

A. Seguridad Nacional  
SEGURIDAD NACIONAL  
No. 10  
Jul./Ago./Sep  
1978 C.1



# Seguridad Nacional



SANTIAGO, CHILE, 1978

© Academia Superior de Seguridad Nacional, 1978  
Inscripción 1-14-1978  
Impreso en  
EDITORIAL UNIVERSITARIA  
en Francisco 424, Casilla 10230  
Santiago, Chile

# Seguridad Nacional



Nº 10

SANTIAGO, CHILE, 1978

Publicación de la  
ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

JULIO - AGOSTO - SEPTIEMBRE DE 1978

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

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

Seguridad  
Nacional



N. 10

SANTIAGO CHILE 1976

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

EDITORIAL UNIVERSITARIA

SAN FRANCISCO 454 - CASILLA 10220

# SUMARIO

Editorial	5
Chile y los Derechos Humanos <i>Ismael Huerta Díaz</i>	7
<b>Geopolítica Chilena y Seguridad Nacional</b> <i>Francisco García-Huidobro G.</i>	<b>17</b>
Hacia una Teoría Realista de las Relaciones Internacionales <i>Daniel Prieto Vial</i>	39
El Principio Atlántico Pacífico en el Laudo Arbitral de 1977 <i>Jorge Mendoza Bahamonde</i>	49
Acerca de los Conflictos <i>Ladislao d'Hainaut F.</i>	63
Idea Politológica de los Estados del Futuro, Futuras Alternativas y Acción Presente <i>Yehezkel Dror</i>	69
Reflexiones sobre Seguridad y Geografía <i>Santiago Díaz Buzeta</i>	87



## CONSEJO CONSULTIVO

*Presidente:*

GENERAL DE BRIGADA LUIS J. RAMIREZ PINEDA

*Vocales:*

CAPITAN DE NAVIO (M) HUGO OPAZO STEVENTON  
CORONEL (AVIACION) PEDRO ESPINOZA LABARCA  
CORONEL (EJERCITO) GERARDO CORTES RENCORET  
CORONEL (CARABINEROS) CARLOS DONOSO PEREZ  
CORONEL (EJERCITO) JULIO FRANZANI PINOCHET

*Director:*

CAPITAN DE NAVIO (R) LADISLAO D'HAINAUT FUENZALIDA

*Secretario:*

MAYOR (J) EJERCITO ELEAZAR VERGARA RODRIGUEZ

**ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL**

*Departamento IV. "Extensión Académica"*

ELIODORO YAÑEZ 2760 - TELEFONO 740286

SANTIAGO - CHILE

Los conceptos, puntos de vistas 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 todos los lectores nacionales mediante suscripción, cuyo costo se establecerá semestralmente, así como 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 y la Seguridad Nacional constituyen dos manifestaciones de una concepción de organización social y política, actualmente representada por el concepto de Nación y Estado. El desarrollo económico es el que proporciona la base material sobre la cual se fundamenta la sociedad y, a la vez, condiciona en una medida importante la proyección social y cultural de esta última. La Seguridad Nacional es la que cautela la viabilidad política, interna y externa, de esa sociedad y, por su parte, determina el papel de un país en el contexto de la comunidad internacional. La suma de ambos factores se conoce como el "Poder Nacional". La forma de organización específica que esa sociedad adopte depende fundamentalmente de los factores ideológicos en que ella se inspira, elige o se le imponen.

Para que el Estado alcance su viabilidad permanente en lo nacional e internacional, el Desarrollo Integral y la Seguridad Nacional deben mantenerse en una relación de equilibrio continuo. Un enfoque exclusivamente desarrollista, que prescinda de los requerimientos de la Seguridad, puede llevar a una situación de rápida prosperidad, pero, al debilitarse un factor básico de la integración nacional, esta prosperidad no será viable en el largo plazo, o sólo lo será a costa de otros valores sociales. Este sería el caso, por ejemplo, de un proceso de desarrollo acompañado de dependencia externa. A la inversa, un enfoque que sólo mire a los problemas de seguridad, subordinando a ésta, toda otra prioridad, puede resultar en una parálisis económica o incurrir en un costo tal que la sociedad no pueda absorberlo, con lo cual la propia seguridad se verá resentida en un plazo relativamente corto. Este fenómeno también suele derivar hacia una fuerte dependencia externa.

Cada sociedad es la que debe determinar el punto de equilibrio de acuerdo a sus particulares características y necesidades, a la vez que tomando en cuenta los objetivos que ella se haya fijado. El punto de equilibrio tampoco es necesariamente fijo, pues debe ir estableciéndose en función de las circunstancias y del progreso en el cumplimiento de los objetivos. Así, por ejemplo, necesariamente será diferente en un período de paz o de guerra, en un período de bonanza o de crisis o en un período de estabilidad o de convulsión.



## CHILE Y LOS DERECHOS HUMANOS

ISMAEL HUERTA DIAZ. Vicealmirante (R), Rector de la Universidad Técnica Federico Santa María, ex Embajador en la NU.

Ha sido una vieja aspiración de la familia humana lograr el conocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos de todos sus miembros acogiéndolos a la protección de un régimen de derecho. En la Carta de la Organización de Naciones Unidas redactada y ratificada en 1945, se señala en su artículo 1º que uno de los propósitos de la entidad es “desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Tres años más tarde la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos “como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales y efectivos”.

La Declaración Universal consta de 30 artículos que comprenden derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales.

Los dos primeros artículos son de orden general: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

A continuación se proclaman el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona. Se prohíben la esclavitud, las torturas y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Se establecen la igualdad ante la ley, el derecho a igual protección contra toda discriminación. El derecho al recurso de amparo ante los tribunales nacionales competentes y a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

El derecho a ser oído por un tribunal independiente e imparcial.

El derecho de toda persona acusada de un delito a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad.

Se establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación.

El derecho a circular libremente y elegir residencia en el territorio de un Estado. A salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país. A buscar asilo en caso de persecución y a disfrutar de él en cualquier país.

El derecho a cambiar de nacionalidad y a no ser arbitrariamente privado de ella.

El derecho a casarse y fundar una familia.

El derecho a no ser arbitrariamente privado de su propiedad.

El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, a la libertad de opinión y de expresión, a la libertad de reunión y de asociaciones pacíficas y a no ser obligado a pertenecer a una asociación. El derecho a participación directa o indirecta en funciones públicas.

El derecho a la seguridad social, al trabajo, al descanso, a un nivel de vida adecuado que asegure salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales.

El derecho a la educación y a participar libremente en la vida cultural de la comunidad.

El derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados se hagan plenamente efectivos.

Y consigna finalmente la Declaración que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad y que estará sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general.

Esto es lo esencial de la Declaración Universal, donde se cimienta la aspiración del hombre al disfrute de una existencia plena, sin apremios, con iguales oportunidades de alcanzar la prosperidad.

Proclamada la Declaración en 1948 fue necesario encaminarla hacia la etapa de las realizaciones. Se vivía la era inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial y los primeros esfuerzos se orientaron a dar cumplimiento a los ideales de libertad a nivel nacional. Comenzó el proceso de descolonización y, en el espacio de pocos años, el mundo vio emerger medio centenar de territorios convertidos en estados soberanos. Hoy día, descartando la situación que se vive en Africa meridional, el proceso descolonizador puede considerarse prácticamente concluido si advertimos que sólo postulan a la independencia pequeñas comunidades isleñas de escasa población.

Con ello pasó a segundo plano el Comité de Descolonización y el Consejo de Administración Fiduciaria de Territorios en Fideicomiso y comenzó a adquirir relevancia la Comisión de Derechos Humanos.

Se abrió para ella la grande y esperada oportunidad, y trató de aprovecharla. Prestó atención preferente a la abolición de la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzoso, la prevención y el castigo del delito de genocidio, la reducción de la apatridia, la eliminación de la intolerancia religiosa, la erradicación del "apartheid", los derechos humanos en los territorios ocupados y en los conflictos armados, los derechos de los trabajadores migrantes, la protección de la mujer y del niño en estados de emergencia, la condena a ataques y bombardeos contra la población civil, la igualdad entre el hombre y la mujer.

Lamentablemente, el innegable progreso que significó el examen de los temas recién enumerados, comenzó a dar señas de estancamiento tan pronto tomó cuerpo la presión de las mayorías políticas en el seno de la Comisión. En los últimos períodos de sesiones, tres son los temas que han ocupado prácticamente el tiempo y la atención de los delegados; la situación de los derechos humanos en Sudáfrica, en Israel y en Chile.

