismo deberá determinarse qué áreas del territorio forman el país o las regiones naturales y qué poblaciones o núcleos demográficos configuran la nación y cuáles no,

para deducir, en ambos casos, las necesidades de medidas especiales que puedan paliar o solucionar la falta de factores unificadores naturales.

Se enfatiza que la solución de las desarmonías y desequilibrios, internos o externos, debe lograrse sólo por medios pacíficos y respetando el derecho nacional e internacional.

V. Además de la armonía, hay otros principios geopolíticos importantes, que tienen estrecha relación con la influencia unificadora del país y de la nación y con el efecto asegurador del poder nacional. Uno de ellos preconiza que el Estado debe crecer en forma orgánica y unitaria. Para lograrlo, el Estado debe aumentar y perfeccionar los vínculos físicos que favorecen la integración geográfica del territorio, hasta transformarlo en un país. Perfeccionar la unidad del país natural, aprovechando su influencia aglutinadora, persistente; perfeccionar el país artificial, construyendo o mejorando los vínculos y las comunicaciones que lo unan, a pesar de los obstáculos naturales que dificulten tal unidad. Crecer sólo interna y verticalmente y, en caso de eventuales expansiones, no buscadas por el propio Estado, sino que se hayan gestado por el ejercicio de su derecho a defenderse de posibles agresiones externas; orientar tales expansiones para que se realicen sólo sobre territorios que presenten continuidad geográfica con el país natural o artificial que se identifique aproximadamente con el territorio soberano del Estado. Perfeccionar la unidad nacional, fomentando los vínculos espirituales, naturales y culturales de carácter permanente que cohesionan a la población, transformándola en una nación a la cual deben integrarse todas las demás nacionalidades, minorías étnicas, comunidades y grupos humanos diferenciados que existan dentro de la población del Estado. Atender en forma especial los problemas de aquellos grupos étnicos que provengan o tengan identidad o afinidades con grupos congéneros vecinos cuyas mayorías pertenezcan a las poblaciones de otros Estados, principalmente si son Estados vecinos o grandes potencias con intereses vitales dentro del territorio propio o en sus inmediaciones. Evitar la formación de puntas de crecimiento y de enclaves étnicos o territoriales, dentro del propio territorio soberano. Crecer soberanamente sólo donde el poder nacional pueda resguardar la soberanía y apoyar la seguridad nacional. Perfeccionar la cultura nacional y la capacidad ciudadana, para aprovechar no sólo la favorable influencia de una población altamente capacitada, en beneficio del desarrollo y de la seguridad nacional, sino fundamentalmente para permitir un crecimiento armónico, orgánico y unitario de la población, en sus cualidades y virtudes ciudadanas, que le permitan gozar efectivamente del bien común general y realizarse integralmente como personas, en un Estado bien organizado, altamente desarrollado y debidamente respetado por todos los demás Estados.

VI. El desarrollo y crecimiento del país y de la nación, adaptándose en forma flexible a las características geográficas, geohumanas y geopolíticas, debe estar

orientado por el aprovechamiento de las condiciones favorables que presente el territorio y la población, particularmente por el dominio sobre las áreas relativamente más valiosas (5ª Ley de RATZEL) y el encauzamiento natural a lo largo de las áreas de menor resistencia fisiográfica o geohumana, para alcanzar a otras áreas valiosas propias, que precisen y sean susceptibles de un mayor poblamiento, desarrollo y una mayor seguridad, para poder abarcar todos los confines físicos y humanos del territorio y la población.

A su vez, los grandes obstáculos internos deberán ser franqueados u horadados, para unificar e integrar todo el territorio y toda la población que lo habita. Aquellos obstáculos que coincidan aproximadamente con fronteras de tensión, deberán ser reforzados para que tales fronteras se establezcan. Este principio, que puede denominarse de adaptación o de flexibilidad, aplicado al país, a la nación y al poder nacional, permite y facilita al Estado, dominar, controlar y aprovechar en grado óptimo todo su territorio, para servir a toda su población y ejercer la soberanía en todo el territorio y sobre toda la población, vale decir, nutrirse espiritual y materialmente del espacio vital soberano y resguardarlo contra cualquier amenaza extraña. Así, las áreas valiosas (RATZEL); las áreas de resistencia diferenciada (MAULL) y el espacio vital (RATZEL), son los principales factores, que se organizan flexiblemente, para satisfacer las necesidades vitales de desarrollo y de seguridad nacional del Estado.

VII. Dentro del análisis de los múltiples factores del poder nacional hay dos aspectos que, estimamos, tienen una importancia fundamental. Ellos son:

a. La relación recíproca y estrecha entre los vínculos culturales que cohesionan a una población transformándola en una nación, con los factores políticos y culturales del poder nacional del Estado.

Es así como, los vínculos de carácter religioso, ideológico y lingüístico, que enlazan a una nación, son asimismo recursos del poder nacional de índole: espiritual, moral, intelectual y cultural. Si a esta estrecha relación se agrega la posibilidad de su mejoramiento y perfeccionamiento por medio de la educación, puede deducirse que la aplicación de la 1ª Ley de RATZEL es fundamental para la formación y consolidación de la nación y del poder nacional. De allí su importancia indiscutible para el adecuado crecimiento del Estado y, por lo tanto, para la consecución de los objetivos nacionales. Esto mismo nos señala la necesidad insoslayable de controlar la propagación de ideologías que provengan de otros poderes y que puedan afectar negativamente a la propia nación y al poder nacional del Estado.

b. La estrecha relación entre los vínculos que consolidan a una nación, fundamentalmente en sus sentimientos patrióticos y nacionalistas, que generalmente son: el de nacionalidad, los genealógicos, los históricos y los estratégicos o

militares, con respecto a los recursos del poder nacional de carácter humano, espiritual, moral, institucional, histórico y militar, y su acrecentamiento por medio de la educación, la capacitación y el cultivo de las virtudes ciudadanas. Ello permite forjar una nación unida y fuerte, fiel a sí misma y a su tradición y destino común, capaz de obtener un poder nacional adecuado a sus necesidades de desarrollo y de seguridad nacional y de lograr sus objetivos nacionales. Estas relaciones nos explican y confirman la gran importancia de la correcta aplicación de la 2ª Ley de RATZEL, sobre el aumento de la capacidad ciudadana, que es la base de todo su progreso y crecimiento y, dentro del poder nacional, nos demuestra la importancia trascendental del poder militar, dentro del amplio y complejo conjunto de recursos que conforman el poder nacional del Estado.

VIII. Los fenómenos fundamentales del Estado son la base de la unidad y de la seguridad nacional. Un territorio puede influir positiva o negativamente sobre la unidad del Estado; un país, como unidad geográfica natural, influye sólo en forma positiva sobre la unidad del Estado; de lo contrario, no es realmente un país.

Asimismo, una población puede influir en forma favorable o desfavorable sobre la unidad del Estado. Si está compuesta por distintas razas, o naciones, con culturas diversas, puede ser un factor disociador que, ante una oportunidad política, podrá iniciar la disolución del Estado; su división o su sesesión; en cambio, una nación, será siempre un factor de unidad del Estado, ya que está fuertemente cohesionada por vínculos naturales y espirituales; de lo contrario, no es una nación.

La soberanía de un Estado puede ser reconocida y respetada por otros Estados, o bien, éstos la ignorarán, la refutarán o de hecho, la violarán. Pero el poder nacional de un Estado, y, dentro de él, especialmente su poder bélico, será siempre motivo de preocupación, para los demás Estados, que se interesarán por conocerlo y evaluarlo, lo más exactamente posible, para apreciar si están o no en condiciones de enfrentarlo. Por lo tanto, su implementación siempre será favorable, ya que su eventual superioridad comparativa, no obligará al propio Estado a emplearlo coercitivamente si no lo desea, pero, sí obligará, a quienes pretendan desconocer la soberanía, a aquilatar previamente la fortaleza de su guardián y protector y a sopesar los riesgos y las expectativas, para valorizar debidamente su resolución.

Además, el poder nacional no sólo salvaguarda la soberanía, sino que apoya la seguridad nacional del Estado.

El aumento y perfeccionamiento del poder nacional es, entonces, una legítima e ineludible necesidad de todo Estado que desee desarrollarse en paz y prosperidad, para llegar a ser una gran nación, capaz de brindar bienestar y felicidad a sus actuales y futuros ciudadanos.

En síntesis, los tres fenómenos fundamentales del Estado influyen de manera determinante en su seguridad nacional, ya que contribuyen en forma intensa y persistente a lograr y a mantener la unidad del Estado; a aumentar su fortaleza ante peligros y amenazas; a disminuir sus debilidades y, en general, a facilitar la mantención de su integridad geohumana y territorial y a posibilitar que el Estado ejerza su plena soberanía. Ellos no son simples andamios que se colocan para construir un edificio y después se quitan. Muy por el contrario: el país, la nación y el poder nacional son los sólidos y firmes cimientos, bases y pilares, sobre los cuales se levanta la construcción permanente del Estado.

16.	Vectin, G. Del	Filosofía del Derecho
15.	Toynbee, Arnold	Estudio de la Historia
14.	Toro Iturza, Horacio	Seguridad Nacional y Política Exterior en los Objetivos Nacionales. En Revista de Seg. Nacional N.º 6
13.	Katzel, Federico	Ubicación y Espacio. En Antología Geopolítica
12.	Pinochet Ugarte, Augusto	Geopolítica 2ª Edición (1974)
11.	Manni, Ono	Geografía Política
10.	Martens, Levi	La Tierra y sus recursos
9.	Larousse	Pequeño Larousse Ilustrado
8.	Hillion, André	Los grandes espacios económicos
7.	Herodoto	Los nueve libros de la Historia
6.	Gobierno de Chile	El Objetivo Nacional del Gobierno de Chile
5.	Gobierno de Chile	Declaración de Principios del Gobierno de Chile
4.	Demóstenes	Discursos Políticos
	José Ricardo	Revista de Seg. Nacional

BIBLIOGRAFIA

1. Akzín, Benjamín *Estado y Nación*
2. Arnello, Mario *Chile, un nacionalismo que mira hacia la universalidad. En Nuestro Camino*
3. Benavente Holley, José Ricardo *Poder Nacional y Seguridad Nacional. Revista de Seg. Nacional N° 3*
4. Demóstenes *Discursos Políticos*
5. Gobierno de Chile *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*
6. Gobierno de Chile *El Objetivo Nacional del Gobierno de Chile*
7. Herodoto *Los nueve libros de la Historia*
8. Hillion, André *Los grandes espacios económicos*
9. Larousse *Pequeño Larousse Ilustrado*
10. Marrero, Levi *La Tierra y sus recursos*
11. Maull, Otto *Geografía Política*
12. Pinochet Ugarte, Augusto *Geopolítica 2ª Edición (1974)*
13. Ratzel, Federico *Ubicación y Espacio. En Antología Geopolítica*
14. Toro Iturra, Horacio *Seguridad Nacional y Política Exterior en los Objetivos Nacionales. En Revista de Seg. Nacional N° 6*
15. Toynbee, Arnold *Estudio de la Historia*
16. Vechio, G. Del *Filosofía del Derecho*

LA DECISION POLITICA:

FACTOR ESTRATEGICO DE GOBIERNO

Alejandro González Samohod,

Teniente Coronel de Ejército, Profesor de Administración Pública de la Academia Superior de Seguridad Nacional, Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

I. INTRODUCCION

Es reconocido en forma unánime que la humanidad enfrenta el punto crítico más grave de su historia, siendo el desafío de nuestra y de la siguiente generación, contribuir a evitar el colapso definitivo, que los autores catastrofistas se encargan de difundir profusamente, a una opinión pública propensa a atemorizarse, pues es tradicional el miedo a lo desconocido, que desde la prehistoria ha impulsado, a las mayorías, a refugiarse en tabúes de todo tipo, ante su indefensión de los peligros internos y externos, que en forma creciente amenazan su estabilidad y seguridad.

Chile no ha sido una excepción en este sentido, habiendo tenido el raro lujo de recorrer todos los esquemas hasta hoy conocidos de Gobierno y Administración, desde un extremo a otro, con un permanente desgaste interno, que fue descapitalizando a la nación como un todo, hasta alcanzar la más grave crisis —económica, social, política y, por qué no reconocerlo, hasta de seguridad interna y externa del país— a mediados de septiembre de 1973, fecha en que se inició el proceso más amplio, coherente, sostenido y necesariamente gradual de transformaciones de nuestra patria que, por lo demás, tiene escasos parangones en las experiencias comparadas que hemos tenido oportunidad de conocer.

Este proceso se inició en septiembre de 1973, y en su primera etapa significó una audaz y exitosa acción de nuestro Gobierno hacia una Restauración Nacional, para recuperar al país del caos heredado. A partir de septiembre de 1979, se ha iniciado la segunda etapa, tan y más trascendental que la anterior, que S.E. el Presidente de la República definió en su Mensaje a la Nación, como de Modernización del Estado de Chile, como pilar fundamental de la Nueva Institucionalidad postulada. Esta etapa incluye 7 metas esenciales, interdependientes entre sí y convergentes hacia una misma meta de transformar a la Función Pública, no sólo en garantizada de las situaciones de los administrados, sino que, además, como una acción eficiente, ágil y eficaz al servicio de la comunidad, destinataria final y real de la existencia de la Administración.

Entre las metas esenciales definidas, a CONARA le corresponde, con la colaboración de los diferentes ministerios, organismos e instituciones relacionadas con el tema, llevar a su completa materialización "la Reforma Administrativa y la Desburocratización", en cuyo marco orientador se enmarcará el punto focal de mi artículo.

En nuestra época, el ritmo acelerado del progreso científico y tecnológico, el avance espectacular de la civilización, unido a una explosiva expansión demográfica mundial y las crecientes aspiraciones y expectativas del hombre contemporáneo, hacen replantearse el rol y las exigencias decisionales de la Administración Pública y de su agente protagónico: la Autoridad y el Funcionario Público, obligando a impostergables demandas de capacitación superior, para alcanzar la eficiencia, renovación y capacidad prospectiva que los modernos equipos y sistemas creados y en veloz desarrollo imponen, para estar a la altura del presente, y a los tremendos imperativos de un futuro, cada día más impredecible, incierto, problemático y desafiante.

En mi concepto, la raíz del problema y del desafío de la humanidad está en este punto de estrangulamiento o nudo gordiano, que es vital cortar de raíz, antes que sea irreversible; este despilfarro contemporáneo, de un progreso notable, que la ciencia ha puesto a disposición de los conductores de las potencias y de los países más desarrollados, y que los de menor desarrollo no pueden desconocer, so riesgo de aumentar *ad infinitum* la distancia, y condenarse a una dependencia creciente. Esta puede transformarse —y lamentablemente el cuadro mundial ya nos da tristes ejemplos actuales al respecto— en un servilismo más grave que el de épocas pretéritas, pues justamente el poder tecnológico puede inhibir y reducir la iniciativa de quienes no la dominan, a grados aún desconocidos.

Recapitulando esta introducción, podría señalar que las sociedades contemporáneas se han conformado con ser gobernadas y administradas por sistemas generados, en general, en el siglo XIX, como si nada hubiera ocurrido desde esa fecha.

Sin embargo, es hora de despertar del letargo y comprender que la revolución científica y tecnológica, actual y futura, ha puesto a disposición de conductores formados en esquemas sobrepasados por los acontecimientos, capacidades ilimitadas: la energía nuclear; la electrónica; los mini y macrocomputadores, aceleradores por excelencia de la capacidad de almacenamiento, de procesamiento, de uso y distribución de la información; la cibernética, que lleva el progreso antedicho a grados de perfección jamás conocidos hasta hoy; la creciente automatización, con sus ventajas y eficiencia y su consiguiente problema de aumento del tiempo de ocio y disminución del empleo del factor humano, con sus complejas repercusiones psicosociales; la conquista del espacio que abre insospechadas fronteras al conocimiento humano. No puedo dejar de mencionar los tremendos progresos en materia de sistemas de armamentos: los usos y abusos de los rayos láser; el armamento nuclear estratégico y táctico; el aumento de la capacidad destructiva, velocidad y alcance de las armas convencionales, y su creciente facilidad de acceso a grupos o individuos, todo lo cual aumenta los riesgos y peligrosidad de esta época. Por su parte, los satélites artificiales, el desarrollo de las telecomunicaciones, que acelera los enlaces, y el conocimiento —vía televisión al minuto de las noticias— acercan violentamente los problemas urgentes, vitales e impactantes a la opinión pública que, ajena a la capacidad de influir en las decisiones y muchas veces ignorando el cuadro general en que se enmarcan las situaciones, desconociendo las variables en juego, opina y exige, de sus líderes, oportunidad, resolución, capacidad e infalibilidad. La aceleración de los transportes ha reducido las distancias y los tiempos de desplazamiento, aumentando la interdependencia de los países, de sus conflictos, de sus contactos, de sus intercambios y de su colaboración. Sin embargo, aún existen Estados que pretenden retrotraer la historia a asuntos menores, que distraen a los gobiernos de su tarea fundamental: integración en el respeto mutuo para crecer y aumentar su presencia y poder, por ejemplo continental, ante las grandes potencias y núcleos de creciente importancia.

Este cuadro sólo intenta reactivar una verdad tan enorme, que, al parecer, por su propia complejidad ha obnubilado a gobernantes, expertos y pseudoentendidos. Ella representa el desafío del ser humano para reaccionar ahora, frente a esta inquietante realidad, usando todas sus potencialidades intelectuales en la búsqueda de soluciones renovadas, mediante el desarrollo y perfeccionamiento de sus conocimientos, habilidades y actitudes que le permitan aumentar su capacidad de tomar decisiones compatibles con la realidad de la década del 80 que hemos iniciado y proyectada hacia el futuro milenio.