Para formular esta aseveración no estoy empleado razonamientos subjetivos. Lo han dicho observadores imparciales y lo reiteró con dureza el delegado norteamericano en las sesiones de febrero pasado en Ginebra. Y hay más aún. La Comisión ha adoptado un procedimiento selectivo de análisis, debate amplio y público para los tres temas señalados, debate somero y confidencial para tratar otras denuncias. Fue lo que ocurrió en marzo recién pasado cuando la delegación de un país escandinavo denunció las violaciones cometidas por el gobernante de un país africano y la Comisión no estimó conveniente debatir el caso.

El tema de la situación en Chile comenzó a ventilarse en Naciones Unidas en 1974 y llegó en febrero de 1975 a la Comisión de Derechos Humanos. Desde entonces, año a año, se redacta un Proyecto de Resolución que se negocia entre los delegados hasta alcanzar un texto de compromiso que concilie las distintas ponencias. A la delegación de Chile, que concurre en carácter de observadora por no ser miembro titular de la Comisión (su postulación fue bloqueada) se le da la oportunidad de exponer su punto de vista inmediatamente antes de la votación cuando el texto del Proyecto de Resolución ya está decidido. La Resolución así aprobada pasa al Consejo Económico y Social y finalmente a la Asamblea General donde se trata generalmente en el mes de noviembre y adquiere su forma final.

El procedimiento de trabajo de la Comisión y las quejas de orden procesal aducidas por Chile han dado origen a un clima de tensión que, sin duda, no favorece la promoción de los derechos humanos. No deseo detenerme a considerar las posibles motivaciones que guían a los miembros de la Comisión, aunque sería interesante comentar, por ejemplo, como el delegado de Cuba pudo ser elegido Vicepresidente de la misma en el período de sesiones de 1976. Considero más elevado y más honesto analizar cuál ha sido la actitud de nuestro país ante este verdadero proceso que se le ha incoado en el más alto foro internacional.

Veamos en primer lugar, cuál ha sido la conducta de Chile a la luz de los principios enunciados en la Declaración Universal y cómo ha interpretado Chile tal Declaración.

Libre, a Dios gracias, de conflictos de raza, color, idioma o religión que abrumen a otras naciones; libre de la ignominia de la esclavitud desde los albores de nuestra independencia, decenios antes que Estados que hoy nos enfocan con mirada crítica, nuestro país pudo entrar de lleno en apoyo del derecho a la vida en su interpretación más amplia, aquélla que no se limita al mero derecho a no ser privado de ella sino que se extiende a toda la existencia del ser humano, e incluye desde el respeto al embrión recién concebido, hasta la protección a la ancianidad. Es en el curso de esa trayectoria que debe considerarse el cuidado al niño desvalido, limitado o en situación irregular, la atención a la mujer embarazada, los derechos de la madre y el niño, la solicitud por el infante en edad preescolar, la seguridad en el trabajo, la organización cívica para actuar en caso de desastres naturales, la higiene ambiental, la existencia de fuerzas de orden eficientes en la prevención del delito y erradicación del tráfico de drogas nocivas. Es así como debe entender un estado el derecho a la vida y a la seguridad de una persona.

La igualdad ante la ley requiere un Poder Judicial independiente. Por fortuna ello forma parte de nuestras más caras tradiciones. Podemos exhibir con orgullo una magistratura que no ha vacilado en pronunciarse al más alto nivel cuando el sistema legal se ha visto amagado y se han negado los medios para hacer regir el imperio de la ley.

En su respeto al derecho de asilo, Chile ha llegado tan lejos como para aceptarlo en aquellos casos ocurridos en representaciones diplomáticas de países que no han firmado las convenciones sobre el mismo e incluso, en algunos que jamás lo han respetado.

El derecho de propiedad, con la sola excepción del período de las confiscaciones, expropiaciones y tomas ilegales, ha sido respetado por todos nuestros gobiernos.

Detengámonos ahora en el artículo 26 de la Declaración, el derecho a la educación. Consta de 3 párrafos que disponen:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada, el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos”.

Pecaría de reiterativo quien se explayara sobre el alto sentido social con que Chile se anticipó a estos principios. Digamos solamente que las estadísticas señalaron para 1977 una matrícula total de 3.237.444 alumnos, el 29,82% de la población total del país, de los cuales un 81,9% corresponde al sector fiscal.

“2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento al respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

Los chilenos creemos que la personalidad humana, el respeto al derecho ajeno, la comprensión, la tolerancia y la amistad se desarrollan y se fortalecen en un clima de paz y de armonía, no en un ambiente de odio y violencia.

Creemos en la conveniencia de aceptar concepciones diferentes si se quiere dejar libre vuelo al intelecto, sin que ello importe condescender con el activismo destructor.

“3. Los padres tendrán derecho preferentemente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

He aquí un principio fundamental, un derecho inherente al ser humano cuidar de su descendencia, no sólo en los aspectos maternos, sino también en su progreso intelectual y espiritual con exclusión de directrices ajenas e influenciadas compulsivas.

Se dice a menudo que los chilenos tenemos mala memoria. Sin embargo, no es preciso retroceder mucho en el recuerdo para revivir los días en que padres y madres se alzaron para defender el privilegio de conducir la formación de sus hijos. Aunque tal vez a la sazón, nadie lo citó estaban haciendo uso del derecho establecido categóricamente en este inciso 3º del artículo 26 de la Declaración Universal.

Analizada la conducta histórica tradicional de los chilenos y la interpretación que el país da a la Declaración, veamos cuál ha sido la actitud del país ante las denuncias de violaciones a los derechos humanos de que ha sido blanco en los últimos años.

Bueno es recordar primeramente que Chile ha sido invariablemente un país abierto que ha dejado entrar en su territorio a organismos y personas oficiales y oficiosas, a comisiones, periodistas, observadores e investigadores. Ha permitido el ingreso —y les ha dado amplias facilidades— a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la discutida entidad Amnesty International, a parlamentarios norteamericanos y europeos, a dirigentes laborales extranjeros, a representantes del Secretario General de Naciones Unidas y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Funcionan libremente en Chile la Cruz Roja Internacional y el Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas (CIME), instituciones que en más de una ocasión han reconocido las facilidades que se les brindan.

Fue dentro de esta concepción de país abierto que Chile aceptó que la Comisión de Derechos Humanos de NU nombrara, en el período de sesiones de febrero-marzo 1975, un Grupo de Trabajo Ad hoc para investigar “in situ” la situación de los dere-

chos humanos. Esta es una actitud que merece ponderarse en todo su alcance porque ningún otro estado la había adoptado antes ni lo ha hecho hasta ahora. No hay precedente similar en el mundo. Nuestro país se prestaba para un experimento que, bien llevado, iba a redundar en bien de la humanidad entera. En el bien entendido que se iban a respetar las normas de lo que en jurisprudencia se conoce como el "debido proceso" y que a este Grupo seguirían otros para hacer investigaciones similares en países que registrasen denuncias.

Las cosas no se dieron así. Las primeras declaraciones formuladas en KARACHI, Pakistán, por el Presidente del Grupo Sr. Gulam Ali ALLANA en abril de 1975 denotaron que quien debía dar ejemplo de imparcialidad, ya tenía un juicio formado sobre la situación chilena; y la favorable acogida que dio poco después a testimonios anónimos rendidos en diversas capitales, sumada a la negativa a discutir con la contraparte chilena las normas de procedimiento, movieron a nuestro Gobierno a suspender la autorización inicialmente concedida para que el Grupo visitara nuestro país.

Una cosa es abrir las fronteras al observador corriente. Otra muy distinta, es permitir la entrada a un Grupo investigador que se niega a definir previamente las reglas del juego y que además no da muestra de ecuanimidad.

En los años siguientes el Grupo Ad hoc no alteró su método de trabajo; elaboró informe tras informe basándose exclusivamente en testimonios parcializados. Omitió interrogar al Gobierno de Chile en materias en que éste era la única fuente fidedigna de información. Omitió solicitar informaciones a entidades tan respetables como la Cruz Roja Internacional.

Se extralimitó en su mandato al opinar sobre toda clase de materias: presupuestarias, económicas, arancelarias, administrativas, judiciales, constitucionales, legislativa, educacionales, culturales, de Gobierno Interior, sanitarias, laborales, habitacionales, de nutrición, multas municipales, cobro diferenciado de matrículas en las universidades y así en sucesión, siempre bajo el prisma de declaraciones anónimas.

Hemos tomado conocimiento por noticias recientes de prensa que el último informe de Grupo Ad hoc denunciaba el Comité de Nutrición Infantil que dirige el Dr. Fernando Monkeberg por tratamiento inhumano dado a los niños al separarlos de sus padres por un período de 160 días.

Durante todo ese lapso Chile mantuvo una actitud altamente crítica hacia los métodos, pero de colaboración con el grupo. Mantuvo el diálogo concurriendo nuestros delegados a cualquier punto del globo cada vez que eran requeridos. Paralelamente a su relación con el Grupo Ad hoc, dio respuesta a todas las preguntas que le formulara el Secretario General de Naciones Unidas. Pero no cedió jamás en su exigencia de que se respetaran las normas del debido proceso, se le comunicaran oportunamente las denuncias para poder investigarlas y se limitara la acción del Grupo a los términos de su mandato.

¿Qué más hizo Chile durante este período?

En 1975, durante el desarrollo de la XXIX Asamblea General de Naciones Unidas, el gobierno dispuso redactar y presentar a consideración de los delegados un Proyecto de Resolución en que se estableciera un sistema universal, automático, no discriminatorio y de sometimiento obligado para todos los Estados Miembros, con el objeto de investigar denuncias de violaciones de derechos humanos. Pues bien ese Proyecto de Resolución, que suponía una línea de investigación ecuaníme, no fue siquiera considerado por el plenario de la Asamblea. Murió en la 3ª Comisión mediante una argucia procesal cuando una mayoría se opuso a que fuera sometido a votación.

Pero hay algo que Chile no ha hecho. Un recurso al que no ha acudido. El artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas dice en su inciso 7: "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados..."

Que fácil habría sido ampararse en esta disposición de la Carta y negarse a colaborar por tratarse de asuntos domésticos. Otros países lo han hecho escudándose en que se viola su soberanía. Pero el Gobierno de Chile ha considerado que, para promover los derechos del hombre en el mundo, deben darse facultades apropiadas al organismo mundial.

¿Hemos pecado de ingenuos al abrir nuestras fronteras? ¿Al aceptar la designación del Grupo Ad Hoc? ¿Al confiar en que la Asamblea General acogería con interés nuestro Proyecto de Resolución? ¿Al no reclamar por la intervención en asuntos domésticos? Es posible. Pero lo hicimos con plena conciencia de nuestra responsabilidad de contribuir a que el precedente sentado, único en la historia de las relaciones de un Estado con la comunidad mundial, sirviera a la causa de la humanidad.

Mientras Chile se debatía entre informes y respuestas, réplicas y contrarréplicas, en Ginebra, Nueva York o París, la opinión pública mundial empezaba a conceder más atención al tema de los derechos humanos.

El 1º de agosto de 1975 se convinieron en Helsinki los acuerdos sobre seguridad y cooperación en Europa. Firmaron dichos pactos 35 jefes de gobierno incluyendo a todos los de Europa Occidental y Oriental además de Estados Unidos y Canadá.

Los países occidentales obtuvieron el compromiso de parte de la Unión Soviética y demás países del bloque de permitir el libre movimiento de personas e ideas, el respeto por los derechos civiles y la reunión de familias separadas. En compensación se comprometieron a abandonar el uso de la fuerza en el Viejo Mundo y a respetar las fronteras existentes, en otras palabras, a consagrar las conquistas soviéticas al término de la segunda guerra mundial.

Los acuerdos de Helsinki alentaron ilusiones dentro y fuera de la URSS. En Estados Unidos, las elecciones de noviembre de 1976 llevaron al poder a un Presi-

dente que proclamó como uno de los puntales de su política internacional la promoción de los derechos humanos. En la Unión Soviética se crearon los llamados "grupos de vigilancia de los acuerdos de Helsinki" donde figuraron nombres tan destacados como Sakharov, Charansky, Karchenko, Bukovsky, Ginsburg, Orlov y Podrabinek.

Es cierto que, a tres años de la firma de los acuerdos, las ilusiones forjadas amenazan derrumbarse. Burovsky fue encarcelado y debió su libertad al canje que el gobierno chileno ofreció de su persona por el Secretario General del Partido Comunista señor Luis Corvalán; Charansky, Ginsburg y Podrabinek acaban de ser condenados en el reciente proceso a los disidentes soviéticos. Karchenko debe terminar pronto su condena en Siberia y la prensa nos dice que la KGB —la policía secreta soviética— prepara nuevos cargos para procesarlo antes que termine de cumplir su pena. Orlov, Presidente de los Grupos de Vigilancia, fue condenado a 7 años de trabajos forzados y otros 5 de exilio. Sólo Sakharov se mantiene libre, protegido tal vez por su condición de científico de renombre mundial.

Entretanto Chile obtuvo un triunfo que puede ser trascendente.

Como es de público conocimiento este año se logró que el Grupo Ad Hoc aceptara someterse a las normas del debido proceso tras lo cual el Gobierno le concedió la autorización de ingreso al país. En esta gestión intervino en forma decisiva el delegado norteamericano ante la Comisión de Derechos Humanos señor Medvinsky. De resultas de ello, el caso chileno tomó un nuevo giro cuando tres de los cinco miembros del Grupo Ad hoc vinieron a Chile el pasado mes de julio.

Después de desplazarse con absoluta libertad de movimiento durante los 15 días que duró la visita y de palpar la situación chilena "in loco", el Grupo Ad Hoc deberá elaborar un nuevo informe. No es leve la responsabilidad que pesa sobre sus cinco miembros. Si persisten en dar una visión unilateral e incompleta extralimitándose además en sus atribuciones, difícilmente habrá otro estado miembro de la comunidad mundial que se sienta alentado a seguir el ejemplo de Chile. Pero si actúan en forma objetiva y justa pueden abrir la senda para acciones similares en otros lugares geográficos.

Igual responsabilidad recae sobre la Comisión de Derechos Humanos que extendió el mandato al Grupo Ad Hoc y sobre la Asamblea General de Naciones Unidas que se abocará nuevamente al caso chileno en el próximo período de sesiones que se inicia el tercer martes de septiembre, donde se enfrentarán una vez más las buenas intenciones con la presión de las ideologías políticas.

El señor Gastón Thorn, Primer Ministro de Luxemburgo y Presidente de la Asamblea General en el XXX período de sesiones (1975) en representación de Europa Occidental, es decir, de los países de mayor tradición en materias de derechos humanos, decía en su mensaje con motivo del aniversario de la Declaración Universal:

“Deberemos hacer lo necesario para que la causa de los derechos humanos deje de ser lo que ha sido demasiado a menudo en los últimos 30 años: nada más que un arma, entre otras, en la panoplia de los enfrentamientos políticos e ideológicos. La violación de estos derechos no puede ser reprobable aquí y loable allá, al capricho de fronteras o sistemas. El derecho de protestar contra la injusticia no debe convertirse en privilegio de los más fuertes o de los más numerosos. Las Naciones Unidas deben ayudar con igual vigor a todas las víctimas y condenar con la misma imparcialidad a todos los culpables. Es preciso que se imponga el concepto de la interdependencia moral internacional, sin la cual la acción de Naciones Unidas en pro de los derechos del individuo corre el riesgo de sumirse en la propaganda y, peor aún, en la abstracción cuando justamente en esta materia sólo debe valer lo concreto”.

Han transcurrido tres años desde que el señor Thorn pronunciase estas palabras. Un elemental realismo aconsejaba no esperar que ellas provocaran cambios drásticos en la conducta de una imperfecta asociación de seres humanos. Pero un moderado optimismo nos daba y nos da el derecho de esperar que los órganos pertinentes de Naciones Unidas escuchen la voz de la cordura y adopten una actitud imparcial. Para la humanidad sería un paso más en su aspiración en pro del reconocimiento de la dignidad del hombre y para los chilenos, además, una recompensa por las vicisitudes sufridas al haber aceptado el papel de conejillo de Indias en un experimento que en realidad se lleva a cabo con seres humanos.

Es particularmente significativo que esta coyuntura sobrevenga cuando se conmemora el bicentenario del natalicio del paladín por la lucha a nacer libres, el Libertador General Bernardo O’Higgins. No es mi propósito explayarme sobre las múltiples facetas de su personalidad; otros lo han hecho con mayor propiedad. Pero es oportuno recordar que fue durante su gobierno que se abolieron definitivamente la esclavitud y los privilegios. Más aún, en el Estatuto Constitucional dictado en 1818, ya se promulgaban muchos de los derechos consagrados en la Declaración convenida 130 años más tarde: el derecho a no ser detenido ni castigado sin previo juicio; el derecho a transitar y residir libremente en todo el territorio; la inviolabilidad de la propiedad privada y la libertad de opinión; derechos y garantías individuales “que la ley debe respetar en tanto no vulneren el interés público”.