La responsabilidad del presente es intentar seriamente mejorar las condiciones de vida de nuestros hijos y sus descendientes, usando en beneficio del desarrollo cultural y espiritual el mayor tiempo disponible y los grandes progresos técnicos. Felizmente, Chile, gracias a la proverbial idiosincrasia nacional, ha enfrentado un proceso de renovación nacional en forma total y realmente in-

dependiente de todo tipo de tutorías, o presiones indebidas que, sin lugar a dudas, habrían desbaratado esta dinámica construcción de una nueva Arquitectura de la Sociedad Chilena.

Para poder avanzar en esta difícil, pero a la vez fascinante evolución social y gubernamental, Chile ha reunido, como se ha destacado por diferentes autoridades y expertos, las condiciones indispensables que, por lo demás, se dan en muy pocos países y circunstancias:

- Voluntad política del Supremo Gobierno, reiterada y sostenida permanentemente por el señor Jefe de Estado.
- Capacidad técnica, que es, justamente, la “ventaja comparativa” más importante de nuestro país —reconocida internacionalmente— y que ha prestado su desinteresada y activa colaboración, conjugando armoniosamente las respectivas capacidades de los expertos civiles y militares que laboran en este proceso. Quizás esta conjugación de valores, tradiciones y especializaciones cívico-militar sea otra de las características *sui generis* de nuestro proceso, tan difícil de entender en otras latitudes, donde las tradiciones cívicas no han alcanzado los niveles que Chile conoce desde hace años.
- Coherencia de las diferentes políticas aplicadas y abandonando el errático concepto que ha sido, a mi juicio, causa y efecto de la historia —normalmente de fracasos— de las reformas, al menos en nuestro continente, al pretender mejorar el desarrollo de los países a través de las reformas administrativas, como si el Estado pudiera ser él solo el gran gestor y motor del progreso nacional, cuando el conocimiento de las situaciones vividas en el pasado y en el presente nos enseñan, que no sólo no basta la gestión estatal, sino que, por el contrario, el Poder Omnímodo del Sector Público es razón comprobada de opresión, arbitrariedad, persecución y abolición de las libertades esenciales.

Siendo, como mencioné anteriormente, una característica especial de Chile el alto nivel de la capacidad de su factor humano, ha sido lógico aprovechar este potencial magnífico de hombres, mujeres y jóvenes que han aprendido a querer el suelo donde nacieron y su limpia historia militar, que es orgullo y ejemplo a nivel mundial.

Descrito este marco general, es preciso recordar que este proceso de transformaciones obedece a una nueva concepción del Sistema de Gobierno y Administración, que incluye aspectos estructurales —nueva organización de la Administración Pública chilena—; funcionales —mejoramiento de los sistemas y procedimientos administrativos—, entre los cuales los sistemas de apoyo téc-

nico juegan un rol básico, incluido, por supuesto, este tema referido a las metodologías de la toma de decisiones gubernamentales y el sistema de asesoría superior, que fue el objetivo central de los seminarios de alto nivel que, sobre el tema, realizó CONARA, en 1978 en Viña del Mar, con Naciones Unidas; y la regionalización, como una materialización de la postulada descentralización administrativa y funcional, cuyos pivotes principales son el nivel Regional y el nivel Municipal.

Los temas que abordaré a continuación se referirán a la definición y necesaria distinción de los diferentes tipos de decisión —el del Estado y el que le corresponde a la Administración— en el marco del Principio de Subsidiariedad; a la clasificación de las funciones de Gobierno y de Administración, y al rol empresarial subsidiario del Estado.

II. TIPOS DE DECISIONES

A. *La moderna teoría decisional*

La moderna teoría decisoria, que ha recibido denominaciones tales como “decisionética”, y que otros enmarcan dentro del ámbito de la praxeología, como ciencia de la acción, tiene, como objetivo fundamental, el conocimiento y aplicación de diseños de modelos de gestión, la complementación del desarrollo intensivo de los medios de recolección, almacenamiento, procesamiento, transferencia y uso oportuno de informaciones confiables, y el fortalecimiento del vínculo entre las ciencias exactas y la acción decisoria.

En lo que respecta a la aplicación en Chile de estas modernas metodologías para los procesos decisionales gubernamentales, es indiscutible que el actual Gobierno ha concretado los avances más notables en la constitución orgánica de Organismos de Asesoría Superior, especialmente a nivel presidencial, y que ha hecho un intensivo uso de las asesorías especializadas. En este sentido, la aplicación, debidamente adaptada, de las técnicas de Estado Mayor que nuestras academias militares vienen enseñando desde hace años, que han constituido modelos y que han influenciado a varias similares en el continente, ha permitido y facilitado esta implementación y su correspondiente complementación con las prestigiosas asesorías civiles. Estos expertos civiles que ha empleado eficazmente el Supremo Gobierno, y especialmente S.E. el Presidente de la República, se han formado en nuestras universidades e institutos especializados, los que vienen desde hace años proporcionándonos capacitados recursos humanos en importantes campos y especialidades.

Creo oportuno consignar aquí los juicios que esta asesoría presidencial le mereció al profesor Yehezkel Dror, de la Universidad Hebrea de Jerusalén,

quien desempeñó dos consultorías especiales en CONARA, con la colaboración de ONU, y que fuera nuestro principal expositor internacional en los seminarios precitados de Viña del Mar. Este experto internacional manifestó: “Evidentemente Chile es, en muchos sentidos, un país altamente desarrollado. El sistema de asesoría presidencial existente se encuentra bastante avanzado; más que en algunos de los países plenamente modernizados que me ha tocado estudiar. Chile no solamente posee un sistema de asesoría presidencial altamente desarrollado, en el sentido estructural, sino que me impresionó en forma especial la alta capacidad de las personas que laboran en estas unidades y los documentos de asesoramiento que tuve la ocasión de estudiar. Por tanto, existe una base excelente para mejoras adicionales del sistema de asesoría presidencial y de su estructura: un proceso que nunca tiene fin y que exige, en todos los países, constante atención”.

B. *Precisión conceptual*

Como es natural cuando comienza a tomar forma una disciplina científica nueva con las técnicas que le son consustanciales, es preciso delimitar y precisar el sentido que los conceptos tienen, dentro del marco científico y técnico de que se trate, teniéndose presente que su instrumental metodológico no es excluyente, sino que se nutre del necesario aporte interdisciplinario.

El punto de partida de este trabajo debe ser, por tanto, la distinción básica entre la decisión técnica, la administrativa y la valorativa o política, no sólo como arquetipos teóricos, consagrados por la moderna doctrina científica contemporánea, sino como marco de referencia de la Reforma Administrativa chilena, que conduce técnicamente CONARA, y como base fundamental, en la que se asienta el Objetivo Nacional y del que derivan los principios rectores de la Nueva Institucionalidad: el de la responsabilidad política y el de la subsidiariedad económica de la acción gubernamental.

C. *La decisión técnica*

La decisión tecnológica tiene todas sus variables bajo control y no hay nada en ella que quede expuesto a la incertidumbre de variables exógenas y descontroladas. El ingeniero que domina la tecnología del cobre o el arquitecto que diseña un edificio, disponen de datos precisos y hacen sus opciones técnicas, dentro de un sistema tecnológico cerrado a las variables de su entorno social. En su límite extremo, la decisión tecnológica hace uso del medio más rápido de información: la computadora, y representa el sistema decisorio más cerrado a la aleatoriedad circundante.

D. *La decisión administrativa*

La decisión administrativa o gerencial implica mayor grado de aleatoriedad e incertidumbre, porque en torno al núcleo tecnológico de cada proceso productivo operan las reacciones humanas de los "miembros" y "clientelas", esto es, del círculo de personas cuyas decisiones influyen y condicionan, a su vez, las opciones gerenciales. El sistema empresarial no es ya un sistema cerrado, sino abierto a la impredecibilidad de los comportamientos de terceros, y es precisamente para minimizar la incertidumbre de la gestión, que la administración de empresas necesita, cada día más, de los esfuerzos interdisciplinarios. Los gerentes de las grandes empresas utilizan, hoy en día, junto a los servicios de técnicos, economistas y juristas, a los sociólogos y psicólogos, en su afán por reducir al mínimo la aleatoriedad de las variables que tienen incidencia en sus decisiones.

La teoría decisoria ha logrado sus más espectaculares avances en este segundo nivel. Usa, con éxito creciente, no sólo todo el instrumental cuantitativo de las ciencias exactas, sino también los desarrollos contemporáneos de las ciencias del comportamiento. A nivel universitario y de postgrado, las universidades chilenas preparan un número creciente de Administradores, capaces de manejar su campo decisorio con el rigor científico que permite el estado actual del interdisciplinarismo administrativo. Con economía, derecho, lógica matemática, sociología, contabilidad, estadística, informática, análisis financiero, investigación operativa, programación lineal y otras, las universidades entregan a la sociedad unos "Técnicos Gerenciales" que, en los países más desarrollados, capitanean desde hace bastantes años el proceso empresarial y que en nuestro país han recibido preferentemente formación en los últimos años. "La revolución de los gerentes", que es tema que estuvo de moda hace unas décadas, significa la sustitución de las decisiones intuitivas de los dueños del capital, por las de unos técnicos especialmente contratados, de los que se espera, y a quienes se exige, la decisión económica más acertada en el campo de la empresa.

E. *La decisión valorativa o política*

El tercer escalón decisorio es el más complejo, aleatorio y coyuntural y, obviamente, constituye el tema central de este artículo. Más allá del sistema tecnológico y del administrativo está el sistema político, cuya frontera es la más permeable y abierta a las aleatoriedades multidimensionales de su ambiente.

El político, como gestor o gerente de la "cosa pública", vive inmerso en un mundo impredecible de contingencias. Gobernar es vivir la pura sorpre-

sa, estar listo siempre para recibir el impacto de lo impredecible, asumir el riesgo de la decisión estratégica ocasional, irrepetible, novedosa y dogmática.

Pese al creciente caudal de información que recibe y maneja cualquier gobernante contemporáneo, aún tiene que descansar en gran medida en su intuición y en la de sus colaboradores. Si la decisión tecnológica se alimenta predominantemente de información, reduciendo al mínimo la intuición, y si, por su parte, la administrativa puede requerir por igual de ambos ingredientes, en la decisión política el elemento intuitivo y la capacidad personal del gobernante es todavía mucho más importante que el informático.

F. El desafío de la ciencia política

El gran desafío de la ciencia política contemporánea es la búsqueda incesante de artilugios de racionalización de la decisión política, para acercarla lo más posible a ese grado de fijeza, racionalidad, predecibilidad y estabilidad que los políticos envidian a los administradores y éstos, a su vez, a los ingenieros y técnicos de las ciencias exactas.

Estos aportes científicos a la decisión política han sido, hasta ahora, mucho menos espectaculares que en la decisión técnica y administrativa. Pero, las ciencias sociales están comenzando a abrir brecha en ese difícil mundo de la política aplicada, brindando algunos criterios utilizables para su racionalización, en cuyo examen centraré el objetivo principal de este artículo.

III. LA TEORIA DECISIONAL Y EL ROL DEL ESTADO

A. Conceptualización general

Descrito los distintos tipos de decisión, es importante, a continuación, llamar la atención sobre la necesidad de superar algunos postulados doctrinales, que no resisten la prueba más elemental de consistencia lógica y de comprobación histórica y que, sin embargo, siguen circulando y aplicándose, con curiosa insistencia, en el pensamiento contemporáneo.

El más notable es, posiblemente, el del Estado-Servicio. En su origen fue entendido en su verdadero sentido: que la razón única de la existencia de los gobiernos sería el servir a la comunidad, y así fue como lo empleó un jurista destacado —a quien suele citarse como autor del concepto— a principios de siglo. Sin embargo, por una degradación progresiva del concepto de “servicio”, se ha tendido equivocadamente a identificarlo con la producción de bienes y servicios, que el Gobierno debería proporcionar directamente, en condiciones cada

vez más seguras o regulares, a precios cada vez más baratos o en mayores cantidades que en el mercado. Teorías que Chile conoció y vivió con todas sus consecuencias, lo que evita mayores comentarios.

Esta concepción genera, a su vez, una serie de posiciones doctrinales y connotaciones ideológicas que, obviamente, escapan al objeto y fondo de este artículo. En este punto confluyen dos errores conceptuales, que han sido empleados para dichas doctrinas invalidales, a saber:

1) El omitir, postergar o distorsionar la responsabilidad política del gobernante de ejercer su poder normativo, orientador y de supremo tutelador del interés público, convirtiéndolo en un productor más de bienes y de servicios, que toma decisiones técnicas y/o administrativas sobre el qué, cuándo y dónde de esa producción particularizada; y

2) Llamar “público” a todo lo que hace el Gobierno, englobando en un mismo marco la función esencial e indelegablemente pública de normar y supervisar la acción del gobernado, y la otra, coyuntural y excepcional —acorde con el principio de subsidiariedad— de la acción estatal, de producir, cuando fuera del caso, determinados bienes y/o servicios, como si la distinción de “lo público” y de “lo privado” pudiera hacerse en base al criterio estructuralista de la organización y no del fundamental, que es la naturaleza de los intereses, de los fines y de los procesos involucrados.

El que un Gobierno esté organizado jurídicamente para cumplir con su función pública y que tenga una estructura pública, no significa que todas sus funciones sean necesariamente de mayor interés público que muchas de las realizadas por las organizaciones privadas; por su parte, el Gobierno no necesita gerenciar por sí mismo todos los procesos empresariales que considere de interés público, pues éste puede salvaguardarse adecuadamente, en muchos casos, mediante la dictación de normas de común aplicación, mediante incentivos, y resguardando la moralidad pública, mediante denuncias de infracciones, a los Tribunales de Justicia, para aplicar las medidas sancionadoras y correctivas que la Ley haya establecido, siendo estas acciones precisamente la correcta función de gobernar.

B. El nuevo rol del Estado y sus funciones básicas

1. Marco general

Corresponde ahora definir, con la mayor precisión posible, las tres funciones básicas, que la Reforma Administrativa Integral está aplicando en la nueva Or-

ganización de la Administración Pública chilena, para comprender, a cabalidad, las verdaderas dimensiones y proyecciones de este cambio profundo, que se está efectuando gradualmente, y que este año debe alcanzar sus metas esenciales, por expresas instrucciones presidenciales.

En este sentido, es preciso tener presente que la meta de esta Reforma Integral es maximizar el rendimiento de la Administración Pública chilena, en su rol básico normativo, fiscalizador y prestador de servicios a toda la población, acorde con los progresos que la dinámica de la era contemporánea nos ofrece, enfrentando con decisión la irrenunciable responsabilidad de reemplazar esquemas obsoletos por sistemas que permitan dotar al país de una Administración Pública adecuadamente dimensionada, cuyo funcionamiento sea ágil, expedito y dinámico.

La transformación y modernización de la sociedad chilena, que incluye aspectos sociales, económicos, políticos, de Seguridad Nacional, culturales y administrativos, requiere obviamente de una Administración moderna, en la cual el recurso humano, en todos sus niveles, es factor fundamental.

En este sentido, una de las primeras tareas básicas de la Reforma en ejecución, ha sido diferenciar claramente las funciones de Gobernar, de Administrar y el Rol Empresarial Subsidiario del Estado, de modo que, comprendiendo en su verdadero alcance la diferencia intrínseca de cada una de estas funciones, estemos en condiciones ciertas de determinar, para cada uno de estos roles, el tipo de decisión que compete aplicar para actuar en consecuencia.

2. Definición de las funciones de Gobernar y de Administrar

El origen del vocablo “gobierno” es el verbo griego “kubernao”, que significa “timonear” y que es la misma raíz de la contemporánea “cibernética” (del griego “kubernesis”). Gobernar o timonear significa, por lo tanto, dirigir una nave, poniendo en marcha unas fuerzas ajenas para conducirla a su destino.

Por su parte, “administrar” proviene del latín “ad”, a, y “ministrare” servir. Y desde otro punto de vista, se le relaciona con otro origen del latín: “ad manus thahere”, que significa traer uno a las manos sus cosas, manejarlas directamente con sus propias fuerzas, sin tener que contar para nada con la aleatoriedad de las circunstancias. Manejar (lo mismo que el inglés “management”) tiene similar significado al del verbo latino “gero”, que significa llevar uno algo con sus propias manos: el “gerente” es el que maneja, manipula o lleva algo por sí mismo hacia su propio fin, usando sus propias fuerzas o recursos, de manera que gerente es el que maneja sus propios asuntos por sus medios, el que adecúa eficientemente sus insumos a sus productos de maximización de utilidad.

El ser humano se administra a sí mismo y maneja sus circunstancias con unas fuerzas propias que, en su origen, pudieron ser sólo las físicas. El hombre tardó más en llegar a controlar eficazmente la fuerza ajena, esto es, ser capaz de utilizar elementos exógenos de su propia dinámica para alcanzar un fin colectivo y común a él y a los demás detentadores de esas otras fuerzas. Llamó, entonces, “gobierno” a esa función de hacer que los demás hagan lo que conviene al conjunto, en cuanto a esfuerzo, velocidad y direccionalidad de los intereses superiores de la nación.

Así, desde el origen del pensamiento organizado han estado sentadas las bases para distinguir la acción de gobernar como verbo transitivo entre personas —el gobernante condiciona las decisiones de los gobernados y éstos, a su vez, participan eficazmente, mediante sus demandas y apoyos, en la marcha del proceso político—, y administrar como verbo reflexivo de gestión privada de los asuntos de uno mismo y de manejo de sus cosas. De aquí que la decisión gubernamental es una acción estratégica de la condición del Estado, según juicios valorativos sobre la naturaleza y alcances del interés público, y la decisión administrativa es una acción técnica de maximización de rendimientos específicos a partir de unos medios propios.