Dos siglos más tarde, al evocar al prócer que con su arrojo en el combate nos dio libertad, que con su visión de gobernante consolidó el Estado y estatuyó normas para proteger al individuo sin menoscabo del bien común, descubrimos que en su ejemplo de sacrificio, coraje y dignidad yace el germen de un mandato que señala que la única forma de laborar en lo interno y de colaborar con otras naciones, es en la condición de país independiente, soberano para escoger su camino sin presiones tutelares y con la altivez de un Estado miembro con iguales derechos de la comunidad internacional.



## CONSIDERACIONES GEOPOLITICAS DE CHILE

FRANCISCO GARCIA HUIDOBRO G. Capitán de Navío (R)

### GEOPOLITICA CHILENA Y SEGURIDAD NACIONAL

#### A. INTRODUCCION

La Seguridad Nacional, techo protector bajo el cual se efectúa el Desarrollo Nacional puede ser afectada por agentes internos, catástrofes naturales y por agentes externos.

Desde el momento que gran parte del quehacer del hombre que a nosotros nos interesa, por el momento, se desarrolla en el Planeta Tierra, parece ahora de interés ver en qué forma afecta o ayuda al desarrollo y seguridad de nuestro país la Geografía física, política y humana tanto mundial como continental y finalmente particular.

“Nación alguna puede abrigar esperanzas de vivir, ni mucho menos prosperar, a menos que pueda pensar en términos geográficos”.

G.T. HENNER

#### B. DEFINICION

El término Geopolítica ha sido definido por diferentes autores en distinta forma, situación que ha traído equívocos, lo que obliga a adoptar una definición que sirva de orientación general.

“La geopolítica es el estudio de la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los estados para deducir conclusiones de carácter político, que permitan planificar y desarrollar el poder nacional”.

#### C. POSICION GEOPOLITICA DE CHILE EN RELACION CON LOS CENTROS DE PODER DEL MUNDO Y SU DESPLAZAMIENTO

Al efectuar un análisis geopolítico de la posición de Chile en el Pacífico, para determinar sus posibilidades y limitaciones como Estado, ante el medio marítimo que constituye su realidad geográfica, 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. (Ver fig. N° 1).

Posteriormente, se han desarrollado nuevos centros de poder mundiales en Unión Soviética, Japón, y China, y los hechos vienen a confirmar la teoría de Karl Haushofer que en su Geopolítica del Pacífico hizo 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.

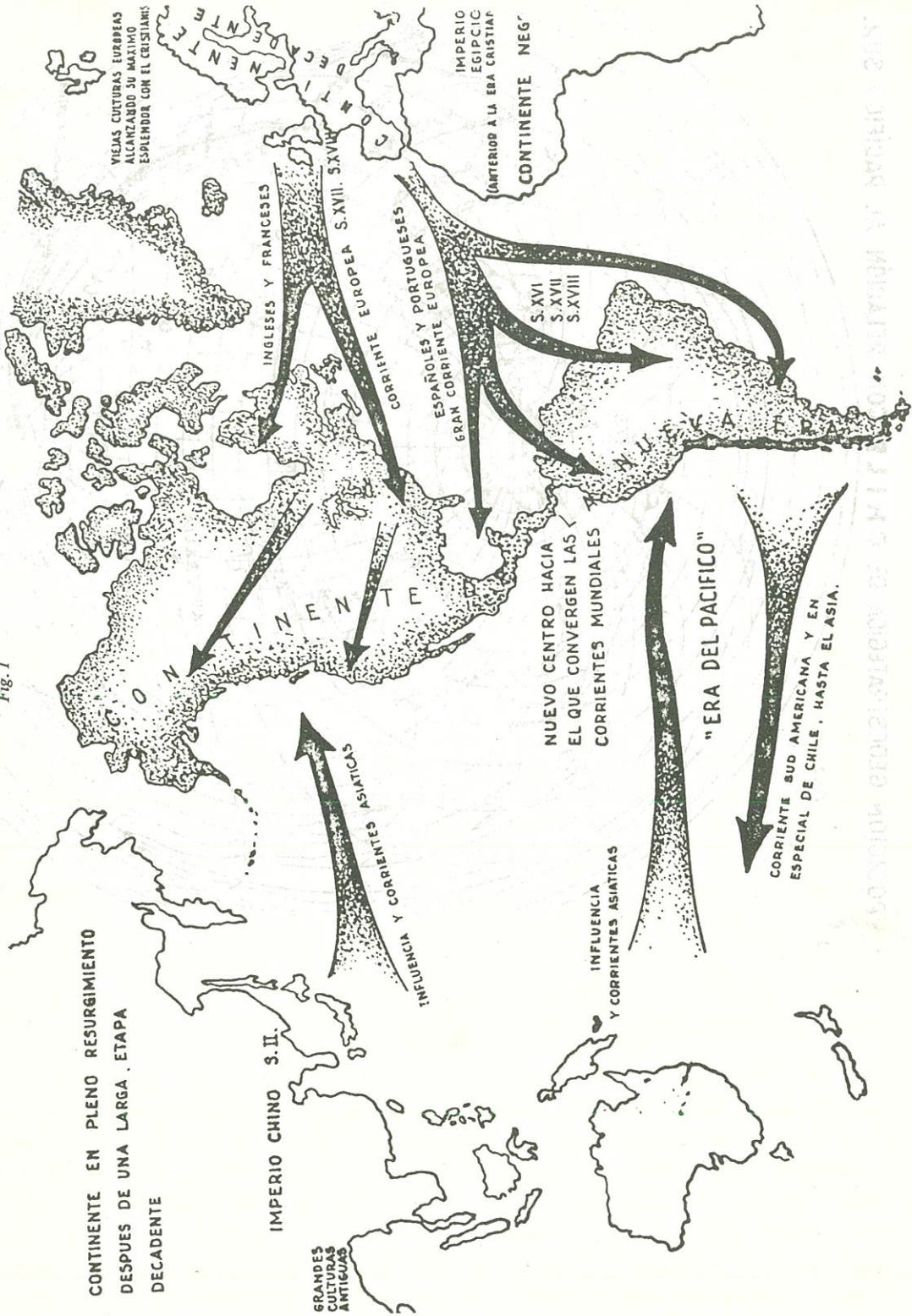
Estamos pues en la alborada de la Era del Pacífico; en este océano se desarrollará la lucha política-económica por la hegemonía mundial y los Estados ribereños tenemos la obligación de aprovechar las ventajas que nos proporciona nuestra posición geográfica. (Ver fig. N° 2).

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 Unión Soviética, 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 1.000 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 la 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 políticas, 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 en sus futuras proyecciones la enorme impor-

Fig. 1



BOGOTÁ - EDICIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE COLOMBIA Y DE LA BIBLIOTECA NACIONAL

POSICIÓN GEOESTRATEGICA DE CHILE CON RELACION AL PACIFICO SUR.