La función de gobernar abarca la facultad de tomar decisiones, de dictar normas, políticas, instrucciones, planificar, coordinar, fiscalizar y controlar su cumplimiento.

La función de administrar, en el sentido señalado, consiste en ejecutar, en forma eficaz y eficiente, dentro del ámbito propio de su competencia, las políticas, normas e instrucciones que permitan alcanzar el logro de los objetivos de la respectiva Institución o Servicio Público.

En resumen, gobierna S. E. el Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios y, por desconcentración territorial, los intendentes regionales, los secretarios regionales ministeriales, los gobernadores y los alcaldes en el nivel local.

Por su parte, se administran internamente los ministerios, los servicios e instituciones públicas, a nivel nacional y regional, como asimismo las municipalidades.

Definidos los aspectos relativos al Gobierno y Administración del Estado, corresponde analizar el rol Empresarial Subsidiario del Estado, de acuerdo a las políticas de Gobierno.

3. *El rol Empresarial Subsidiario del Estado*

Definidos los aspectos relativos al Gobierno y Administración del Estado, corresponde analizar el rol Empresarial Subsidiario del Estado, de acuerdo a las políticas de Gobierno.

Como es de conocimiento general, en el campo económico se está implementando una política que se ubica en un punto intermedio entre una participación directa y abrumadora del Estado en todas las decisiones económicas y un puro y libre juego del mercado. Este punto intermedio consiste en que el Estado participa, activa y constantemente, en la regulación y control de la actividad económica, por medio de normas y acciones de fiscalización, que servirán de guía tanto a las empresas públicas como a las privadas. Junto a este papel, que podríamos llamar normativo, el Estado se ha reservado un rol subsidiario que, en el campo económico, se materializará en el establecimiento de incentivos y desincentivos, cuando se desea eliminar distorsiones o diferencias entre la rentabilidad social y la privada.

Este papel se ejerce solamente en circunstancias muy especiales y consiste en una participación directa como agente económico: Administrador de Recursos. Es lo que podríamos describir como función empresarial del Estado y que, según la Declaración de Principios del Supremo Gobierno, solamente será ejercida cuando no sea conveniente que una determinada empresa o actividad quede en manos de un número limitado de particulares. Sin embargo, al realizar el Estado este papel, lo hará sin ninguna ventaja o franquicia con respecto a los demás participantes privados.

Esta función de administrador de Recursos es perfectamente definida y claramente diferenciable de las funciones de Gobierno y de Administración antes descritas. Más aún, es altamente conveniente que sea ejercida en forma separada si se desea evitar discriminaciones entre lo público y lo privado y evaluar la eficiencia con que se cumple esta función.

Las empresas del Estado se están adaptando a cumplir precisamente un papel empresarial, lo que ha representado, entre otras cosas, ir gradualmente eliminando de su mentalidad y estructura interna todos aquellos objetivos ajenos a un administrador eficiente y que, por razones históricas, habían asumido.

Justo es reconocer los importantes avances realizados por el actual Gobierno en materia de racionalización de Empresas Públicas.

En este sector se ha puesto en ejecución una serie de medidas tendientes a hacerlas más eficientes. Así, se les han dado reglas del juego iguales a las del sec-

tor privado: pago de impuestos, derechos de aduana y competencia internacional. Se les han quitado los poderes que tenían de juez y parte al mismo tiempo, que les permitía dictar las normas que regulaban al sector. Por otro lado, se les han fijado normas que les exigen un autofinanciamiento. De esta manera, en los últimos años, se ha conseguido que las empresas públicas, en su conjunto, den un aporte neto positivo al gobierno central, en comparación con el déficit anual de más de 500 millones de dólares con que recargaban indebidamente el Erario Nacional. Esta era la situación en el año 1973, en que sólo las 8 empresas filiales más grandes de CORFO generaban ese grave déficit. Sin embargo, no han sido dimensionadas, por dificultades obvias, todas las pérdidas del aparato de las Empresas Públicas vigentes al 11 de septiembre de 1973, lo que sería un dato muy interesante de investigar.

Con este nuevo esquema se está aplicando ahora a las Empresas Públicas —como siempre debió y debe ser— las técnicas gerenciales propias de la Función de Administración antes descrita, diferentes a las que requieren las funciones de Gobierno o valorativas. Esto ha permitido exigirles a las Empresas Públicas una completa evaluación social de proyectos, de modo que estas empresas realicen sólo los proyectos socialmente rentables. Asimismo, de acuerdo con el plan de autofinanciamiento de las empresas públicas, éstas sólo pueden llevar a cabo proyectos que sean autosuficientes desde el punto de vista de rentabilidad económica. Se ha seguido, asimismo, una política restrictiva en el otorgamiento de avales del Estado, de manera que haya un control por parte del mercado de capitales nacional o internacional de los proyectos que se estén proponiendo. Por consiguiente, un proyecto puede ser llevado a cabo por una empresa pública sólo cuando aquél cumple con estas condiciones.

En el caso de haber una diferencia entre los resultados de la evaluación social y la privada, si aquella es superior a ésta y superior al precio social del capital, aplicando estas modernas técnicas decisionales gerenciales el proyecto sólo debería ser desarrollado si el gobierno central decide, excepcionalmente, subsidiar en forma deliberada —por consideraciones superiores— dicha diferencia, correspondiendo, en tales circunstancias, licitar competitivamente este subsidio, entre Empresas Públicas y Privadas del sector, de modo que esta acción sea ejecutada en la forma más eficiente y económica para el Erario Nacional. En caso de adjudicarse dicha propuesta la empresa pública, este costo no recargará, en consecuencia, la gestión de la empresa pública para que pueda cumplir su imperativo de autofinanciarse. De lo contrario, ese proyecto no debería ser realizado por la empresa pública. De esta manera, se separan nítidamente, en el sector público, las decisiones técnico-económicas de las de gobierno (las que pueden obedecer, entre otras, a consideraciones a razones de alta política, estratégicas o geopolíticas), permitiendo así que las autoridades máximas del país sean las que decidan responsablemente —dimensionando claramente dicho

costo y ponderándolo en relación a otras necesidades— cuando un proyecto deba hacerse por motivos extraeconómicos. De este modo, se evita que, detrás de estos proyectos “sociales”, se escondan ineficiencias en la administración de las empresas, y se escuden —como ha sido tradicional en el común de los países en desarrollo— los graves déficits de las Empresas Públicas, lo que ha sido causa general de graves presiones inflacionarias.

C. Necesidad de superar la confusión entre decisiones valorativas y administrativas

Las decisiones valorativas o políticas, conforme la definición que he explicado anteriormente, son, por lo tanto, diferentes, no en sus aspectos secundarios, sino en el fondo, en su esencia misma, de las decisiones técnicas, administrativas o gerenciales de bienes y de servicios, sean estas últimas asumidas por los particulares o por la Administración, con carácter excepcional o permanente, cuando corresponda. Al respecto, esta teoría establece que si la función principal del Poder Público fuera administrar escuelas y hospitales, o producir directamente bienes y servicios industriales, turísticos, de transportes, de comunicaciones, etc., se reduciría el Gobierno nacional al papel de gerente de procesos microeconómicos, sustitutivos o complementarios de la producción privada. Con ella se confunde u omite la función primaria, fundamental e indelegable, ya explicada, de la función de gobernar en su tarea de supremo conductor de la vida política nacional, como centro insustituible de definición del interés colectivo y como eficaz instrumento de supervisión y protección de éste.

Hace casi siglo y medio que el gobierno del Presidente de la República de Chile, general de Ejército don Joaquín Prieto y su prestigioso ministro don Diego Portales, dejó esto en claro en nuestra patria, y hace cincuenta años que lo profesa la moderna teoría política, de modo que esto no es nuevo ni en Chile ni fuera de él. Otro es el problema —de común conocimiento— de la mayor o menor capacidad y/o voluntad política, de los diferentes gobiernos o países para implementar esta sana tecnología decisional de gobierno.

La función primaria de un gobierno, aunque parezca redundante mencionarlo, es gobernar y el que no lo hace, no es tal gobierno, por más que pueda dedicarse, con la mayor eficiencia imaginable, a producir bienes y servicios. Esto tampoco significa que, además, de gobernar, no encuentre oportuno producirlos en determinadas circunstancias históricas y aplicando el principio de subsidiariedad; sólo que esa función técnico-administrativa de producción no puede ni debe sustituir, en ningún caso, su primaria función política de la conducción superior del país.

Lo anterior es la base de esta moderna teoría, articulada en torno al concepto del Poder y constituye el resultado de la comprobación histórica.

Todos los gobiernos del orbe han tenido como misión primordial, en la práctica, gobernar a sus pueblos; otra situación es que tal función la hayan cumplido con mayor o menor eficiencia y eficacia; o que las decisiones políticas que se vieron obligados a adoptar fueran más o menos complejas; o que su capacidad para enfrentar el riesgo y la incertidumbre política estuviese más o menos desarrollada o educada. Pero, el anteponer la función productiva supone trastocar gravemente la lógica nacional del modelo político, nadar contra la corriente de la historia y, tal vez, buscar un paliativo, en la mayoría de los casos, de la ineficiencia gubernamental, mediante el uso del modelo errado del Estado-Providente, cuyas fallas están suficientemente demostradas.

La complejidad de la decisión valorativa o política nace de la heterogeneidad objetiva de los campos implicados en dichas decisiones, y en la multidimensional de la realidad científica de su tratamiento.

En relación con este tema, he creído oportuno recordar que fue Herbert Simon, premio Nobel de Economía 1978, uno de los primeros en caracterizar, hace treinta años, las decisiones políticas y las administrativas según el tipo de juicios, valorativos o fácticos, que las orientan. Como él señala, la decisión política es esencialmente valorativa, apoyada en juicios éticos o imperativos, sobre cuya oportunidad, procedencia o conveniencia no cabe otra prueba objetiva empírica que su convalidación o rechazo posterior por hechos subsiguientes; el gobernante corre, por eso, el perpetuo riesgo de equivocarse, porque su decisión no se alimenta de hechos desnudos, sino de la valoración intuitiva que tenga o pueda tener frente a cada uno y todos los hechos en su conjunto; en eso radica la servidumbre y la grandeza del Poder Público, impedido de acudir a la cómoda solución automatizada de un sistema de variables conocidas, mensurables y controladas. Sus aciertos o errores sólo pueden juzgarse por sus resultados finales, y medirse en términos de arraigo o desvanecimiento del carisma del poder. Frente a esa decisión valorativa, la decisión técnica opera sobre puros juicios fácticos, mensurables, ponderables y mecanizables, convirtiendo al administrador privado en gerente de un proceso informado, que permite medir el riesgo asumido por la empresa, compararlo con el beneficio esperado y decidir objetivamente sobre el curso óptimo a seguir.

Para acentuar esta diferenciación entre decisiones valorativas y gerenciales, es oportuno recordar que las ciencias administrativas y económicas modernas han avanzado significativamente en las técnicas de maximización de su eficiencia y eficacia, y cualquiera de sus postulados es, en principio, válido para cualquier empresa o servicio que los asuma, sin que el hecho excepcional que esa empresa, hospital, industria, banco o instituto de investigación, sea público o privado, afecte en absoluto a los mecanismos de su administración, según los

criterios gerenciales de administración de empresas. Tal empresa debe ser la siderúrgica, ferrocarril o correos gerenciados por el Gobierno como las mismas gerenciadas por los particulares, y a ambas deben aplicarse similares instrumentos presupuestarios, contables, informáticos y financieros en que se apoya la decisión técnico-administrativa.

Se cometía, pues, un error, muy generalizado hasta hace pocos años en Chile, y aún en la mayoría de los países subdesarrollados, al tratar de aplicar los mismos principios decisorios a la función política de gobierno y a la técnico-administrativa de la producción gubernamental de bienes o de prestación de determinados servicios a la población, a pretexto de que éstos son procesos asumidos por el gobernante. Y tal vez ésta sea una de las causas aún no identificadas, entre otras, del subdesarrollo, por cuanto se traduce en ineficiencia, despilfarro y corrupción y reduce, a la postre, la capacidad de los países para poder promover el desarrollo económico y su consiguiente desarrollo social.

Este es el error conceptual y operativo —felizmente en progresiva solución en Chile—, que ha llevado a muchas experiencias tendientes —y nuestro país no fue ajeno a estas influencias distorsionantes— a sentar el principio de la unidad política, administrativa y gerencial del sector público y contraponerlo al sector privado; porque dejando de lado las conocidas connotaciones ideológicas y derivaciones doctrinales —que, reitero, son ajenas al fondo de este artículo— a que se presta ese artificial enfrentamiento de “lo público” contra “lo privado” y a los juicios apriorísticos en favor de uno u otro, lo cierto es que se incurrió en un doble error (político y administrativo) al englobar dentro del sector público —como si fuera una técnica decisonal diferente a las ya descritas— a la función normativa y/o productiva, para sujetar ambas a las mismas metodologías suponiéndolas diferentes de las tomadas por el sector privado consideradas como las técnicas o gerenciales.

En resumen, el enfoque decisonal moderno es bien diferente: cuando el Gobierno produce bienes y presta servicios, no está gobernando, sino administrando o produciendo y, por lo tanto, esta función no cae, entonces, en el parámetro de las decisiones políticas o valorativas, sino que en las administrativo-gerenciales, bajo el parámetro económico de la eficacia —relación de fines a medios, medida en término de la rentabilidad de los insumos utilizados en la producción— y el parámetro administrativo de la eficiencia —medida como padrón de comparación entre los objetivos perseguidos y los logrados—. Ahora bien, hay unos mecanismos decisorios destinados a mejorar, en la medida de lo posible, la eficiencia política que no tienen nada que ver con los destinados a maximizar la eficacia económica y viceversa.

IV. CONCLUSIONES

Parece necesario preguntarse, a modo de corolario de estas reflexiones, acerca de las causas que han llevado actualmente a las decisiones a constituir una categoría teórica de prioridad tan marcada, además de las ya explicadas anteriormente. La primera respuesta parece obvia: la complejidad del mundo moderno.

Pero, esta complejidad no es una causa en sí misma. Es efectivo que si fuera necesario dar una forma gráfica al desarrollo técnico en que vive la humanidad, dicha forma sería la de una expotencial. No obstante, ello es más bien un efecto o consecuencia de otros factores, que contribuyen a explicar por qué el desarrollo de la teoría de las decisiones sólo habría de ser propicio en las condiciones propias de la vida contemporánea. Esos factores son muy variados, pero, para los sintéticos efectos de este artículo, bastar destacar dos, el primero de los cuales es un aporte de las ciencias exactas y el segundo se refiere a una dimensión propia de las ciencias del hombre. Ellos son: el perfeccionamiento de los métodos combinatorios y la transformación del medio ambiente y aceleración de la historia.

Prácticamente, durante toda su existencia el ser humano había demostrado ser más expedito en crear herramientas mecánicas, que eran proyecciones de sus manos, que instrumentos que fueran proyecciones de su cerebro. Las matemáticas tuvieron un notorio desarrollo en el análisis de las funciones continuas, pero las cuestiones que al ser humano interesaba preferentemente resolver eran de carácter combinatorio. Cuando las ciencias matemáticas orientan su evolución por este último cauce, se producen avances extraordinarios, cuyo efecto más impactante se aprecia en los métodos de cálculo automático, que han sido posibles, a su vez, gracias a la cibernética, ciencia que ha permitido comprender la real interacción entre el hombre y la máquina. Cuando dejan de ser un problema el almacenar información en memorias de capacidad difícil de imaginar, el transferir y representar dicha información y el diseñar modelos de optimización, las ciencias exactas le proporcionan al hombre las mejores condiciones para impulsarlo a crear procesos de elaboración de decisiones, que sean consecuentes con la velocidad y la magnitud de la información necesaria acumulada.

Este progreso dista mucho de estar llegando al óptimo deseable, porque las actuales investigaciones de las ciencias exactas han iniciado recién la exploración de las infinitas perspectivas de la computación cerebral, que es considerada por los especialistas el aparato más perfecto conocido hasta la fecha, y cuyas posibilidades de aceleración y perfeccionamiento en materia decisional son prácticamente inconmensurables.

Constituye un objetivo prioritario preocuparse, en consecuencia, del per-

feccionamiento de la capacidad humana, a fin de superar la situación actual del marcado y creciente desequilibrio entre el ritmo del crecimiento y desarrollo de la tecnología material y el todavía lento progreso de las habilidades y valores humanos. El objetivo supremo es hacer de este desarrollo armónico un uso racionalmente equilibrado y moralmente válido, para alcanzar la meta suprema de un mayor bienestar de toda la sociedad.

El segundo factor explicativo es la transformación del medio ambiente y la consecuente aceleración de la historia, que cae ya plenamente dentro del campo de las ciencias humanas.

El hombre vive en una dimensión temporal en la que se van introduciendo, a un ritmo crecientemente acelerado, acontecimientos nuevos. Si hipotéticamente, como lo han señalado autores del prestigio de Arnold Kaufmann, en vez de dividir el espacio vital en unidades cronológicamente iguales se dividiera en unidades que contuvieran, cada una, igual número de acontecimientos, éstos se producirían en lapsos cada vez más breves, provocando el efecto aparente de que el tiempo se contrae. La concepción del "tiempo psicológico", que concentra hechos y conductas en determinados intervalos de la edad del hombre, provoca una intensificación de la ansiedad por responder. Esto constituye otra expresión de este fenómeno.

Si a lo anterior se agrega la mayor velocidad de las comunicaciones, que convierte casi en instantánea la percepción del mensaje frente al cual se debe reaccionar con respecto al momento de la emisión de aquél, se llega a la conclusión de que las decisiones requeridas cada vez que se produce un cambio en la circunstancia del hombre son más numerosas, más complejas y deben adoptarse en menor tiempo, desplazando o disminuyendo el lapso destinado a la reflexión.

En tales condiciones surge, entonces, el imperativo de aprender a pensar más de prisa, seleccionando con criterios más afinados lo que a cada cual compete resolver y fundando las resoluciones en mejores y más oportunos antecedentes y apreciaciones de cada situación. De allí que la teoría de las decisiones procure responder a dicho imperativo, combinando la intuición con la lógica matemática, la experiencia y la información.

Es oportuno destacar que el tema de la teoría de las decisiones no es, en absoluto, ajeno al ámbito de interés del proceso de reforma administrativa chilena. Por el contrario, en la medida en que este último procura el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia del denominado sector público en su sentido exacto, no está sino expresando de otra manera el propósito de mejorar, a su vez, el sistema de decisiones públicas, entendiendo por tal una conjunción de factores en la que

intervienen, primordialmente, componentes políticos fundados en juicios de valor y, complementariamente, técnicos fundados en juicios fácticos.

Por otra parte, creo importante reiterar que el sistema decisorio puede dar origen a dos subsistemas diferenciados: uno de ellos es la Asesoría política que el gobernante precisa para poder cumplir su función básica de condicionamiento, y el otro es la Capacitación superior de toda la estructura jerárquica que participa en la función de gobernar, ya que los procedimientos más tecnificados de toma de decisiones requieren de un elemento humano debidamente calificado, de modo de asegurar que en los más altos niveles gubernamentales participen personas de reconocida idoneidad, cuya formación garantice un desempeño eficiente y compatible con su posición.

En este sentido, S.E., el Presidente de la República, fue enfático al señalar en su discurso inaugural del Año Académico de la Universidad de Chile, en abril de 1979:

“Naturalmente, aun cuando la norma jurídica sea muy adecuada en su elaboración técnica, ella permanecerá como letra muerta, si paralelamente no se fomentan y desarrollan nuevos hábitos políticos, saneados de los viejos vicios acumulados, y se estimula la acción de aquellas personas idóneas dispuestas a entregarse enteramente al servicio público, sin propósitos ajenos al mayor bien de la República.

“Nos encontramos aquí ante la necesidad de incentivar la formación de una mentalidad distinta, en la cual la acción política de la persona no esté sometida a la influencia de intereses diferentes al bien común.

“Adentrándome hacia un plano más de fondo, el real sentido de la tecnificación como elemento de la democracia aparece cuando se distingue entre aquellas decisiones que, por su naturaleza, son de carácter público, como aquellas, por ejemplo, relativas a la defensa y la justicia, de aquellas otras decisiones que pertenecen al ámbito de la individualidad.

“En estas últimas, la preservación de la libertad exige que el Estado no intervenga más allá del mínimo indispensable, en caso de que no sea factible su entera abstención.

“En cuanto a las decisiones públicas, deben considerarse sus aspectos evaluativos y sus aspectos técnicos. Las decisiones evaluativas o valorativas son políticas y han de tener lugar en una instancia política. Las decisiones técnicas, en cambio, han de atenerse a juicios positivos o científicos.

“Ahora bien, tecnificación significa, precisamente, que la ejecución de las decisiones políticas se haga a través de los medios técnicamente idóneos, pues en nada fortalece a la democracia el que las razones técnicas se vean pospuestas por argumentos ideológicos”.

En función de esta orientación superior, el actual Gobierno ha asumido la misión trascendental de reencauzar las instituciones políticas y administrativas del país, potenciando al sector privado por el camino del respeto irrestricto del derecho y de la legalidad, bases fundamentales de un Estado de derecho como el chileno y soporte vital de la libertad y felicidad de los pueblos.

Definido el rol que compete al Estado de Chile, en aplicación de los postulados de la descentralización administrativa y del principio de subsidiariedad, se están radicando en forma progresiva, claramente diferenciadas entre sí, las funciones de Gobierno, en los niveles definidos al efecto, de las funciones administrativas, radicadas en entidades nacionales y preferentemente regionales y municipales; y, por su parte, el rol empresarial subsidiario del Estado, que será ejercido por entidades especializadas diferentes de las anteriores, de modo de ejercer con eficiencia y eficacia la vocación empresarial excepcional del Estado.

La complejidad del mundo actual, la interdependencia de los problemas y el enorme progreso científico y tecnológico imponen con urgencia la necesidad de mejorar las metodologías para la toma de decisiones gubernamentales, los equipos interdisciplinarios de asesoría y la formación renovada y permanente, tanto de los ejecutivos superiores como de los asesores de alto nivel, acción que es significativamente diferente a la tradicional formación de carácter unidimensional, la cual no es suficiente para el alto nivel a que nos estamos refiriendo.

En efecto, la capacitación constituye la inversión inmateral de más alta rentabilidad en el desarrollo de un país, ya que la Administración Pública, como instrumento para la realización de los grandes objetivos nacionales, sólo vale y es eficaz en la medida que funcionarios eficientes le impriman, con su inteligencia y su voluntad, un ritmo creador y dinámico en pos de las metas trazadas.

Las formas orgánicas resultan inertes sin el hálito vital de la acción humana, que las orienta y moviliza hacia sus objetivos; y por perfectas que sean las estructuras, su éxito o su fracaso depende del hombre, de su capacidad de decidir, ejecutar y evaluar, en un circuito integral y siempre renovado.

En nuestra época, el ritmo acelerado del progreso científico y tecnológico, y el avance espectacular de la civilización, unido a la expansión demográfica y las

crecientes aspiraciones del hombre, exigen de la Administración Pública y de su agente protagonista, el funcionario público, en especial en los niveles directivos, una eficiencia progresiva, una renovación permanente y una proyección hacia el futuro, que les permitan preparar y asumir el cambio con oportunidad y visión, para no transformarse en una simple expresión burocrática, amparada en formalidades caducas, que perjudican gravemente el desarrollo de los pueblos y el servicio a la comunidad.

Chile ha comprendido claramente esta realidad. La Reforma Administrativa, en que está empeñado el país a partir del 11 de septiembre de 1973, es fundamentalmente cualitativa, se basa en el hombre como protagonista esencial y pone énfasis en la capacitación como motor de progreso, para procurar una Administración Pública profesional, dinámica, eficiente y eficaz, al servicio de los grandes objetivos nacionales y, por sobre todo, del bienestar de la sociedad.

Esta concepción, ampliamente compartida en el ámbito internacional, confirma, que ningún objetivo es más imperioso que el mejoramiento de las metodologías para la toma de decisiones gubernamentales, y su complemento, la capacitación, y que ningún terreno es potencialmente más fértil que el de la mente humana para minimizar el riesgo decisorio. Esto a pesar de que algunos puedan creer que las máquinas llegarán a anular el poder del hombre cuando es más propio señalar, que gracias a las funciones que éstas realizan, se puede precisar mejor, en qué reside, específicamente, la peculiaridad de lo humano. La máquina puede triunfar en la exactitud, pero deja en evidencia a su vez, el triunfo humano de su rigor en la creación y en la toma de decisiones.

No olvidemos la lección de la historia: el hombre forja en su acción colectiva el destino de los pueblos, y éstos valen y prosperan en la medida que sus habitantes se perfeccionan, intelectual y moralmente, a sí mismos, mediante un constante aprendizaje que no termina jamás.

REENCUENTRO DE CHILE CON SU DESTINO

C.N.(R). *Francisco García-Huidobro González.*

Conferencia dictada por el Asesor y Profesor de la Academia Superior de Seguridad Nacional en la Universidad de Concepción (mayo 1980).

INTRODUCCION

Es para quien habla un alto honor encontrarse en la Universidad de Concepción en el mes de mayo, dedicado a recordar el Mar, para dictar una charla que en lugar de titularla "Presencia de Chile en el Pacífico" con mayor propiedad la podríamos llamar *Reencuentro de Chile con su Destino*.

Nuestro país quizás sea el único que, habiendo sido favorecido geográficamente con un extenso y rico litoral, no ha sabido ni sabe apreciar el mar en lo que, en realidad, significa para nosotros, los chilenos: un inmenso pedazo de patria que desafortunadamente, hemos abandonado; lo rescatamos del olvido sólo en ciertas oportunidades pasajeras, como ésta que ahora se presenta: la conmemoración del "Mes del Mar".

El conquistador y primer gobernador de Chile, don Pedro de Valdivia, intuyó la riqueza que los océanos producirían en la región conquistada; así fue como abarcó, en su petitorio al rey de España, territorios bañados por los mares Atlántico y Pacífico, lo que se le otorgó por cédula real. Nuestra nación, por lo tanto, nació en la conquista abrazada por los dos océanos; la cordillera de los Andes no era lo que es hoy, una frontera, sino la columna vertebral de un país en la América austral que, con sus brazos abiertos a oriente y occidente, contemplaba sus pies apoyados en el territorio chileno antártico. Después de Valdivia muy pocos de

nuestros gobernantes han tenido la visión de la verdadera grandeza que, para la patria, han ofrecido sus mares. Tal vez fueran sólo O'Higgins, Portales y Balmaceda los visionarios marítimos en el transcurso de la historia; los tres fueron vencidos por los intereses agrestes que manejaban la política de sus tiempos. Así, se nos escurrió el mar entre los dedos, el mar y la verdadera posición que a Chile le correspondía, como nación, ante el mundo. Aún nos quedan mares; vigilémoslos, cultivémoslos y dominémoslos; hagamos reales y no paradójicos los versos de nuestro himno nacional: "y ese mar que tranquilo te baña, te promete un futuro esplendor".

Hoy es la hora del futuro, avancemos hacia nuestros horizontes marinos y se producirá el reencuentro de Chile con la senda de su verdadero destino.

Al estudiar nuestra historia es notable constatar que cuando Chile ha sido guiado por estadistas que aprecian el valor de esta riqueza marina en el desarrollo del país, nace en el chileno lo que podríamos denominar *el factor psicológico nacional*, en forma positiva, considerándose el hombre mejor de Sudamérica e incluso del mundo, y se siente capaz de enfrentar las más adversas circunstancias y de acometer acciones llenas de audacia que llevan a una pequeña república de América a una situación de liderazgo indiscutido, que culmina en la administración de Balmaceda, en 1891.

Se puede también afirmar que cuando ocurre lo inverso, el factor psicológico nombrado se invierte, es regresivo, y el chileno se estima en situación de inferioridad y desmedro con relación a otros países y, enmarcándose en su angosta faja de tierra, impresionada su mente por aquello de estar en el último rincón del mundo, busca paliar sus fracasos, producto de su propio encierro y falta de imaginación, con soluciones extranjeras que va incorporando poco a poco y progresivamente a su forma de vida. Es excepcional que algunos mandatarios, desde 1891 adelante, procuraren restablecer los verdaderos valores del habitat nacional; el resto busca retomar el liderazgo perdido, como ya expresara, copiando e introduciendo recetas extranjeras que llevan a nuestra patria a lo que todos conocemos. Sí, señoras y señores: el desastre de 1973 fue la culminación de un hecho que comenzó en 1891.

Anteriormente dije que fue el fundador de esta ciudad quien primero concibiera que el destino de Chile está en el mar. Para hacer esta afirmación basta leer las cartas que este ilustre soldado escribe al emperador Carlos V. Es así como, cuando sólo ayer, en 1541 fundara a Santiago, escribe a su rey, "que este es el primer escalón para armar sobre ellos e ir poblando por ellos toda esta tierra a Vuestra Majestad, hasta el Estrecho de Magallanes y mar del norte".

Véase por esta frase, que Valdivia deseaba que su gobernación tuviera por límites, al sur, el estrecho de Magallanes y al este el océano Atlántico. Es

así como en septiembre de 1544 envía a Pastene a explorar las costas desde Valparaíso al Estrecho y, en febrero de 1546, se dirige en persona por tierra hacia el sur, no regresando hasta haber pasado las riberas del Biobío. En el intervalo de estas dos expediciones escribe nuevamente a Carlos V, el 4 de septiembre de 1545, pidiéndole la merced de toda la Comarca que tiene por límites: al norte, el despoblado de Atacama; al sur, el estrecho; y al este, el océano Atlántico.

Valdivia es visionario, para él no existen cordilleras. En 1552 despacha tres expediciones: la primera, al mando de Francisco de Villagra, quien internándose por Villarica, debía pasar hasta el Atlántico y poblarlo; la otra, al mando de un capitán cuyo nombre no recoge las crónicas, el cual debía dirigirse a las pampas situadas frente a Santiago; y la tercera, al mando de Francisco de Aguirre, con orden de adelantarse hasta Tucumán. Aguirre en esta expedición funda Santiago del Estero, ciudad que queda en el límite este que tenía la jurisdicción dada a don Pedro de Valdivia; implementando lo anterior y, para completar el reconocimiento del país con el que soñaba, envía nuevamente una expedición al estrecho de Magallanes al mando del capitán don Francisco de Ulloa, quien lo recorre casi íntegramente.

Al propio tiempo que Valdivia procuraba descubrir y ocupar, de mar a mar, toda la extremidad austral del continente americano, solicita nuevamente al monarca los títulos correspondientes y, para esto manda a España a su amigo y camarada don Jerónimo de Alderete, a quien el rey, después de saber que Pedro de Valdivia había muerto, lo nombra gobernador por real provisión expedida en Valladolid el 29 de mayo de 1555, y le amplía la jurisdicción del Reino de Chile hasta el Polo Sur.

Me he detenido en la acción de don Pedro de Valdivia pues el país que él concibió con costas en los dos océanos es el que se mantiene, con la sola segregación de Tucumán que hiciera Felipe II en 1563, por más de dos siglos y cinco monarcas españoles hasta 1776, año en el cual el rey crea el Virreinato de Buenos Aires, asignándole las ciudades de Mendoza y San Juan, hasta ese momento chilenas y dependientes de Santiago.

¿Por qué quería Valdivia para su Reino los límites que pidió a Carlos V?

¿Por qué todos los monarcas españoles, aun después de creado el Virreinato de Buenos Aires, mantuvieron costas en los dos océanos al Reino de Chile?

Simplemente porque sabían que el mar era el medio de desarrollo más poderoso con que podía contar un pueblo y en esa época era el *único* vehículo de comunicación entre España y sus dominios de Ultramar. Es absurdo pensar que

España, en la era del Atlántico, iba a dejar uno de sus reinos escondido detrás de una cordillera.

He mencionado a Valdivia, especialmente en Concepción, porque, a pesar de ser el fundador de esta ciudad, zona también donde encuentra su muerte, aprecio que su genio, su cultura y su visión son aún poco conocidos por nosotros. Es curioso lo que ocurre con la mente de los hombres, mientras hablamos de Aristóteles como si fuera un contemporáneo a pesar de que viviera 300 años antes de Cristo, a los hombres que dieron vida a nuestra patria los consideramos poco menos que bárbaros incultos, sin pensar que vivieron casi dos mil años después y nada menos que en la época de oro de la inmortal España.

Pero también he nombrado a don Bernardo O'Higgins, nuestro Padre de la patria, intendente de Concepción en 1814, cargo que anteriormente ocupara su padre, don Ambrosio, durante los años 1786 a 1788.

Escuchemos lo que dice O'Higgins sobre el destino marítimo de Chile y, en especial, sobre esta zona, en carta que escribe al capitán Coghnam, jefe de la escuadra británica en el Pacífico. La carta está fechada en Lima el 14 de agosto de 1831:

“Chile Viejo y Nuevo se extiende en el Pacífico desde el despoblado de Atacama hasta Nueva Shetland del Sur en la latitud 65° sur, y en el Atlántico desde la península de San José en latitud 42° hasta Nueva Shetland del Sur, o sea 23° que añadidos a 42° en el Pacífico hacen 65° o sea, 3.900 millas geográficas, con una superabundancia de excelentes puertos en ambos océanos, y todos ellos salobres en todas las estaciones”.

“Una simple mirada al mapa de Sudamérica basta para probar que Chile, tal como queda descrito, posee las llaves de esa vasta porción del Atlántico del Sur en que prevalecen los vientos del oeste, esto es, desde el paralelo 30° hasta el polo, y también posee las llaves de todo el gran Pacífico, igual en tamaño a un tercio del globo, hasta tanto Nueva Zelandia y la tierra de Van Diemen puedan compartir con Chile este imperio”.

“Chile, según los descubrimientos recientes del Capitán King, resulta ser desde el grado 42 al Cabo de Hornos un inmenso archipiélago que por sí solo posee costas más extensas que todos los Estados Unidos y costas más favorables para hacer buenos marinos, porque abundan en pescado. Ninguna parte de ella se hiela aun cuando el clima es suficientemente duro y el océano suficientemente tempestuoso para formar marineros endurecidos, audaces y diestros. En verdad los chilotes no son inferiores a este respecto a los de ninguna otra raza en el mundo”.

“Todas las islas del Gran Archipiélago Chileno son con pocas excepciones susceptibles de que en ellas crezca el abedul y otras maderas resistentes y valiosas, que el Gobierno de Chile tiene la intención de plantar en grande escala para asegurar una provisión abundante y barata de duelas de barriles y otros artículos necesarios para las pesquerías”.