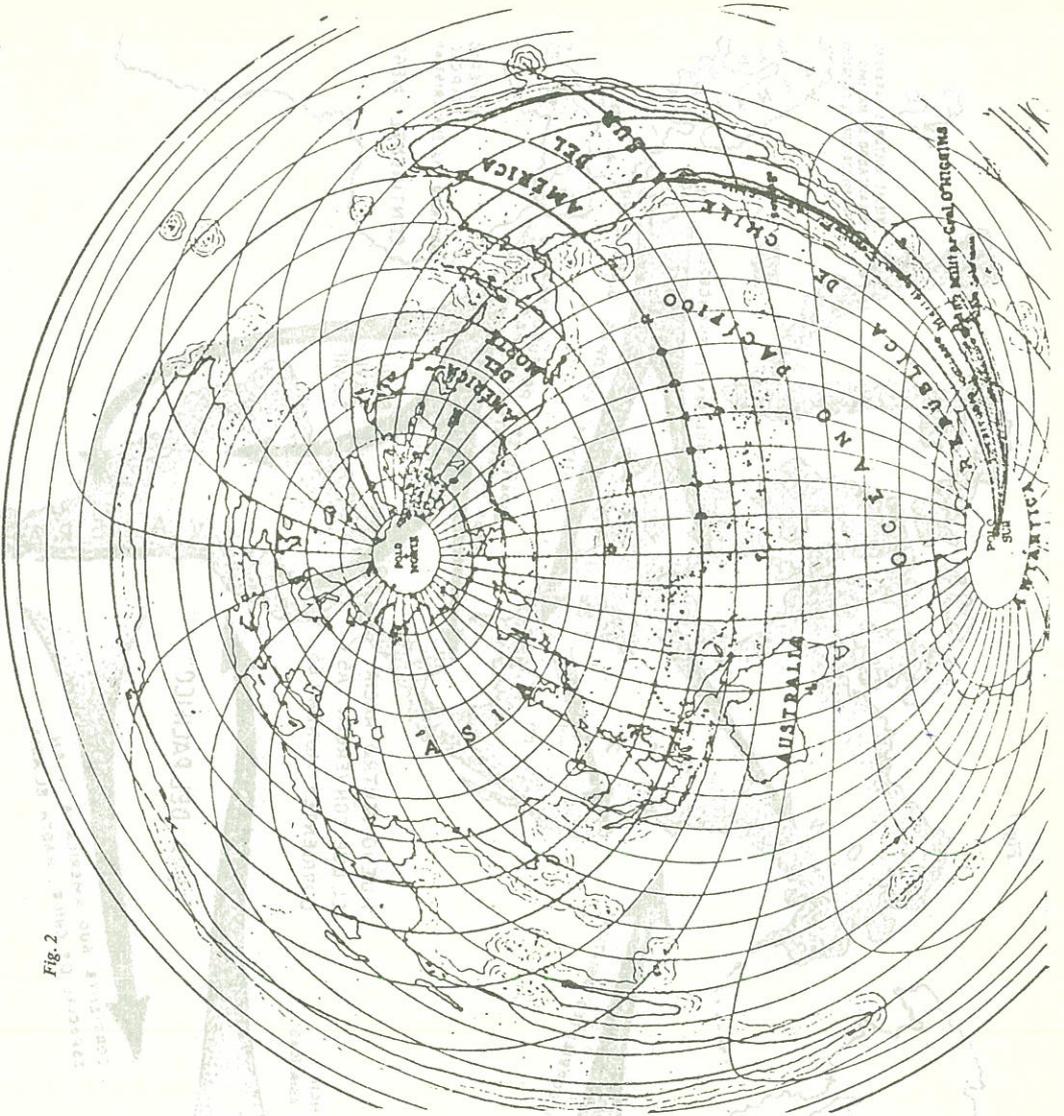


Fig. 2

INDONESIA CHIRO 2 II

DETERMINA  
 REGIONES DE MAYOR INTERES  
 COMERCIAL EN SIEMPRE ECONOMICO

AFRICA DEL SUR

POLARIS

AUSTRALIA

ASIA

AMERICA DEL NORO

AMERICA DEL SUR

OCEANO PACIFICO

POLARIS

POLARIS

POLARIS

POLARIS

tancia del Océano Pacífico para la economía y la política de un mundo siempre creciente y en desarrollo. Si como vimos, estudiando la cuenca del Océano Pacífico podemos apreciar en ella un litoral oriental que se encuentra ocupado por Canadá, EE.UU. y América Latina, 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 poderío económico-industrial, necesariamente tendrá que volcarse, tarde o temprano, en el futuro, hacia regiones más densamente pobladas que dispongan y consuman esta creciente producción, más aún 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 también como vimos, observamos el otro lado, o sea el occidental de la cuenca del Pacífico, vemos un extenso litoral que se encuentra ocupado por Unión Soviética, Japón, Indochina, Filipinas y Malasia, con una población cercana a los 1.000 millones de habitantes, gran parte del cual, dado su organización política, su estado económico-social y su elevada tasa demográfica, 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 un lento proceso 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 del Océano Pacífico está ya marcando la inclinación de la era progresista y del auge de la cuenca de este enorme océano. Dada la especial configuración geográfica del Pacífico, y considerando, además, que en dicha cuenca existen algunas posesiones insulares tales como Hawaii (EE. UU.), Cook (N. Zelandia), Pascua (Chile), Papeete (Francia), etc., que son verdaderas avanzadas o bases, de Estados litorales y no litorales del Pacífico, avanzadas logísticas que les permiten conformar líneas de comunicaciones marítimas y aéreas, hace 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, todos hacia el Pacífico Sur. Además de éstos, en el Pacífico Norte se encuentra la ruta polar norte entre Rusia 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 futura realidad de auge del Océano Pacífico, en un mundo en 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 preparar 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 les será mas 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, podría deparar a Chile un futuro promisor ya que, por un determinismo geográfico, mejoraría 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 ve venir, obliga a que Chile la considere a fin de enfrentarla con la decisión y el interés que es privativo de los estadistas de gran visión, pues el Océano Pacífico, por su creciente poder económico, su vital importancia estratégica y su configuración geográfica, une pueblos occidentales, orientales y neutralistas, ha adquirido una significación política de primer orden que está condicionando en alto grado los destinos de la humanidad.

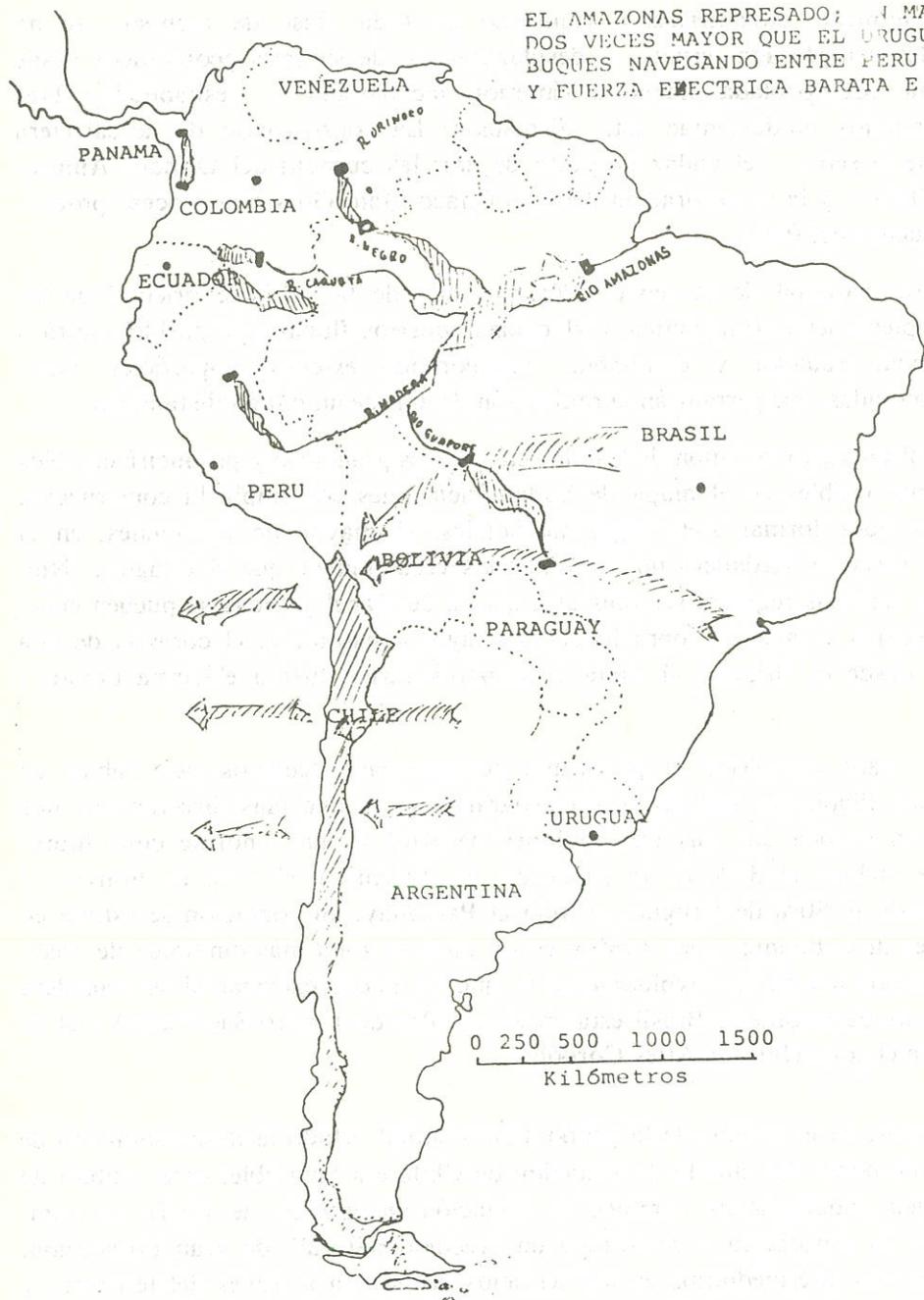
Hoy el Pacífico potenciado por el dinamismo de un pueblo continente, el norteamericano, y alterado por el despertar de otro pueblo continente super poblado, como la China continental, será el escenario más apasionante de la historia de la humanidad, pues en esta gran área oceánica se desarrollarán las 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 mutales 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.