“Desde Chiloé al Estrecho de Magallanes pueden prosperar el roble, el cedro, y el pino araucano. *Pero desde el río Maule en la latitud 35° hasia Chiloé*, hay una región dos veces tan extensa como la Nueva Inglaterra, campo propuesto para la colonización irlandesa, que no es superado ni acaso igualado por otra alguna de América, en la fertilidad del suelo y la capacidad de producir víveres navales de toda especie, de la mejor calidad y en la mayor abundancia. Esta región contiene los tres magníficos puertos de Concepción, Valdivia y San Carlos de Chiloé, puertos que pueden ser convertidos en arsenales navales no igualados en el mundo”.

“Los tres puertos chilenos ya mencionados no pueden ser molestados por ninguna fuerza extranjera que no haya tenido que doblar, o el Cabo de Hornos o el Cabo de Buena Esperanza. Las desventajas con que tendría que luchar una escuadra enemiga después de tan largo y fatigoso viaje quedarían demostrados claramente por la experiencia de los holandeses, los ingleses y los españoles durante los últimos 270 años”.

“Las pesquerías de Chile o la mayor parte de ellas pueden desarrollarse en las propias costas del país; las de Chiloé y de Juan Fernández poseen bacalao igual, si no superior, al de Terranova y en mayor abundancia. La América Española y el Brasil ofrecen mercados mejores que los de Europa porque están libres de concurrencia”.

“Después de las pesquerías *viene el comercio de acarreo como el mejor fabricante de marinos y una de las más importantes* fuentes de riqueza y fuerza. Por un tratado de comercio que está en vísperas de firmarse entre Chile y el Perú, los productos de cada uno de estos países recibirán la protección necesaria para asegurar el mercado del Perú, el trigo, harina, jabón, velas, etc., de Chile, y el mercado de Chile al azúcar, arroz, algodón, etc., del Perú.

“En las playas de la sin rival bahía de Concepción, junto al puerto de Talcahuano se alzar^a una nueva ciudad a la cual en conmemoración del más glorioso suceso de los anales del país se dar^a el honroso nombre de Independencia”.

“Ahí se alzar^{án} amplios almacenes agregados a los que ya existen en Talcahuano, y en ellos se depositar^{án} sin cargo alguno las manufacturas del Reino Unido para ser distribuidas desde allí en los barcos de Chile a lo largo de toda

la costa del grande océano, en cambio del oro, la plata y el algodón del Perú, el cacao de Guayaquil, el índigo, vainilla, madera para tintes y cacao de Guatemala, la plata, oro y algodón de México, y Guadalajara, el oro y la plata de Sonora y los cueros y sebos de California. Estos preciosos artículos, agregados al aceite, cáñamo, linos, lasa, rubia para tintes y vinos de Chile, porque en unos pocos años estos últimos artículos que se producirán de superior calidad, suministrarán un inmediato y valioso flete de retorno para los barcos británicos que *traigan a Concepción* las mercaderías de Gran Bretaña y los colonos irlandeses de que ya se ha hecho mención”.

“Establecido un puerto libre en Talcahuano con grandes almacenes, y dividiendo el comercio de acarreo entre los buques británicos y chilenos de acuerdo con el sencillo plan arriba indicado, los fletes y derechos se reducirían de tal manera que toda la costa del Pacífico estaría provista de manufacturas británicas por el puerto libre de Independencia”.

“El marinero chileno, tomadas unas cosas con otras, es tal vez el mejor del mundo cuando sirve bajo las órdenes de oficiales valerosos y competentes, porque es sufrido, sobrio, valeroso y notablemente subordinado. En el apresamiento de la fragata española Esmeralda una de las empresas más atrevidas que se ha llevado jamás a cabo en parte alguna del mundo, Lord Cochrane y el Capitán Guise solamente emplearon marineros chilenos, los marineros británicos y norteamericanos que pertenecían a la Escuadra chilena rehusaron servir en esa ocasión. Este hecho habla mucho más que muchos volúmenes”.

“De los hechos expuestos se puede razonablemente deducir que Chile posee todos los elementos, excepto la población y todas las ventajas locales *para formar una potencia marítima de primera clase*”.

“Lo único que Chile necesita es unirse a la Gran Bretaña por los más estrechos vínculos de interés y de amistad para convertirse de hecho en la *segunda potencia naval del mundo*, inferior únicamente a la Gran Bretaña cuya elevada y dominadora posición quedaría así asegurada para siempre”.

“Inglaterra y Chile, prósperas y poderosas y unidas, no desearán sino la paz y tendrán la fuerza para conseguirla, mientras que sin esa unión cuyo vínculo será el colono irlandés, tal esperanza carecería de fundamento”.

Hasta aquí la carta de O'Higgins, pero vale la pena preguntarse, una vez más, ¿por qué veía O'Higgins un destino oceánico para Chile? Simplemente porque, además de lo que escribe y habiendo estudiado en Inglaterra, sabía muy bien

que las fronteras de un país no están, al este ni al oeste, al norte ni al sur, sino en los lugares hasta donde lleguen sus manos marinas para el intercambio intelectual y comercial con otros pueblos.

No entender estos conceptos tan claramente vistos por Valdivia y por todos los monarcas españoles, tan magistralmente expresados por O'Higgins, que la causa principal de que nuestros antepasados entregaran voluntaria y pacíficamente la Patagonia y toda la costa atlántica que nos pertenecía, por derecho internacionalmente reconocido, desde poco más al sur del balneario del Mar del Plata; y esto tiene el agravante de suceder cuando ya se había solucionado satisfactoriamente el conflicto en el norte.

Chile en el siglo pasado, al encerrarse entre la cordillera y el mar, perdió su posibilidad de surgir como potencia marítima con posiciones en los dos océanos y como la nación más importante en la América austral.

Perdió la factibilidad de fomentar en forma masiva una inmigración europea que nos hubiera puesto a la cabeza del desarrollo económico en Sudamérica, porque hay que tener presente que, hasta ese momento, 1881, Argentina tenía menos habitantes que Chile.

Pues bien, el hecho de haber tomado Argentina el control de ese *hinterland*, de esta zona territorial tan importante y de estas posiciones marítimas, también de primera importancia, le permitió impulsar la colonización europea, expandir su población en pocos años y tomar ventaja frente a Chile.

Pero hubo un hecho mucho más grave aún, pues a la falta de un concepto marítimo producto de una estrecha imaginación se unió una ignorancia geográfica a nivel regional, que los llevó a firmar un tratado que ni siquiera aseguraba la continuidad territorial, aspecto que por ser poco asimilado por los chilenos hasta la fecha, me hace pedirles a ustedes que en su propia mente se den respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué tipo de campaña a nivel mundial haría Bolivia, si como resultado de un tratado tuviera que pasar por Chile para ir de Oruro a La Paz o Santa Cruz?

¿O qué país en el mundo, teniendo la fuerza y la razón, habría aceptado un enclave sin justificación de títulos o de necesidad presentado a último momento por un vecino, cual fue el caso que se produjo al aceptar Chile dar a la Argentina una porción de territorio en Isla Grande de Tierra del Fuego?

Sólo la ignorancia geográfica y la carencia total de una concepción marítima, ya expresada, explica, lo que no significa justifique, lo obrado por nuestros antepasados.

Expresado lo anterior, entro en materia y esto lo hago orientado por el propósito de esta charla, esto es, *que los chilenos abran su mente y redimensionen su patria tomando en cuenta los factores que le imponen su geografía, de modo que si perdieron en el pasado las posibilidades que les brindaba el Atlántico, no pierdan en el presente las que les brinda el Pacífico.*

EL OCEANO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN EL DESARROLLO DE LOS CENTROS DE PODER DEL MUNDO

Al efectuar un análisis geopolítico de la posición de Chile en el Pacífico; para determinar sus posibilidades y limitaciones como Estado ante el medio, es necesario, en primer lugar, hacer una síntesis de lo que ha sido en el devenir histórico la relación entre el hombre y la geografía.

Los océanos aun cuando no son entidades geopolíticas en sí mismos, tienen gran importancia como elemento fundamental para el intercambio comercial, han sido decisivos en la historia de los pueblos, y han conformado etapas históricas en el desarrollo de la humanidad.

Es así como la historia habla de la Era del Mediterráneo, para referirse a la época en que se desarrollaron los centros de poder de Cartago, Roma, el Imperio Otomano, Venecia y España.

En el siglo XV los grandes descubrimientos incorporaron los territorios de América y Asia al patrimonio de los imperios europeos. Ello señaló el comienzo de la Era del Atlántico que se caracterizó por la violencia con que los Estados se disputaron la hegemonía política en esta región geográfica. Pasaron por el escenario histórico, Portugal, España, Francia e Inglaterra y ésta terminó dominando sin contrapeso por más de un siglo, hasta la aparición de Estados Unidos durante la segunda guerra mundial.

Posteriormente se han desarrollado nuevos centros de Poder Mundial en URSS, Japón y China, y los hechos vienen a confirmar la teoría de KARL HAUSHOFER que en su Geopolítica del Pacífico hiciera un profundo estudio de este gran océano, que cuenta con fabulosos recursos naturales y en cuyos márgenes se encuentran los países más poblados de la tierra. HAUSHOFER llegó a la conclusión de que el centro geopolítico del mundo en el año 2000 estaría situado en el Pacífico noroccidental.

Estamos, pues, en la alborada de la Era del Pacífico; en este océano se desarrollará la lucha político-económica por la hegemonía mundial. Es por esta

razón que los Estados ribereños tenemos la obligación de aprovechar las ventajas que nos proporciona nuestra posición geográfica.

Haushofer estudió en forma gráfica los cuatro sectores del Pacífico. El Noroccidental, donde se encuentra uno de los tres centros de Poder del Mundo, constituido por URSS, China y Japón, ejerciendo su influencia directa sobre el Asia oriental y suroriental incluyendo las posiciones insulares hasta las Filipinas y Malasia por el sur, con una población total de alrededor de mil millones de habitantes.

El sector Suroccidental, con Australia y Nueva Zelanda con una población próxima a los 15 millones de habitantes, ejerciendo su influencia sobre las islas de Micronesia y de Melanesia.

El sector Nororiental, constituido por Canadá y los EE.UU. cuya influencia sin contrapeso desde el Pacífico Norte hacia el Pacífico Central controla una de las rutas más importantes del mundo, el Canal de Panamá. Y por último, el sector Suroriental, que llamó el "desierto oceánico" y donde Haushofer predijo que Chile, por sus características, estaría llamado a ser el Estado industrial y hegemónico del Pacífico Suroriental.

Aparte de estas predicciones de orden político que, por lo demás, en parte se han ido cumpliendo, bajo un aspecto socioeconómico, debemos considerar también por sus futuras proyecciones la enorme importancia del océano Pacífico para la economía y la política de un mundo siempre creciente y en desarrollo. Si, como vimos, estudiamos la cuenca del océano Pacífico, podemos apreciar en ella un litoral oriental que se encuentra ocupado por Canadá, EE.UU. y Latinoamérica, con un total aproximado de 250 millones de habitantes, con un enorme poder económico, agrícola, industrial y de grandes recursos naturales, en un evidente estado de expansión y progreso. Es entonces consecuente pensar que este período económico-industrial necesariamente tendrá que volcarse hacia regiones más densamente pobladas que dispongan y consuman esta creciente producción, más aun, si consideramos que el desarrollo inmenso de estas regiones no podría continuar, ni aún subsistir, sin una lógica expansión hacia los mercados de otras áreas de consumo.

Si, además observamos el otro lado, o sea el occidental de la cuenca del Pacífico, vemos un extenso litoral que se encuentra ocupado por URSS, Japón, Indochina, Filipinas, Malasia, Australia y Nueva Zelanda con una población superior a los mil millones de habitantes, que vive otro ritmo de desarrollo, tiene una de las más elevadas tasas demográficas y necesita de la producción y recursos provenientes de otras regiones más favorecidas del globo, como las que se encuentran justamente en el litoral opuesto de la cuenca.

Tenemos entonces, por un lado, un enorme poder productor con grandes excedentes y por otro, un enorme poder consumidor, con necesidades vitales y otro ritmo de desarrollo; es decir, resumiendo, dos regiones en expansión que se complementan para desarrollar un mayor bienestar socioeconómico de toda la cuenca del océano Pacífico.

El intercambio de todo orden a través de este gran océano está ya marcando la iniciación de la era progresista. Dada la especial configuración geográfica del Pacífico, y considerando que en dicha cuenca existen algunas posesiones tales como Hawaii (EE.UU.), Cook (N. Zelanda), Pascua (Chile), Tahití (Francia), etc., verdaderas avanzadas o bases, de Estados litorales y no litorales del Pacífico, que permiten conformar líneas de comunicaciones marítimas y aéreas, podemos pensar que, inobjetablemente existirá una natural hegemonía geopolítica regional que, en base a una división sectorial lógica y natural, basada en la argumentación ya expuesta, será ejercida por los Estados litorales más progresistas de cada sector.

Podemos desde luego afianzar la importancia de esta hegemonía geopolítica ya indicada, si consideramos que las únicas entradas naturales y fáciles al océano Pacífico son las ubicadas entre Indochina, Australia, Antártica, y por el paso Drake y estrecho de Magallanes. Además de éstos, en el Pacífico Norte se encuentra la ruta polar norte entre URSS y Alaska, prácticamente excluida por inoperante a la navegación y el canal artificial de Panamá, de tráfico y volumen limitado y lento, sin considerar su vulnerabilidad en casos de conflictos, con lo que *solamente los pasos naturales australes adquieren una gran significación geopolítica.*

Esta realidad de auge del océano Pacífico, en un mundo de rápida evolución y crecimiento y su lógica hegemonía sectorial que le fija la geografía a algunos Estados litorales de su cuenca nos enfrenta con la necesidad vital de una preocupación rápida, por parte de esos Estados, para adoptar con amplia visión las medidas de política interna necesarias para desarrollar un Poder Marítimo Nacional que facilite el movimiento económico de importación y exportación, no sólo para el usufructo de los propios Estados marítimos ribereños sino también del "Hinterland" sudamericano, regiones a las cuales le será más económico (siempre que los medios globales sean eficientes) exportar o importar productos del o hacia el Pacífico a través de Chile.

Una política de este orden en el océano Pacífico austral, deparará a Chile un futuro promisor ya que, por un determinismo geográfico mejorará su actual posición "marginal" con respecto a un mundo que, hasta ahora, ha girado sobre la cuenca del océano Atlántico.

Esta nueva realidad, que lenta pero positivamente se está imprimiendo, obliga a que Chile la considere a fin de enfrentarla con la decisión y el interés que son privativos de las naciones de gran visión; pues el océano Pacífico, por su creciente poder económico, su vital importancia estratégica y su configuración geográfica uniendo pueblos occidentales, orientales y neutralistas, ha adquirido una significación política de primer orden que está condicionando en alto grado los destinos de la humanidad.

Hoy el Pacífico potenciado por el dinamismo de un pueblo continente, el norteamericano, y alterado por el despertar de otro pueblo continente superpoblado, como la China continental, será el escenario más apasionante de la historia de la humanidad, pues en esta gran área oceánica se desarrollarán las realizaciones políticas de millones de seres humanos que enlazan al occidente con el oriente.

Hemos visto que Chile, como país litoral de esta cuenca, se encuentra fuertemente involucrado en los aspectos mutables que se avecinan, por lo que no hay lugar a dudas que debemos hacer rápidamente un análisis de nuestro país, de sus características fisiográficas y de sus posibilidades como estado marítimo del Pacífico Sur, ante la necesidad apremiante de tomar conciencia de la capacidad de nuestra tierra.

BREVE ANALISIS GEOPOLITICO DE SUDAMERICA

Por la relación directa que tiene con nuestro futuro es indispensable tratar brevemente sobre América del Sur, continente de una estructura geográfica favorable caracterizada por la vertebración longitudinal de la cordillera andina y la penetración hacia el interior de las grandes cuencas del Orinoco, el Amazonas y el Río de la Plata.

En este continente sudamericano, riquísimo en toda clase de recursos, se ha iniciado, desde la década pasada, el desplazamiento de sus ejes geopolíticos desde la periferia sobrepoblada hacia el interior inexplorado y deshabitado. Tres hechos concretos fundamentan esta afirmación: la construcción de la carretera marginal de la selva —el audaz proyecto de unir las cuencas del Orinoco, Amazonas y del Plata— y la incorporación del área Chaco-Mato Grosso al proceso productivo de la cuenca del Plata.

La carretera marginal de la selva corre más allá de la vertiente oriental de los Andes, en la plena selva amazónica y al enlazar puertos fluviales y pueblos, unirá a Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, incorporando extensas superficies, hasta ahora inexploradas, que permitirán la radicación de un millón de familias.

En cuanto al proyecto de unión de las cuencas, éste es grandioso y producirá cambios perfectamente visibles en el mapa de Sudamérica, pues contempla la construcción de represas para formar siete lagos artificiales, el mayor de los cuales, en el Amazonas, sería un verdadero mar interior dos veces mayor que el Uruguay. A manera de información se menciona que ninguna de las represas requiere ser más alta que la de Rapel y todas se pueden construir con técnica y mano de obra local. Los lagos constituirán el corazón de una red fluvial desde el Orinoco al Plata, proporcionando energía eléctrica barata e ilimitada.

Finalmente, para completar el panorama sudamericano tenemos que hablar de la cuenca del Plata que por su ubicación geográfica es la que más directamente nos interesa. Esta cuenca con sus tres millones de kilómetros cuadrados es una enorme cuña hidrográfica que incluye el 37% de la superficie de Argentina, el 19% de Bolivia, el 17% de Brasil, el 80% de Uruguay y todo el Paraguay. Su población se estima en 100 millones de habitantes para 1980 y es sin duda la zona más dinámica de crecimiento de todos los países involucrados, lo que no puede extrañar si se considera que el polo de desarrollo de Brasil está en el sur (Rio de Janeiro-São Paulo) y el de Argentina en el norte (Buenos Aires-Córdoba).