#### **D. BREVE ANALISIS GEOPOLITICO DE SUDAMERICA**

Por la relación directa que tiene con nuestro futuro, aparece indispensable tratar brevemente a América del Sur, continente de una estructura geográfica favorable, caracterizada por la vertebración longitudinal de la cordillera Andina y la penetra-

EL AMAZONAS REPRESADO; UN MAR INTERIO  
DOS VECES MAYOR QUE EL DRUGUAY;  
BUQUES NAVEGANDO ENTRE PERU Y BRASIL;  
Y FUERZA EMECTRICA BARATA E ELIMITADA



ción 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 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 más de un millón de familias.

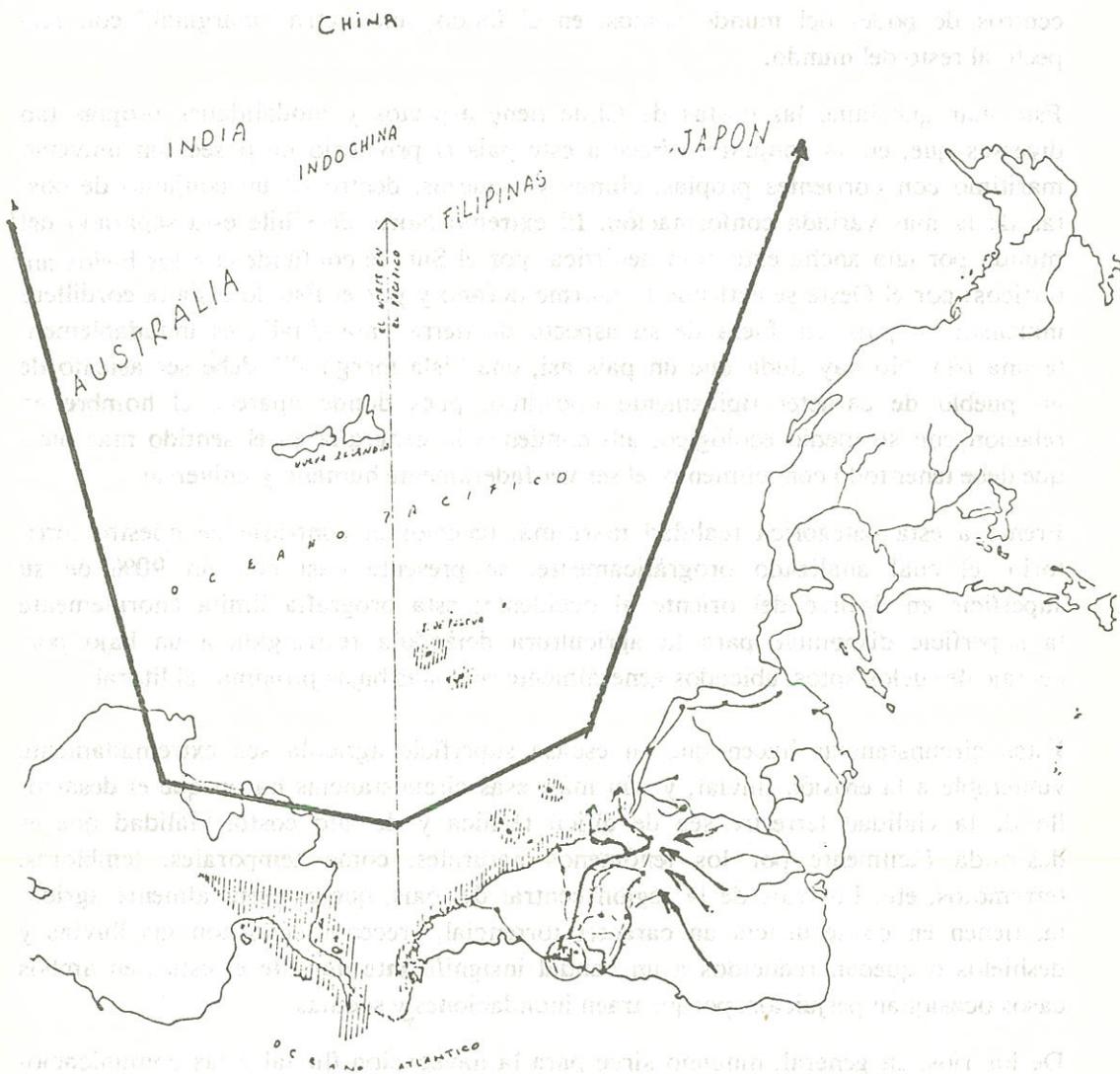
En cuanto al proyecto de unión de las cuencas, éste es grandioso y producirá cambios perfectamente visibles en el mapa de Sudamérica, pues contempla la construcción de represas para formar siete lagos artificiales, el mayor de los cuales, en el Amazonas, sería un verdadero mar interior dos veces mayor que el Uruguay. 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 constituirían el corazón de una red fluvial desde el Orinoco al Plata y proporcionarían fuerza eléctrica barata e ilimitada.

Finalmente, para completar el panorama sudamericano tenemos que hablar de la cuenca del Plata, que por ubicación geográfica es la que más directamente nos interesa. Esta cuenca con sus tres millones de Km<sup>2</sup> 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 120 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 (Río de Janeiro-Sao 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 era favorable, en el ámbito de la geopolítica sudamericana también la situación geográfica de Chile ha cambiado y hoy es estratégica y constituye un "recurso natural" de gran proyección. Debemos ser los intermediarios en los servicios de pasadía a través del territorio y debemos poner nuestros intereses al servicio del hinterland sudamericano que quiere salir al Pacífico, para lo cual necesitamos eficiencia para dar un excelente servicio mientras la carga cruza nuestro territorio, puertos modernos y bien organizados y una Marina Mercante quizás la más grande de S.A. es la que correspondería tener a nuestro país, antes del año 2000.

## E. ANALISIS GEOPOLITICO DE CHILE

### 1. GENERALIDADES



Chile, "donde se acaba la tierra", decían los aymarás, con una superficie bi-continental (américo-antártico) de 1.841.767 Km<sup>2</sup> (741.767 Km<sup>2</sup> y 1.100.000 Km<sup>2</sup>, respectivamente) extiende su territorio frente al océano, de espaldas a América, alejado hasta el momento de toda vía comercial que lo conecte a Europa, se encuentra ahí contemplando el Pacífico infinito, porque la verdad es que sería preciso recorrer la mitad del globo terráqueo para encontrar alguna tierra habitable, más allá del mar.

En Chile vivimos en este aislamiento, no porque lo hubiéramos buscado, sino por un determinismo geográfico. Además de este océano inexorable, tenemos por el Este una tremenda muralla granítica, que sólo deja algunos boquetes por donde cruzan penosamente el FF. CC. trasandino y algunos caminos abiertos sólo periódicamente. En realidad antes que se produjera el desplazamiento de los centros de poder del mundo somos, en el fondo, una tierra "marginal" con respecto al resto del mundo.

Este mar que lame las costas de Chile tiene aspectos y modalidades propias tan diversas que, en su conjunto, ofrece a este país el privilegio de poseer un universo marítimo con corrientes propias, climas y riquezas, dentro de un conjunto de costas de la más variada conformación. El extremo Norte de Chile está separado del mundo por una ancha extensión desértica; por el Sur, se confunde con los hielos antárticos; por el Oeste se extiende el enorme océano y por el Este lo aísla la cordillera inmensa; un país así, fuera de su aspecto de tierra "marginal", es indudablemente una isla. No hay duda que un país así, una "isla marginal", debe ser asiento de un pueblo de carácter 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 central del país, que es esencialmente agrícola, tienen en consecuencia un carácter torrencial, 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 fluvial 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 lúgamo; por el contrario, arrasan con todo, lavando la tierra y botando sus aguas al mar.

Sin embargo, esta orografía totalmente negativa bajo el aspecto vial-agrícola nos presenta por otro lado, 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 deben emplearse los mejores esfuerzos y medios disponibles.

Es curioso constatar cómo todo un pueblo se ha sometido a una forma de actividad secundaria, como es la agricultura, 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; como se dijo antes, considerando al hombre con relación a su medio predominante, es un área típicamente marítima.

La dependencia en alto grado de las vías de comunicaciones marítimas por parte de las provincias del norte y el descuido hasta hace poco tiempo por parte del Estado al comercio marítimo, han restado posibilidades para vincular ampliamente esta región con el centro del país, habiendo tenido que facilitar la penetración al mercado regional del Norte, de productos alimenticios provenientes del Este. La dependencia absoluta de la región austral (Chiloé-Aisén y Magallanes) de las vías de comunicaciones marítimas y la, salvo contadas excepciones, escasa importancia dada a estas zonas por el Estado, ha significado que ellas estén aún ausentes del plano nacional, lo que explica su baja densidad de población y su poca incidencia en el panorama económico del país.

Las regiones correspondientes a los dos extremos, con respecto al centro del país, no han alcanzado hasta la fecha un desarrollo adecuado por déficit general de vías de comunicaciones y por falta de un criterio nacional marítimo, que no ha permitido que nuestra población oriente sus esfuerzos hacia lo que representa su principal recurso natural: EL MAR.

Sin el Océano Pacífico 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 un ambiente natural y esencial para su desarrollo y potencialidad.

El mar ha tenido una utilización defectuosa por parte de la población, lo que ha influido en la formación de su mentalidad general, aun cuando al tomar contacto con el mar la raza ha demostrado condiciones innatas para emplear su energía, ya sea a flote o junto a la costa, lo que indica que los conductores políticos han olvidado explotar este factor en potencia de la raza.

El hecho de constituir el mar la principal avenida de movimientos del país y principal fuente de alimentación para su pueblo, sin considerar la favorable posición geográfica que la naturaleza le ha dado en relación con el mar, hace que sea el Poder Marítimo (que también incluye el Poder Naval), y un factor resolutivo para respaldar la política nacional y la economía de la nación.

El aumento constante de la importancia política del Océano Pacífico exige que Chile influya en las actividades humanas y económicas que se desarrollan en este ambiente oceánico, como lo hacía en el pasado siglo. La isla de Pascua representa para el país una cuña de penetración en el Pacífico, que le permitirá facilitar la ampliación de su esfera de influencia hacia el Oeste y acentuar su presencia cuando se concrete el cambio de las actuaciones políticas del Atlántico al Pacífico. El Estado que esté en posesión de las áreas geográficas que permitan el control de los pasos naturales entre el Atlántico y Pacífico Austral, adquirirá una mayor jerarquía ante la política internacional del futuro.

Sin duda que el relieve orográfico de Chile lo impulsa naturalmente hacia el mar. La explotación masiva y técnica de los recursos pelágicos y su industrialización puede contribuir a un mayor poder económico y a una política expansiva hacia el océano. Nuestra declinación política ante Sudamérica y el Pacífico, se ha debido a una ausencia de orientación oceánica, tanto en la conducción de las relaciones internacionales como en la formulación de su política interna de desarrollo.

## 2. IMPORTANCIA GEOPOLÍTICA DE LOS EXTREMOS

### a) *Introducción*

La forma es una propiedad física importante en la vida económica de una Nación, y de ella, como de la situación general del país y de su geografía, 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 trae, 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, debido a la utilización del mar como nexo de unión, 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, no deficitaria, sino por el contrario de fuerte superávit, la forma angosta del país, 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 S.A. en su ruta hacia el Oriente.

Como gran desventaja puede citarse, en forma especial, la desvinculación de los extremos, que se produce en el país como resultante de la geografía y de políticas de transporte insuficientes.

También parece de interés mencionar, en cuanto a la forma, que en un país del largo del nuestro, esto es de *Geografía totalmente desigual*, que abarca desde

latitud 18°S 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.

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

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

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

Si se deseara lo expuesto en a), no cabe dudas 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 Km<sup>2</sup>, Santiago a manera de información tiene 17.685 Km<sup>2</sup>.

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 lo 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 del centro parte desde un punto, el que lo hace por la pista contigua, parte 6 metros más adelante y así sucesivamente hasta que llegamos a la pista exterior que parte bastante metros más 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, etc., a aquellas medidas "igualizadoras", y no de excepción con que cuentan los extremos y partes extremadamente aisladas del país.

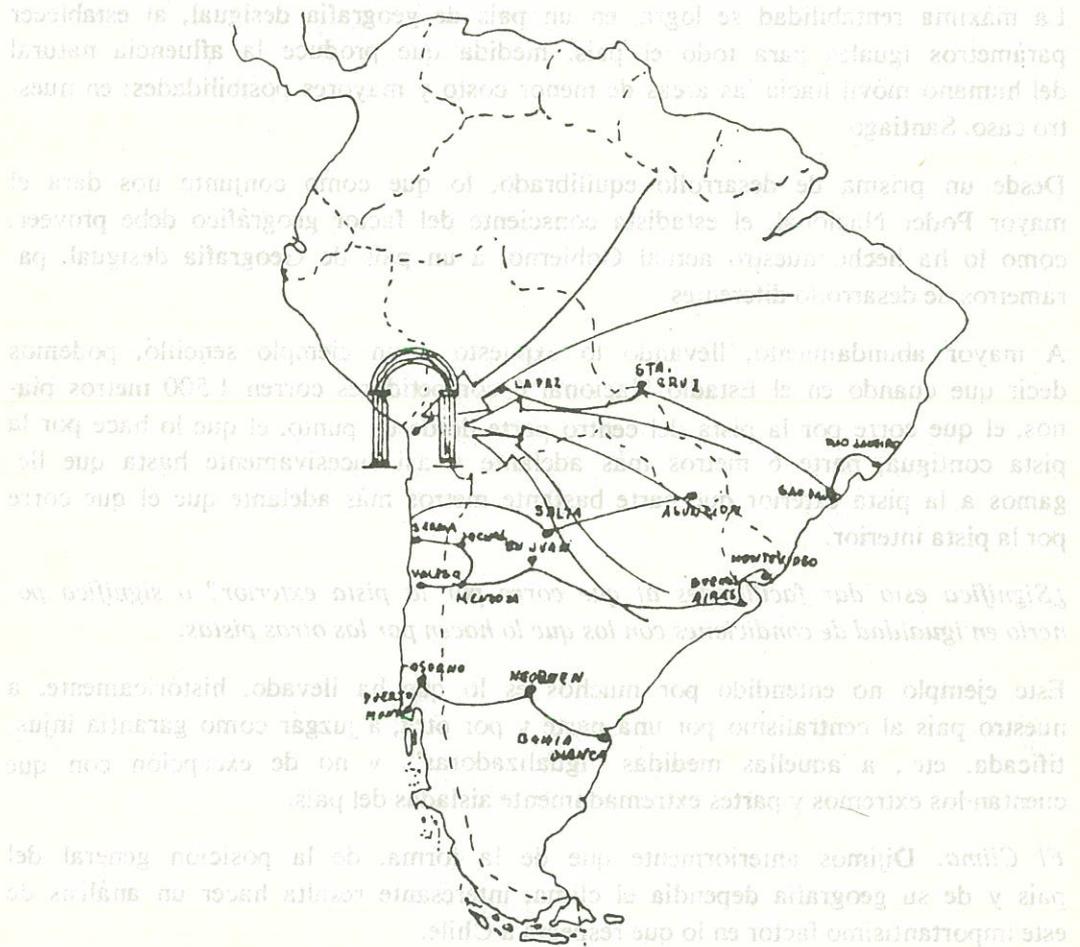
*El Clima.* Dijimos anteriormente que de la forma, de la posición general del país y de su geografía dependía el clima, interesante resulta hacer un análisis de este importantísimo factor en lo que respecta a Chile.

Para efectos prácticos podemos expresar que Chile continental abarca desde latitud 18°S en el Norte hasta latitud 56°S en el cabo de Hornos. Siendo por lo tanto su latitud media aproximada 40°S.

Analizada la situación de nuestro país (efecto del mar y corriente de Humbolt, 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 puedan alterar, con beneficio para sí, el régimen de vida de su país, adoptando en aquellos aspectos que estimen convenientes, el régimen del hemisferio contrario.

En relación con el largo, en nuestro caso, el problema adquiere una singularidad excepcional que hace que la búsqueda de su solución o el aprovechamiento de lo que ésta presenta sea realmente apasionante.

### b) Importancia de Arica



Mucho se ha comentado la situación privilegiada de Arica, como lugar de enlace de las tres naciones y salida natural de sus productos. Chile, con su posición política, sacudió su aislamiento secular, adquiriendo preponderancia indiscutible en la solución de los problemas que afectan al continente sur. Bolivia, Perú y Brasil no hallarán mejor recurso para acercar al océano sus inmensos territorios que confinan con las intocadas riquezas de las vertientes amazónicas.

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 Km en los cuales se incluye el desierto más largo del mundo con 936 kilómetros. De Este a Oeste, como ya se expresó, es el más importante puerto de salida de Bolivia y del Hinterland Brasileiro.

Geopolíticamente es el puerto llamado a ser uno de los más importantes, no sólo de Chile sino del pacífico Sur Americano. Para quien sepa visualizar este futuro, Arica es tan importante, que por sí mismo vale "cualquier sacrificio".

Arica también es poseedora de toda suerte de yacimientos de minerales no metálicos. En el aspecto agrícola es poseedora de una agricultura de primores sólo escasamente explotada hasta la fecha y, en el aspecto turístico, aún desconocido para muchos chilenos, constituye la eterna primavera.