Si, como vimos, en el ámbito de la Geopolítica mundial, debido al desplazamiento de los centros de poder del mundo, la situación de Chile ha cambiado, siendo ahora favorable; en el ámbito de la geopolítica sudamericana también la situación geográfica de Chile ha cambiado, hoy es estratégica y constituye un "recurso natural" de gran proyección. Debemos ser los intermediarios de un servicio de pasada "selectivo" a través de nuestro territorio, poniendo nuestros intereses al servicio del *hinterland* sudamericano que quiere salir al Pacífico, para lo cual necesitamos eficiencia y así dar un excelente servicio mientras la carga cruza el país: puertos modernos y bien organizados, una Marina Mercante quizás la más grande de S.A. y FF. AA. que hagan capaz a la política de negociar en función de nuestros intereses este paso. Lo que acabo de mencionar son los requerimientos que hoy plantea la geografía al estadista del presente y del futuro.

BREVE ANALISIS GEOPOLITICO DE CHILE

Chile, donde se acaba la tierra, decían los aimaraes, con una superficie en el continente sudamericano de más de 756 mil kilómetros cuadrados; de 1.842.000 Km² en el continente antártico y de 310 Km² en su territorio insular, *tiene 3,5 millones de kilómetros cuadrados de aguas propias.*

Chile, ahora de espaldas a la cordillera, extiende su territorio frente al océano Pacífico. Océano del que estuvo casi siempre alejado cuando la civilización y el progreso venían del Atlántico; océano del cual, después del Tratado de 1881, quedó separado por la cordillera.

En relación con nuestro territorio cabe también pensar en que si por el norte tenemos una extensión desierta, por el sur nos confundimos con los hielos antárticos, por el este tenemos la cordillera y por el oeste el mar. Además de haber sido una tierra marginal con respecto al mundo, somos una isla con respecto a nosotros mismos.

He dicho que en Chile hemos vivido aislados por razones geográficas; deseo agregar que también hemos vivido aislados porque nuestra imaginación y nuestro espíritu han sido impresionados desde niños, por la muy poca afortunada presentación del mapa de nuestra tierra (Figura 1).

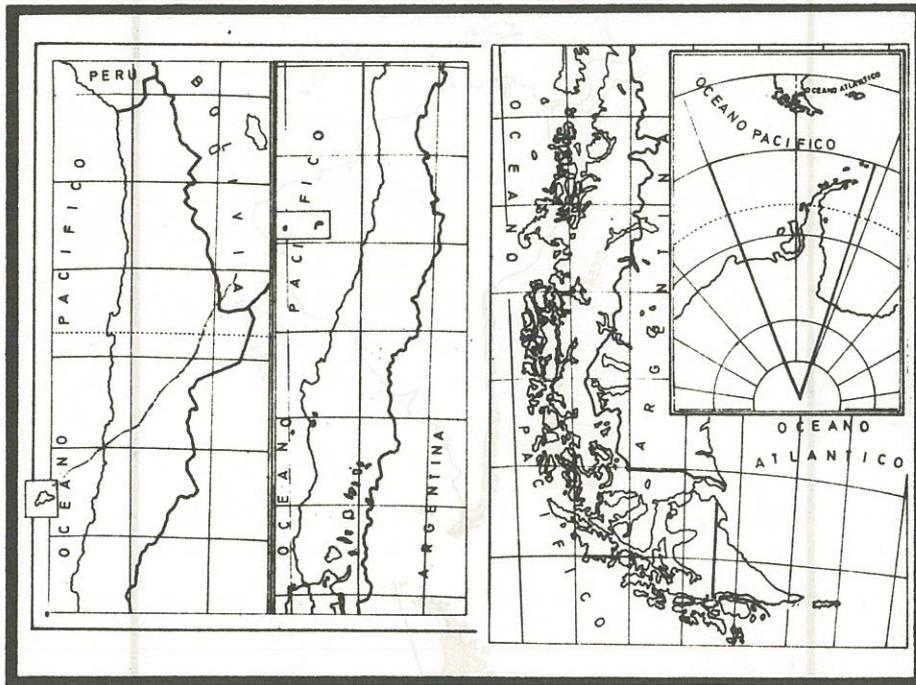


Figura 1

Si analizamos un mapa escolar podemos ver que la zona austral y la Antártica aparecen como simples apéndices de la Masa Central y Norte del país, que no existe amplitud ni relación de ninguna especie que invite a pensar ni mucho menos soñar. Veremos que no tiene mar ni aire, lo que ha producido una deformación tal

de nuestra ubicación territorial, que hemos llamado Universidad Austral a la que está en Valdivia. Convengamos sobre esto último que está mal situada o tiene un nombre poco apropiado.

En contraste con lo anterior, si analizamos la realidad cartográfica (Figura 2) nos encontramos con la sorpresa que es Magallanes el Centro del País, vemos claramente que gran parte de nuestro territorio está íntimamente relacionado con vastos espacios aéromarítimos. Se nos presenta claramente cuál es nuestro mar, y nos damos cuenta que todos los días cuando el sol pasa por nuestro cénit y el hombre del cañonazo dice "las 12 del día, hora oficial para todo Chile", está olvidando nuestro territorio insular. Aquí en nuestro Chile al igual que lo hace Estados Unidos, deberíamos decir Hora del Este y Hora del Oeste y en esta forma, tan sencilla y tan barata, estaríamos incorporando a la mente del chileno la sensación de ancho y de infinito que tanto nos hace falta.



Figura 2

Expuesto lo anterior y vista ahora nuestra tierra desde esta perspectiva cabe preguntarse si en verdad no debiéramos ser un pueblo típicamente marítimo, pues donde aparece el hombre en relación con su medio ecológico, allí comienza la geografía en el sentido más puro que debe tener todo conocimiento: el ser verdaderamente humano y universal.

Frente a esta categórica realidad marítima, tenemos el contraste de nuestro territorio, el cual analizado orográficamente, se presenta casi con un 90% de su superficie en declive del oriente al occidente; esta orografía limita enormemente la superficie disponible para la agricultura dejándola restringida a un bajo porcentaje de suelos aptos, ubicados generalmente en zonas bajas próximas al litoral.

Estas circunstancias hacen que su escasa superficie agrícola sea extremadamente vulnerable a la erosión fluvial; y aún más esas circunstancias hacen que el desarrollo de la vialidad terrestre sea de difícil técnica y de alto costo, vialidad que es destruida fácilmente por los fenómenos naturales, como temporales, temblores, terremotos, etc. Los ríos de la región terrestre mal llamada central del país, que es esencialmente agrícola, tienen en consecuencia un carácter torrencioso, crecen mucho con las lluvias y deshielos o quedan reducidos a un caudal insignificante durante el estío; en ambos casos ocasionan perjuicios, porque traen inundaciones y sequías.

De los ríos en general, ninguno sirve para la navegación y las comunicaciones, muy pocos para el riego continuo y la mayoría, por su torrencialidad, le quitan a la tierra más de lo que le dan, ya que por este gran declive y por lo angosto del territorio las aguas no disponen del tiempo y del espacio suficiente para depositar su lègamo; por el contrario, arrasan con todo, lavando la tierra y botando sus aguas al mar.

Sin embargo, esta geografía en general negativa bajo el aspecto vial-agrícola, presenta grandes perspectivas mineras, forestales y de recursos energéticos, y por consecuencia casi todos los elementos básicos para el desarrollo de la industrialización, que es donde indudablemente se emplearán en forma natural los mejores esfuerzos y medios disponibles, una vez que mejoremos nuestra situación económica y tengamos los recursos para ello.

Es curioso constatar cómo casi todo un pueblo se ha sometido a una forma de actividad agrícola, únicamente porque su estructura social se edificó originalmente sobre ella.

Pero, si dejamos a un lado nuestro angosto e inclinado territorio, encontramos en el mar su natural y lógica avenida de movimientos, expedita y económica,

la única que permite una estrecha vinculación con los extremos geográficos del territorio; si las regiones correspondientes a los dos extremos no han alcanzado, hasta la fecha, un desarrollo adecuado con respecto al resto del país, ha sido en lo principal por déficit general de vías de comunicaciones y *por falta de un criterio nacional geográfico*, que no ha permitido que nuestra población oriente sus esfuerzos hacia lo que representan sus principales recursos naturales.

Sobre esta importante materia vale la pena señalar que el hecho de haber tráfico masivo de camiones, entre Santiago y Punta Arenas y entre Santiago y Arica, es el producto casi increíble de la distorsión que leyes sucesivas introdujeron en todo el quehacer marítimo, leyes hoy día en completa revisión.

A mayor abundamiento de lo expuesto, yo les pregunto: ¿Qué razón valedera existe para que un puerto en relación con los buques de cabotaje no tenga el mismo *status* que un terminal de camiones o que una estación de ferrocarril?

También lo expuesto es el producto de haberse desarrollado sin tomar en cuenta los recursos que nos brinda nuestra geografía... en este caso me refiero a la energía, pues la geografía indica al medio ferroviario como segunda alternativa de transporte masivo, ya que *nuestros* cuantiosos recursos hidráulicos señalan a la electricidad producida por ríos como la fuente de energía ideal e inacabable para proporcionar transporte terrestre al país y, al respecto, permítaseme recordarles que ya el próximo año llegarán las aguas del Laja, en términos de la energía que producen, a Chañaral, pues eso y no otra cosa significa llevar las líneas eléctricas del sistema interconectado de alta tensión hasta esa zona. De ahí a interconectar con Chañaral e Iquique el ferrocarril eléctrico que une a Concepción con Santiago, hay muy poco trecho. Digo Iquique y no Arica, pensando nuevamente en la geografía, me refiero en este caso a la Quebrada de Camarones, obstáculo si no infranqueable, hace por lo menos suponer como más conveniente como vía terrestre, en este tramo, al transporte camionero.

Expuesto todo lo anterior, volvamos a nuestro océano Pacífico y pensamos en que, sin él, Chile no podría subsistir; la vida, el clima, la alimentación, el comercio... las comunicaciones no serían concebibles. Si la morfografía ha modelado las características sociales y políticas de Chile, el océano Pacífico es el ambiente natural y esencial para su desarrollo y potencialidad.

Resulta, en estos momentos de cambios, del más alto interés recordar que cuando el genio de Portales visualizara que Chile no era como decían los aimaraes, donde termina la tierra, sino que era más imaginativo definirlo: "donde comienza el mar", en consecuencia encauzara su política hacia la apertura del comercio y hacia el predominio en el Pacífico, su medio ecológico natural, el país llegó a su más alto desarrollo superando en exceso al del resto de las naciones americanas.

Basta, al respecto, recordar que, lograda por Portales *nuestra* estabilidad, el comercio ya no sólo se expande a lo largo de la costa occidental de América latina, sino que alcanza regularmente a lugares tan distantes como California, Australia, Filipinas y todo el Pacífico Sur, incluyendo la Polinesia. En relación con Australia es menester recordar que, cuando en 1851 se descubriera oro en ese país, la vanguardia de la flota mercante chilena llegó allí antes que los propios buques ingleses.

Por su parte la estabilidad financiera determina que el peso chileno se transforme en moneda dura y como medio de pago internacional en el inmenso Mercado del Pacífico.

Los ingresos del Gobierno aumentan en más de un 75% en plazos de dos o tres años. La Flota Mercante chilena, y éste es otro aspecto importantísimo, dobla su número y triplica su tonelaje entre 1849 y 1865, transformándose en uno de los pilares básicos del poderío nacional. Lamentablemente no ocurre lo mismo con nuestra Armada, situación que no es apreciada por políticos de la época y que nos lleva al desastre en la guerra con España.

He dicho que la guerra con España fue desastre para Chile; por la importancia, no siempre comprendida y mucho menos asimilada, que este acontecimiento tiene hasta nuestros días, permítaseme, un poco fuera del tema, una breve explicación

En 1865, Chile, impulsado por la élite intelectual de la época, los llamados "americanistas", que viven un estado delirante de idealismo, declara la guerra a España en defensa del Perú.

En su delirio, este grupo olvida que Chile a pesar de tener un poder económico formidable, prácticamente no tiene Armada, estima además que será acompañado por todos los países de América, encontrándose al final que, de todos, sólo adhieren a la aventura y en forma simbólica: Ecuador y Bolivia; en su aislamiento Chile busca a Argentina, a quien el enviado, señor Lastarria, ofrece la Patagonia a cambio de su apoyo.

Veamos, pues, las consecuencias de esta aventura y gran derrota en el mar.

La poderosa escuadra española bombardea Valparaíso y es *rechazada* en el Callao, poniendo de manifiesto la debilidad del poderío de Chile frente a la fuerza del Perú; realidad que alienta al Perú a asestar a Chile, en el futuro, el golpe que creía le sería definitivo para eliminarlo de la competencia en el Pacífico.

Terminada la guerra, el presidente Pérez, creador de la famosa frase que en Chile no había que preocuparse, pues la mayoría de los problemas se arreglan solos y los que no se arreglan es porque no tienen solución, agradecido por el apoyo simbólico de Bolivia, firma un tratado de límites por el cual este país, a 4.000 metros de altura totalmente ajeno al mar, adquiere de Chile por primera vez en su historia un trozo de litoral propio.

El enviado de Chile, como ya lo expresamos, ofrece la Patagonia a Argentina a cambio de su apoyo y, aun cuando no lo logra, informa indirectamente a ese país que en el nuestro hay gente dispuesta a entregar estos ricos territorios.

Séame permitido, para terminar este paréntesis, leerles la respuesta que a estos ofrecimientos diera el ministro argentino Elizalde a nuestro enviado, señor Lastarria, el 26 de agosto de 1866:

“La Argentina mira de alto a bajo a un país lo bastante necio para arruinarse en defensa de un ideal quimérico y de un vecino que acecha la oportunidad para acertar el golpe de gracia a su preponderancia en el Pacífico”.

LOS EXTREMOS Y EL MAR

Efectuado el paréntesis, volvamos a la Geografía y al Mar, y para hacerlo recordemos que por geografía se entiende, según la define Martone, “la distribución en la superficie de la tierra de los fenómenos físicos, biológicos y humanos; las causas de esta distribución y las relaciones locales de estos fenómenos”.

Veamos, orientados por la definición anterior, cómo afectan a nuestra patria algunos factores que, aun cuando los palpamos diariamente, normalmente no lo sabemos apreciar: me refiero a la forma y el clima.

La forma

La forma es una propiedad física de extraordinaria importancia en la vida económica de una nación, y de ella, como de la situación general del país y de su geografía y oceanografía, depende el clima; en el caso de Chile más que ver las diversas dificultades que trae nuestra forma alargada y estrecha, desde el momento que no podemos cambiarla, debemos tratar de aprovechar los beneficios que nos aporta tanto en forma independiente como en relación con nuestros vecinos.

En forma independiente podemos expresar que tiene la ventaja de necesitar cortos caminos de penetración, pues el mar es el gran vehículo. También en relación con la forma e hidrografía podemos expresar que nos proporciona los mejores puertos del Pacífico Sur.

Expresado lo anterior nos parece de interés mencionar que, siendo la relación producción-necesidades, en lo masivo no dificultaría, sino por el contrario de fuerte superávit, el mismo que va al extranjero como exportación, la forma angosta del país desde este punto de vista es una nueva ventaja. En cuanto al largo y en relación con los vecinos puede expresarse que nos proporciona la posibilidad de ser el país de tránsito obligado de prácticamente todos los países atlánticos de Sudamérica en su ruta hacia el oriente.

Como una forma de visualizar esta ventaja séame permitido recordarles que en los países africanos que son nuestra competencia como productores de cobre, el mineral debe recorrer entre 3.000 y 4.000 kilómetros por tierra antes de llegar a sus puertos de embarque al exterior. Para efectos prácticos y notar más objetivamente lo que he expresado, imagínense que si Chuquicamata o El Teniente estuviesen en Concepción y su puerto de embarque fuera Arica, a 2.565 Kms. de distancia, la situación sería más favorable que la que tienen nuestros competidores en Africa.

Como gran desventaja puede citarse en forma especial la desvinculación de los extremos que se produce en un país como el nuestro, principalmente por el efecto de políticas de transporte que sólo en forma ocasional han considerado en su formulación al factor geográfico.

La gran extensión en latitud que abarca el país, desde 17°, hace nuestra geografía desigual; hasta latitud 90° S. parámetros iguales de desarrollo agudizan la desigualdad, y sólo parámetros desiguales, para diferentes puntos geográficos, producen igualdad, es por eso que, previo a toda decisión, el estadista debe definir su objetivo.

¿Desea un Gobierno el máximo de rentabilidad monetaria para la cantidad de habitantes que tiene su país?

¿Desea un Gobierno con la cantidad de habitantes que tiene su país un desarrollo equilibrado de éste?

¿Desea un Gobierno, por razones especiales, un desarrollo acelerado de determinada área?

Si se deseara lo expuesto en la primera pregunta, no cabe duda que la mayor eficiencia se lograría en un área relativamente pequeña.

Tokio, por ejemplo, tiene 12.000.000 de habitantes en una superficie de 2.142 Km²; Santiago, a manera de información, tiene 2.500 Km².

La máxima rentabilidad se logra en un país de geografía desigual al establecer parámetros iguales para todo el país, medida que produce la afluencia natural del

humano móvil hacia las áreas de menor costo y mayores posibilidades; en nuestro caso, Santiago.

Desde un prisma de desarrollo equilibrado lo que, como conjunto, nos dará el mayor Poder Nacional, el estadista consciente del factor geográfico debe proveer, como la ha hecho nuestro actual Gobierno, a un país de geografía desigual, parámetros de desarrollo diferentes.

A mayor abundamiento, llevando lo expuesto a un ejemplo sencillo, podemos decir que cuando en el Estadio Nacional 6 competidores corren 1.500 metros planos, el que corre por la pista contigua parte 6 metros más adelante y así sucesivamente hasta que llegamos a la pista exterior que parte bastantes metros adelante que el que corre por la pista interior.

¿Significa esto dar facilidades al que corre por la pista exterior o, significa ponerlo en igualdad de condiciones con los que lo hacen por las otras pistas?

Este ejemplo, no entendido por muchos, es lo que ha llevado históricamente a nuestro país al centralismo por una parte y por otra, a juzgar como garantía injustificada, aquellas medidas "igualitarias", y no de excepción con que cuentan los extremos y partes extremadamente aisladas del país.

Pero en este caso deseo hacer una acotación: todo lo expuesto es especialmente válido en un sistema económico desarrollado hacia adentro, en un sistema en donde el punto de mayor consumo es la capital... Mas, ¿qué sucede cuando la economía se abre hacia afuera? Ocurre que la pista deja de ser concéntrica y así nuestra forma alargada y angosta, de ser una tremenda desventaja, pasa a ser enormemente ventajosa.

Vemos ahora que Concepción se encuentra en las mismas condiciones que Santiago, que Arica y que Punta Arenas en cuanto a su comercio exterior. Mantiene desventajas en otros factores, pero ahora se trata de factores manejables, que sólo dependen de nuestra *propia eficiencia e imaginación*.

El clima.

Dijimos anteriormente que de la influencia del mar, de la forma, de la posición general del país y de su geografía dependía el clima. Interesante resulta hacer un análisis de este importantísimo factor en lo que respecta a Chile.

Para efectos prácticos podemos expresar que Chile continental abarca desde latitud 17° en el norte hasta latitud 56° S en el cabo de Hornos. Su latitud media es por lo tanto aproximadamente 40° S.

Analizada la situación de nuestro país, efecto del mar y corriente de Humboldt, la cordillera y los vientos alisios, llegamos a la conclusión de que en el mundo y en especial en Sudamérica no existe otro país, excepto Japón en el hemisferio norte, que se encuentra en nuestra antípoda y en latitud media 40° N., que puede alterar con beneficio para sí el régimen de vida de su país, adoptando en aquellos aspectos que estime conveniente, el régimen del hemisferio contrario como ser presupuesto, trabajo, salud, etc.

Es tan apasionante el problema que se produce en nuestro caso si relacionamos el clima y el largo del país, que permitásemos una breve disgresión.

Cuando en los meses de mayo, junio, julio y agosto en Chile toda la Administración Pública está en pleno trabajo y considerando que los giros del presupuesto de la nación habían sido distribuidos, sin embargo desde Puerto Montt al sur por razones de clima y latitud, prácticamente no se podía trabajar. En estos meses en Aisén y Magallanes quizás las zonas más ricas de Chile y que constituyen más de 1/5 de su superficie continental, estaba aún oscuro a las 09:30 de la mañana y volvía a estarlo a las 16:30.

Posiblemente además llovía y nevaba. He nombrado Aisén y Magallanes, pues es en esas zonas en donde el fenómeno se hace crítico.

Nuestro excelente clima, excelente como dije por el efecto del mar y de otros factores que hasta el momento se han considerado negativos, se convierte en un nuevo recurso natural valiosísimo, que nos indica la conveniencia de aprobar nuestro presupuesto en junio, de suerte que cuando se produzcan los problemas coyunturales entre la Administración Pública, el presupuesto y el trabajo, estas zonas riquísimas puedan trabajar sin problemas de ninguna especie, y la coyuntura así trasladada al invierno minimiza su efecto negativo. Esto lo ha hecho el Japón con resultados extraordinarios en su eficiencia general.

A mayor claridad de lo expuesto: si en nuestro país en determinadas zonas se alimentara una computadora con factores no susceptibles de ser variados por el hombre, como clima, luz y oscuridad, tiempo atmosférico y otros, y con factores de tipo administrativo como son fechas de aprobación de presupuesto, etc., se vería que en determinadas e importantísimas zonas de nuestro país, por no adecuar lo variable a lo permanente, en este caso a la Geografía, quizás ni se llegara a disponer de 100 días hábiles de trabajo al año.

Arica y el mar (Importancia de Arica)

Anteriormente señalé que el Océano Pacífico tenía en esta parte del mundo dos entradas principales: el canal de Panamá y el estrecho de Magallanes. La verdad es que conscientemente omití Arica para poderla tratar en forma separada.

Arica es el extremo más importante en el océano Pacífico del corredor terrestre que, en un futuro muy cercano, unirá nuestro océano con São Paulo, en el océano Atlántico.

En cuanto a su posición geográfica, con respecto a la zona corazón del país, es un oasis al que se llega desde la capital después de recorrer 2.215 Kms. en los cuales se incluye el desierto más largo del mundo con 936 Kms., y es el más importante puerto de salida de Bolivia y del *hinterland* brasilero.

Arica también es poseedora de toda suerte de yacimientos minerales no metálicos; en el aspecto agrícola, es poseedora de un potencial insospechado por los chilenos y sólo escasamente explotado hasta la fecha, y, además de grandes posibilidades turísticas aún desconocidas para muchos chilenos, pues constituye no sólo la eterna primavera, sino en su Altiplano, por sus aguas termales, la fuente de la eterna juventud.

El nombre de Arica parece esconder algo así como un presagio de grandeza. Su etimología, se asegura, tiene equivalencia a "Puerta Nueva"; ella será para la gente nueva, que está poblando el corazón de la selva americana, la lógica y natural salida hacia el oriente.

Con respecto al país, y hasta que adquiera su dimensión de influencia en forma independiente, influencia que reeditaré al país con creces cuanto preocupación se tenga en el presente, equivale al atleta que corre por la pista exterior tanto como vimos por razones de distancia neta a los puntos de mayor consumo, como por errores en las políticas de transporte y costo de servicios esenciales.

Arica, si nosotros lo queremos, será casi tan importante como Panamá, debiendo, a contar de 10 ó 15 años más, cuadruplicar su capacidad cada 10 años. En este aspecto y para una mejor comprensión se menciona que si existiera una comunicación expedita entre el *hinterland* brasilero y Arica, sólo este país estaría, a la fecha, en condiciones de embarcar por Arica, hacia el oriente, hasta 4.000.000 de toneladas anuales. Cabe mencionar que la capacidad actual total del puerto hoy ocupada en un 5% es de 1.400.000 toneladas al año. Arica está destinada a ser el Rotterdam de Sudamérica.

Importancia de Magallanes

Magallanes en el sur, al igual que Arica en el norte, tiene una importancia capital para Chile en su presente y futuro.

La Pacific Navigation Company que fuera en su tiempo la más grande e importante compañía naviera del mundo, se concibió pensando en la utilización de nuestro estrecho de Magallanes.

En un momento histórico que va desde el último cuarto del siglo pasado hasta la primera década del actual, una cantidad de compañías europeas, chilenas y de otras nacionalidades utilizaron el paso en escala creciente hasta el punto de que en 1906, el tonelaje de los buques que recalaron en Punta Arenas, como causa de este cruce, fue equivalente al que recalara en Valparaíso, primer puerto de Chile en el Pacífico y uno de los más importantes de las dos Américas en la misma fecha.

Es tal la importancia de encontrarse geográficamente en el paso marítimo de las naciones, que puede decirse que el crecimiento espectacular que logró Magallanes hasta 1918 se debió exclusivamente a estas circunstancias.

En efecto, de Europa o de Ultramar, llegó la sangre inmigrante, el músculo y la inteligencia que concibieron y movieron el desarrollo.

Hacia Europa, de retorno, fueron los productos físicos y naturales del territorio, generando una relación de interdependencia que se hizo cada vez más fuerte y que dio características de singularidad al desenvolvimiento de todo orden de la Patagonia austral. De Europa llegó en cierta o buena medida la influencia cultural, el gusto por el arte, la influencia artesanal, siendo caracteres propios de los primeros tiempos; el estilo de los edificios, las formas de vida, etc.

Magallanes además, como fenómeno social participa de las mismas cualidades, guardando las proporciones, que distinguen a las demás comunidades atlánticas: aporte europeo, fuerte vitalidad, desarrollo múltiple, sentido de grandeza, etc.

Es notable constatar cómo el magallánico que se libra del efecto de sentirse aprisionado entre la cordillera y el mar, *enriquecido por la vitalidad y conocimientos que le aporta el hecho de encontrarse en el paso entre dos continentes*, logra con la pujanza de sus propios hijos, sin recurrir al amparo, auxilio o apoyo del resto del país o a lo menos del Estado, un portentoso desarrollo, que dura, en lo esencial, hasta que el canal de Panamá le arrebatara esta influencia.

En el presente, la situación está cambiando, pues gracias al progreso de la construcción naval, se han armado buques que por su tamaño no pueden cruzar el canal de Panamá; también la maquinaria más económica hace más rentable pasar por Magallanes que pagar en Panamá. Es así como ya el año recién pasado, más de mil buques cruzan nuestro estrecho, sin detenerse en Punta Arenas, en lo principal porque nuestro puerto quedó atrasado en relación con las necesidades del presente.

Difícil resulta imaginar la importancia que adquiriría en nuestros tiempos Magallanes, ante el evento de un accidente que dejara inoperante el canal de Panamá...

En el aspecto pesquero, podemos expresar que nuevamente es el empuje creador de los magallánicos el que los está llevando a éxitos insospechados dando ocupación, esta sola actividad, a casi 2.000 personas. En cuanto al futuro, éste es realmente formidable, puesto los cerebros y el empuje de todos, sean estos privados, como lo es el Instituto de la Patagonia o fiscales, como es SERPLAC, a la tarea de impulsar la XII Región adelante, lo harán sin duda en forma extraordinaria; y en la actualidad tienen proyectos para capturar en un futuro próximo 50.000 toneladas de krill, cifra que representa tres veces el total de captura anual de productos del mar en el mundo.

En otros aspectos económicos, Magallanes tiene recursos como carbonato de calcio casi puro indispensable para la industria del acero en cantidad mayor de la que podría encerrar la provincia de Valparaíso completa, carbón sub-bituminoso en cantidades que producen vértigo, el 83% de las reservas de Chile y el 30% de las reservas de carbón de este tipo que se encuentran en Latinoamérica, se hallan en esta zona, lo que le brinda al país las posibilidades de la carboquímica, poderosa industria aún en ciernes en el mundo. Cabe al respecto acotar que la actual crisis energética ya ha hecho económico el producir bencina hidrogenando el carbón vegetal.

Magallanes, mejor dicho la XII Región sin considerar el Territorio Chileno Antártico, representa entre un sexto y un quinto de la superficie americana de la República, en sus tierras caben 14 provincias de la zona central y sur, y por si se pensara que se están comparando tierras fértiles y productivas con grandes extensiones desérticas, basta agregar que sólo en sus 40.000 Kms. de tierra cultivable de primera categoría cabrían las provincias completas de Valparaíso, Curicó, Ñuble, Concepción, Osorno y Cachapoal.

Magallanes contiene el 40% de las masas lanares del país, con posibilidades ciertas de incrementarlas al doble, es también la principal fuente de producción de lanas gruesas. Por otra parte son tan ricas las posibilidades ganaderas de la zona que, en el campo del vacuno, en cuatro años subió su dotación de 46.000 animales a ochenta mil, lo que nos permitió desplazar la dependencia que en este aspecto habríamos tenido normalmente de Argentina, todo lo cual hace que sea Magallanes la zona que asegura para el futuro el abastecimiento proteínico de la nación.

Magallanes es el único productor de hidrocarburos que tiene Chile, tanto en petróleo como en gas natural y derivados, lo que hace que desarrollando sólo este último aspecto, a través de los proyectos en vista, podría llegar a crearse un desarrollo industrial de vastísimas proporciones y el centro de cabo Negro a 22 Kms. al norte de Punta Arenas, podría transformarse en algo como un nuevo Huachipato.

Como lugar geográfico, lo supimos de importancia mundial, en el pasado; hoy,

en que somos actores y espectadores del cumplimiento de las predicciones que efectuaran los geopolíticos a principios del siglo, especialmente Karl Haushofer, en su Geopolítica del Pacífico, en la cual como vimos con claridad meridiana fundamenta los fenómenos que han ido ocurriendo hasta el presente y, sin haber visitado nunca Chile, analizando sólo sus condiciones y su posición geográfica, predice que está llamado a ser una potencia mundial en el Pacífico sudamericano.

Hoy, como se expresa, en que el atochamiento del canal de Panamá por una parte y el desarrollo de la construcción naval por otra, ponen nuevamente en escena nuestro estrecho de Magallanes, podemos estar ciertos que, si en el mundo del pasado, este solo aspecto fue de vital importancia para la región, en el mundo actual superdesarrollado en el cual una acción trae aparejadas muchísimas más, este lugar está llamado, como veremos a continuación, no sólo a comunicar dos océanos, sino a ser un verdadero epicentro de comunicaciones, tanto marítimas como aéreas, cobrará nuevamente gran importancia mundial. En efecto, estudios recientes debidos al desarrollo de las aeronaves, convierten a Magallanes en punto de paso de las rutas transpolares hacia Australia-Nueva Zelanda y oriente en general.

También Magallanes será en el futuro el punto más adecuado para vincularse con Ciudad del Cabo en Africa continental, en prodigioso desarrollo.

El atochamiento de las rutas tradicionales, el desarrollo de los grandes aviones supersónicos, cuyo ruido hace inconveniente su vuelo sobre la tierra y el que la ruta transpolar sea efectivamente la más corta conocida, hace que este punto que nos une con la Antártica y, entre otros aspectos, nos da soberanía sobre nuestro sector en ella, se puede convertir, si nosotros así lo deseamos, en el trampolín aéreo de Chile y del continente hacia el Oriente y Africa.

Si Chile no se apresura y desarrolla el proyecto de la ruta transpolar, la harán otros países.

Magallanes, así desarrollado, con una superficie equivalente a 1/5 de la superficie continental de Chile, más grande que Bélgica y Holanda juntos, pero con una población equivalente a 1/3 de la que vive en la población José María Caro, de Santiago, es, junto con Arica, lo que ha dado a Chile tradicionalmente, a pesar de los chilenos, estatura de potencia en esta parte del mundo. Arica y Magallanes serán o ya son, desde el punto de vista de la Gran Política y de la Gran Estrategia, o lo que es lo mismo, desde el punto de la Estrategia Marítima, los núcleos de irradiación más importantes en esta área del océano Pacífico, océano que no podemos seguir considerando como mar del futuro, sino siendo el principal protagonista de un dinámico presente.

El vínculo de la Historia con el porvenir

La política de Chile en el Pacífico ofrece quizás el caso único en que un país puede reencontrar su destino histórico, luego de haberse desviado de su consecución durante casi un siglo. Con frecuencia las naciones que pierden el sentido de su rol internacional y de las bases permanentes de su nacionalidad, inician el declive de la decadencia en forma generalmente irrecuperable. Otras naciones vienen a llenar ese vacío de poder. Debido a que el proceso político y económico del Pacífico aún se encuentra en un período de decantación y, por otra parte, a que la toma de conciencia en torno a la potencialidad de la cuenca es relativamente reciente en muchos casos, Chile pudo escapar de los riesgos de desplazamiento que de otro modo tal vez se habrían materializado.

Precisamente ello es lo que obliga a que la Política del Pacífico se transforme hoy día en una realidad concreta, capaz de asegurar para Chile un rol permanente y estable en la cuenca. De esta manera, la concepción vital de Portales y la proyección institucional de Bello no se habrán perdido en el laberinto de una sociedad carente de destino, sino que encontrarán una renovada expresión en un nuevo y más complejo contexto internacional, cuyo aprovechamiento imaginativo podrá rendir frutos todavía más promisorios. El Pacífico representa para Chile el lugar de encuentro de la Historia con el presente y porvenir, lo que, más que un símbolo, es la expresión de una capacidad nacional permanente y la consagración definitiva de una nacionalidad pujante.

Señoras y señores, estimados jóvenes, el tema de esta charla fue *Presencia de Chile en el Pacífico*. Estimé que para abordarlo en una hora, era preciso enfocar el problema como un todo, estimé que así como no nos damos cuenta de que el aire que respiramos nos es fundamental para la vida, tampoco nos damos cuenta de la importancia que en nuestro desarrollo como país, tienen elementos en los que el mar ha jugado, juega y jugará importancia decisiva. Nuestra angosta faja de tierra en el siglo pasado y en el presente, salvo cuando nos desarrollamos tomando en cuenta geografía, nunca tuvo gran valor, pues éramos una tierra marginal con un gran muro en nuestro frente, *ahora como vivimos, el gran muro está a nuestra espalda*.

A nuestro frente tenemos por fin el océano, cuyo horizonte de infinito debemos incorporar a nuestra mente encarcelada por la concepción terrestre en que hemos sido educados. Pareciera que el atavismo de los aimaraes, que decían que Chile era el país donde se acababa la tierra, ha sido más fuerte para muchos que el genio creador de Portales que excluyendo de partida todo aquello que fuese negativo o que significara término de algo, dijo: "Chile, donde comienza el mar", a lo que habría que agregar: Chile, país donde la comprensión entre el hombre y la geografía cobra caracteres de supervivencia, si ésta existe, el futuro de nuestra patria será

grandioso, si por el contrario así no fuera, los imperativos geográficos más eternos y permanentes —que no hacen distinción de la nacionalidad de los hombres que la habitan— se impondrá, pues la geografía se burla al final de las astucias de los diplomáticos y se venga tarde o temprano de la miopía de los hombres.

Jóvenes, en nuestra agitada vida como Estado, vivimos un paréntesis de tranquilidad que nos permite asumir a cada uno las responsabilidades que nos son propias, dentro de las cuales, las de la juventud y en especial de aquella que ha llegado a estudios superiores, es repensar nuestro país; de suerte que, sin trabas en la mente, sin supuestos muchas veces equivocados, teniendo sólo presente el medio ecológico en que vive, reencuentre los destinos de su patria, el que indudablemente se cimenta en lo que realmente la proporciona y con largueza, su propia geografía, oportunidad en que parece acertado recordar lo que expresara un gran filósofo francés:

“Los continentes distinguen a la humanidad en razas y pueblos, los mares les proponen el desafío de unirse bajo el sol en permanente lucha por su subsistencia y en afán de comunicación unificante”.



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
DIRECCION GENERAL DE DEPORTES Y RECREACION
SANTIAGO



Los principios y objetivos de DIGEDER como organismo rector del deporte nacional, fueron fijados por el Supremo Gobierno en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, los que tienden prioritariamente, a mejorar el desarrollo corporal, intelectual y moral de la población, como también las condiciones para una efectiva integración social.

Para hacer realidad estas políticas y alcanzar estos objetivos, el deporte y la recreación han sido encauzados a través de los Canales de Acceso y Participación, como son el del Comité Olímpico, de las Fuerzas Armadas, Escolar, Universitario, Laboral, Vecinal y el Comité Nacional de Recreación. De esta manera, la acción que abarca el deporte y la recreación han quedado claramente definidos. Por ejemplo, el *Deporte de Alto Rendimiento* debe significar la preparación de nuestros deportistas para participar en los eventos internacionales con claras posibilidades de éxito. La *Práctica Competitiva Intermedia*, que también abarca el campo social, está entregada a las Federaciones y Clubes y, el *Deporte Generalizado* está orientado a la incorporación de la familia al ámbito del deporte recreativo con el exclusivo fin de que todo Chile haga deporte.

Conviene resaltar que al Sistema Nacional de Deportes y Recreación se le han impuesto tareas y metas que transpasan las fronteras propias del deporte y la recreación y, es así, como hoy llegan al hombre y a la comunidad porque DIGEDER está consciente que parte principalísima en la vida de las personas es la convivencia social y la forma más eficiente de lograrla es, justamente, a través de estas actividades.

Por mencionar algunas de las áreas a las cuales también llega la acción del deporte y la recreación, señalaremos en primer término, la salud, debido a que todo ser humano tiene derecho a su máxima realización, la que lógicamente puede lograr en mejor forma al estar sano de cuerpo y mente.

Se está dando también gran importancia al deporte laboral como elemento integrador y social, porque está comprobado que es un poderoso medio para mejorar la salud de los trabajadores con lo que se evita en gran parte el ausentismo laboral, elevando también los niveles de participación.

Si bien es cierto que DIGEDER está llegando a todos los sectores de la población, tiene una misión prioritaria que cumplir, que se relaciona con la niñez y la juventud, integrada preferentemente dentro del sector escolar y es a ellos que el organismo rector del deporte nacional vuelca sus mejores esfuerzos. Los niños y jóvenes son la reserva de los principales valores de nuestra Patria, por lo tanto se les debe proporcionar una formación sólida, con principios morales firmes que no pueden ser distorsionados por filosofías foráneas discordantes con la idiosincrasia del pueblo chileno.

Entre las muchas tareas realizadas a este respecto por DIGEDER, hay que destacar una de sus últimas realizaciones que consiste en la capacitación en educación física de profesores de enseñanza básica, programa para el cual se destinó para el presente año la suma de 33 millones de pesos. La materialización de este proyecto significará, a corto plazo, que todas las escuelas básicas del país cuenten con un profesor especializado que oriente la actividad deportiva y recreativa de los escolares básicos.

Es una ardua tarea la que tiene DIGEDER por delante para alcanzar sus objetivos, pero los chilenos pueden estar ciertos, que con la participación y cooperación de la comunidad hará realidad aquello de hacer del chileno un hombre más sano de espíritu y de corazón, convenientemente preparado para cumplir en mejor forma sus destinos superiores.

Polla

PONE MUSICA
A SU SUERTE



150
EQUIPOS
MODULARES

16 MILLONES

6 MILLONES
4 PREMIOS DE \$ 500MIL
entero \$ 1.600 vigésimo \$80

Polla Chilena de Beneficencia

Sorteo 3 de Agosto

COPEC

Y LA ECONOMIA DE COMBUSTIBLE

Acciones Coordinadas



Dos nuevos ciclos de charlas sobre economía en el uso de combustible, buscando otro ángulo del problema, ha organizado para el presente año la Compañía de Petróleos de Chile.

El primer ciclo, que se inició en abril, está destinado a los industriales, forma parte del programa de asesoría directa que Copec viene entregando a sus clientes desde hace cuatro años e incluye la edición y actualización de la Guía para la Economía de Combustibles.

Las charlas a los industriales presentan los problemas más comunes en las industrias del país y las soluciones tendientes a ahorrar energía. Este año se amplían algunos de los temas más importantes y se incluyen conceptos más avanzados en materia de recuperación del calor y calibración de quemadores.

El segundo ciclo se inició en mayo; está destinado a jefes de mantenimiento de flotas de buses y camiones. Su objetivo es entregarles un conjunto de elementos necesarios para mantener la flota en óptimas condiciones de operación y reducir a un mínimo los tiempos de parada por reparaciones.

Estas charlas organizadas por Copec les permitirán adquirir y aplicar nuevos conceptos sobre la programación de mantenimiento preventivo, buscando la mayor economía de operación posible.

La Compañía está cierta que la aplicación de las recomendaciones que se formulen en lo que a correcto empleo de combustibles, lubricantes, neumáticos y filtros se refiere, y el Mantenimiento Preventivo Programado redundará en grandes ventajas económicas para las empresas.

Durante 1979 Copec desarrolló cuatro acciones coordinadas dentro del Programa de Ahorro de Combustible. Ellas fueron las charlas a industriales —tres mensuales de mayo a diciembre— que se repetirán, ampliadas, este año; la Guía de Economía de Combustible que sirve de orientación para cualquier industrial y se puede obtener sin cargo; conferencias altamente especializadas sobre la materia y el folleto "15 maneras de ahorrar gasolina", que se distribuyó en las instalaciones a lo largo del país.

Al continuar su programa este año, ampliándolo a un sector tan importante como el transporte y orientado a los jefes de flotas de buses y camiones, Copec demuestra una vez más su interés en enfrentar con hechos positivos la crisis energética mundial y en otorgar al país y a sus consumidores "un servicio que sirve", consciente de su responsabilidad como la empresa privada más grande del país y única distribuidora chilena de combustible.

Sólida presencia de Chile en el mundo



y trabajo efectivo para
más de 20.000 personas
en la minería de nuestro
país

ENAMI

EMPRESA NACIONAL DE MINERIA

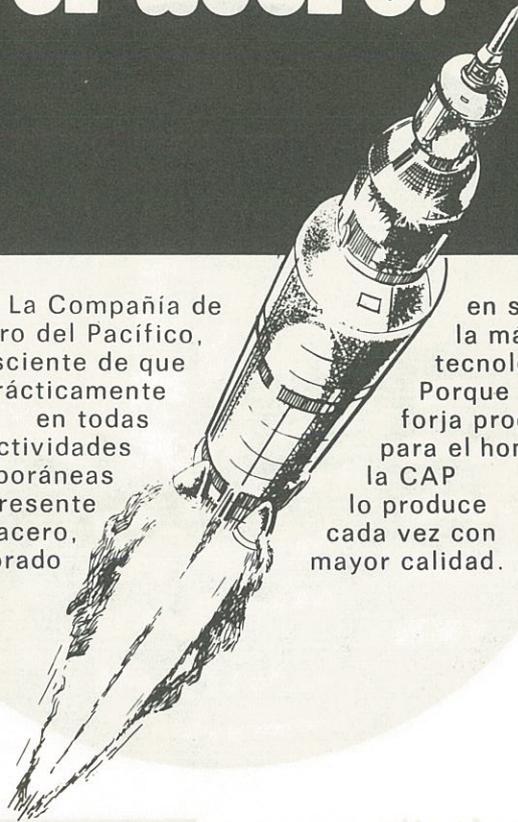
Cobre electrolítico (wirebars — Cátodos) - Cobre Blister — Oro — Plata — Selenio — Sulfato de Cobre

Donde está el hombre está el acero.

época

La Compañía de
Acero del Pacífico,
consciente de que
prácticamente
en todas
las actividades
contemporáneas
está presente
el acero,
ha incorporado

en su elaboración
la más avanzada
tecnología mundial.
Porque el acero
forja progreso
para el hombre,
la CAP
lo produce
cada vez con
mayor calidad.

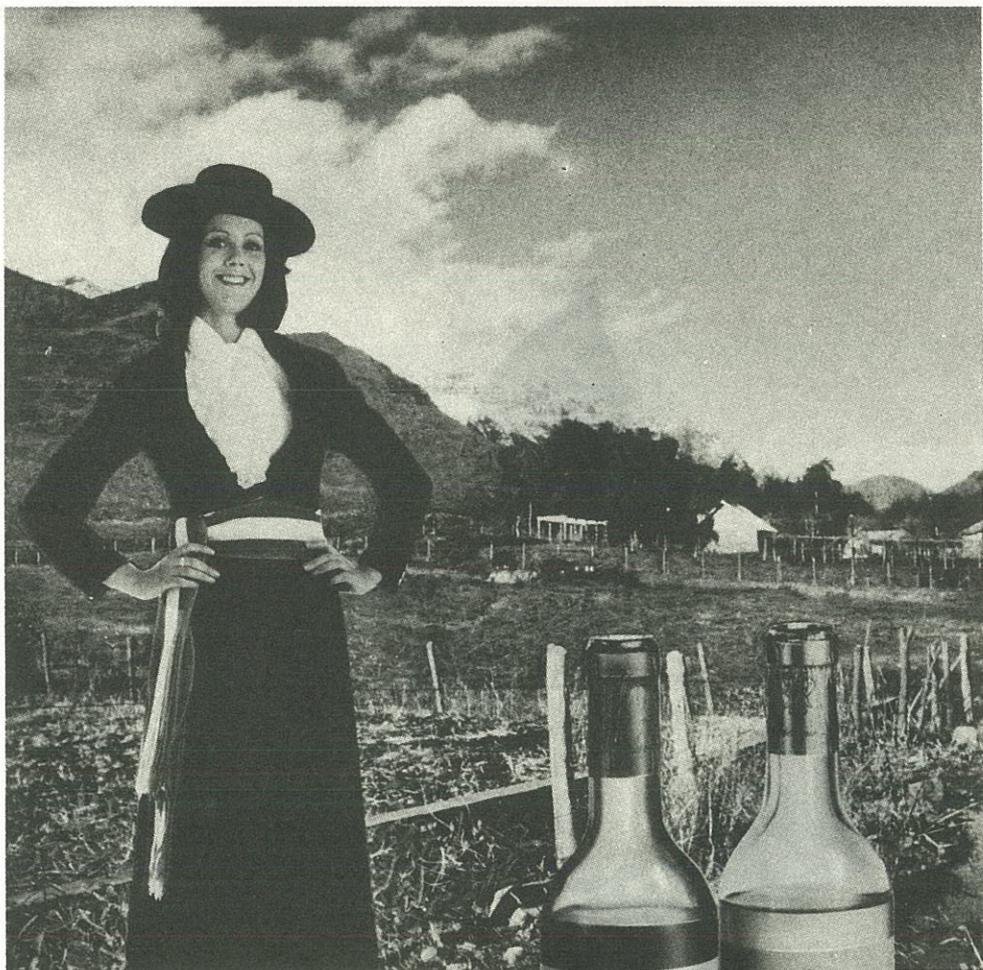


CAP

COMPAÑIA DE ACERO DEL PACIFICO S.A.

LA MEJOR VISION PRODUCTIVA DE CHILE.

Cobre eléctrico (Wispán - Carabos) - Cobre Bismel - Oro - Plata - Selenio - Sulfato de Cobre



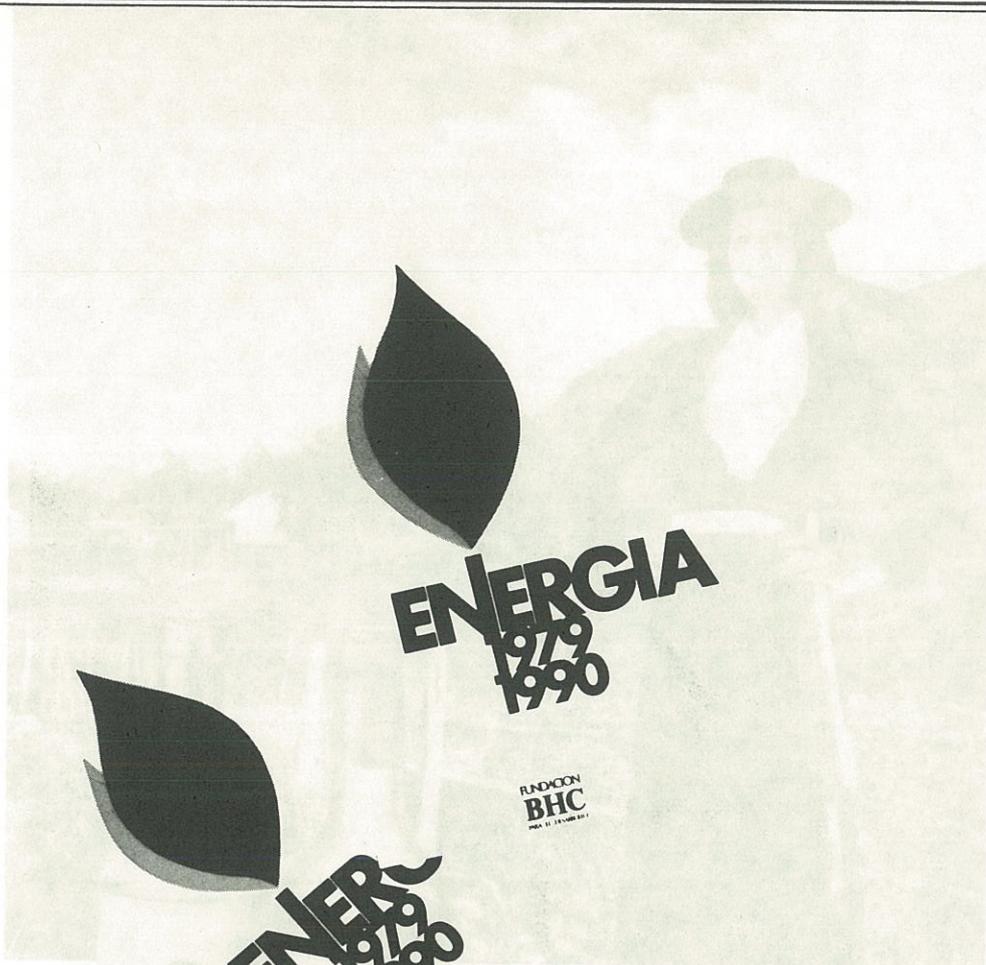
En Chile sabemos mantener
vivas nuestras tradiciones.
Sabemos de la belleza
de nuestros paisajes...
de la hermosura de la
mujer chilena... y sabemos
de Santa Carolina.

**Porque los chilenos
sabemos de Santa Carolina
...sabemos de vino.**

Santa Carolina

El vino de Chile desde 1875





ENERGIA
1979
1990

ENERGIA
1979
1990

FUNDACION
BHC
FONDO DE INVESTIMIENTO

FUNDACION
BHC
FONDO DE INVESTIMIENTO

En Chile sabemos mantener
vivas nuestras tradiciones
Sabemos de la belleza
de nuestros paisajes...
de la armonía de la
frontera chilena... y sabemos
de Santa Carolina.

ENERGIA 1979-1990 por Juan Pedrals PROLOGO: J.M.NAVASAL

Edita: FUNDACION BHC

Distribuye: EDITORIAL UNIVERSITARIA

El vino de Chile desde 1875

por Lan... **¡supersimple!**

ARICA	IQUIQUE	P.ARENAS
\$3.890	\$3.590	\$4.990
Ud.	Ud.	Ud.
Ahorra \$2.194	Ahorra \$1.948	Ahorra \$2.966

¡Y Supersimple significa!

- TARIFAS REBAJADAS PARA TODAS LAS EDADES
- RESERVAS COMPUTARIZADAS EN TODOS NUESTROS VUELOS
- COCKTAILS GRATIS
- LOS UNICOS CON AMPLIOS Y COMODOS 707
- TARIFA DE NIÑO HASTA LOS 15 AÑOS

De verdad, LAN es
más por menos y
¡super simple!



LanChile

¡super simple!
por LAN...

ARICA	LIQUIQUE	P. ARENAS
\$3.890	\$3.590	\$4.990
Ud.	Ud.	Ud.
Ahora	Ahora	Ahora
\$2.194	\$1.948	\$2.966

**¡Y super simple
 significa!**



- TARIFAS REBALADAS PARA TODAS LAS EDADES
- RESERVAS COMPUTARIZADAS EN TODOS NUESTROS VUELOS
- COCKTAILS GRATIS
- LOS UNICOS CON AMPLIOS Y COMODOS 707
- TARIFA DE NIÑO HASTA LOS 15 AÑOS

LAN Chile