El nombre de Arica parece esconder algo así como un presagio de grandeza. Su etimología, se asegura, tiene equivalencia de "puerta Nueva" pues como vimos será para la gente nueva, que está poblando el corazón de la selva americana, la lógica y natural salida hacia los grandes e ilimitados mercados del Oriente.

Con respecto al país y hasta que adquiera su dimensión de influencia en forma independiente, influencia que redituará 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 dificultades de tipo administrativo y de costo de servicios esenciales, como es el caso de la electricidad y otros consumos esenciales cinco veces más caros que en Santiago, etc.

Arica, algún día, 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 al haber una comunicación expedita entre el Hinterland Brasileiro y Arica, sólo este país estaría, a la fecha, en condiciones de embarcar por Arica hacia el Oriente 1.500.000 toneladas al año y en 1980 4.000.000 de toneladas. Cabe mencionar que la capacidad actual total del puerto hoy ocupada en un 5%, es de 1.400.000 toneladas al año.

### *c) Importancia de Magallanes*

Si, como hemos visto, Arica en el extremo Norte es de una importancia vital para Chile, pudiendo expresarse que por razones de su desvinculación con la zona

corazón es una isla, Magallanes, en el otro extremo como veremos a continuación es tanto o más importante y, en este caso, se trata de una isla real con respecto al resto del país, pero una isla, que si bien tiene las desventajas de tal no tiene ninguna de sus ventajas, en relación con su seguridad ya que, si bien está totalmente desvinculada de nuestra zona corazón, tiene más de 400 Km de frontera terrestre con Argentina.

Para entender cabalmente la importancia geopolítica de Magallanes es imprescindible también conocer profundamente los rasgos principales de su formación.

### *1. Visión Histórica retrospectiva*

Desde el momento del descubrimiento en 1520 y hasta 1914, Magallanes representó la única posibilidad viable para intercomunicar los dos océanos más grandes del mundo y, especialmente, para poner en comunicación a las potencias europeas con sus territorios de ultramar. Desde el comienzo, ese paso estuvo en poder de Chile, pudiéndose decir que Hernando de Magallanes, al descubrir el Estrecho, descubrió a Chile por el Sur, y lo incorporó a su futuro contexto territorial, noción que Pedro de Valdivia, Gerónimo de Alderete y García Hurtado de Mendoza ratifican posteriormente mediante títulos jurídicos y la posesión.

Desde el exilio, O'Higgins, estando en posesión de los antecedentes de tipo Histórico y Geográfico de Magallanes, elucubra y precisa con claridad la importancia Geopolítica del Estrecho y de las tierras patagónicas del Sur, ya que éstas poseen y dominan los dos pasos interoceánicos entre el Atlántico y el Pacífico.

Los años han de ratificar los pensamientos de O'Higgins, y, Magallanes, desde el paso del primer buque a vapor por el Estrecho en 1840 hasta la apertura del Canal de Panamá en 1914, adquiere gran importancia para la navegación mundial; cabe al respecto acotar que la que en su tiempo fuera la más importante y grande Compañía Naviera del mundo, la Pacific Steam Navegation Company, se concibió pensando en la utilización del Estrecho de Magallanes. También parece importante anotar que la ocupación misma de la Patagonia y Tierra del Fuego, por parte de Chile, fue en buena medida una consecuencia indirecta de la gran importancia que la navegación a vapor dio al 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 otra nacionalidad, 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, el primer puerto de Chile en el Pacífico y uno de los más importantes de las dos Américas, en la misma fecha.

Simultáneamente, el paso del cabo de Hornos, era utilizado por las naves veleras, ya que éste constituyó, por las mismas razones anteriores, una de las principales rutas del mundo para naves de este tipo.

En ese momento histórico Chile poseía, como nunca llegaría a tenerlo después hasta la fecha, el dominio y aun el control virtual del paso entre los dos océanos más grandes del mundo.

## 2. *Consecuencias de encontrarse en el paso entre dos continentes*

Es tal la importancia de encontrarse geográficamente ubicado 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, con 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.

El desarrollo de Magallanes, así logrado, se consiguió en inmensa medida por la pujanza de sus propios hijos, sin recurrir al amparo, auxilio o apoyo del resto del país, o a lo menos del Estado: *Magallanes se desarrolló dentro de Chile, pero ajeno a Chile*. Constituyó así un fenómeno único, una real isla geográfica, económica y humana. Como esfuerzo constituyó una epopeya de amor a la tierra dura, de trabajo incansable y de fe en un destino que se ofrendó a la Patria. Magallanes no costó sangre a Chile, sino tinta, y... necesario es reconocerlo tinta de algunos pocos, conscientes de su vital importancia se jugaron enteros para mantenerlo chileno a pesar de las apetencias foráneas y la miopía de los más.

Si tuviese que compararse, si es que la comparación cabe, el paralelo de Magallanes, habría de buscarse fuera del país cuanto de portentoso registró el crecimiento nacional en el siglo pasado y en los comienzos del actual, la conquista del desierto, la dominación de la frontera, etc. Fue obra, por así decirlo, de un pueblo entero, el chileno, nación y Estado, hombres y capitales, sangre y teoría. Magallanes sin todo eso y ajeno a ese esfuerzo, logró resultados semejantes, lo que valoriza y dignifica su progreso, pero que también lo hizo ser *causa de desconocimiento y olvido*.

## 3. *Magallanes ante Chile*

Magallanes, al menos en su parte continental, es continuidad natural y más que continuidad, parte natural de la Patagonia. Pero con varias particularidades com-

bina geográficamente la parte oriental, llana, abierta, con la occidental, quebrada y difícil, permitiendo su unión por la vía marítima, lo que no se da más hacia el Norte. Otro tanto puede decirse respecto de la Tierra del Fuego que no es más que un trozo de Patagonia separado por el Estrecho. Magallanes brinda carne, lana, petróleo y gas natural, carbón en magnitud de reservas que causan vértigo, reservas de recursos pesqueros, minerales y madereros, recursos turísticos en cuantía y grado tal que pocos países del mundo pueden ofrecer. Desde este punto de vista, Magallanes ofrece lo que otros combinados pueden dar; los canales patagónicos y fueguinos con sus fiordos maravillosos, sus cumbres, sus glaciales, etc., suman lo que hoy ofrecen los fiordos de Noruega, los canales costeros de Alaska y los hielos de Groenlandia.

Los lagos andinos y las aguas interiores tanto como lo que ofrecen los Alpes de Europa; en fin, baste decir por otra parte sobre todo, en el momento en que el mundo entero está preocupado de ello, cuando el hombre soluciona su entorno y destruye o limita gravemente sus posibilidades de vida, Magallanes constituye (toda la sección occidental de la provincia) una de las escasas y probablemente la única reserva virgen e incontaminada que existe sobre el planeta, lo que le da un valor científico que Chile no alcanza a comprender y que otras naciones adelantadas sí vislumbran.

Esta Región, sin considerar el territorio 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 pensase que se están comparando tierras fértiles y productivas, con grandes extensiones desérticas, cabe agregar que en sus 40.000 Km<sup>2</sup> de tierra cultivable y apta para la ganadería, caben las provincias completas de Valparaíso, Curicó, Ñuble, Concepción, Arauco, Osorno y Cachapoal.

Magallanes, como ya se expresó, en su vasta superficie encierra recursos económicos de magnitud insospechados: recursos mineros como cobre ya en activa explotación, carbonato de calcio casi puro, indispensable para la industria del acero en cantidad mayor que lo que podría encerrar la provincia de Valparaíso completa, carbón subbituminoso en cantidades, que producen vértigo (el 83% de las reservas de Chile y el 30% de América Latina) lo que le brinda al país la posibilidad de la carboquímica, poderosa industria aún en ciernes en el mundo; cabe al respecto acotar de que ya USA descubrió el sistema económico que hidrogenando carbón produce bencina; tanto en las aguas interiores de sus canales como en las oceánicas, tiene reservas pesqueras y de mariscos, posiblemente las mayores del país.

Recordemos sólo que la Unión Soviética, Japón y nosotros mismos ya estamos explotando el Krill en las aguas oceánicas exteriores. (Microorganismos). Magallanes contiene el 40% de las masas lanares del país, con posibilidades ciertas de incrementarla 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 80.000, lo que permite augurar que de continuar este desarrollo, cosa que es totalmente factible, al filo del año 1980 Magallanes desplace la dependencia que en este aspecto se ha tenido normalmente de Argentina, todo lo cual hace que sea Magallanes la zona que asegura para el futuro el abastecimiento proteico 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 Km al norte de Punta Arenas, podría transformarse en algo como un nuevo Huachipato.

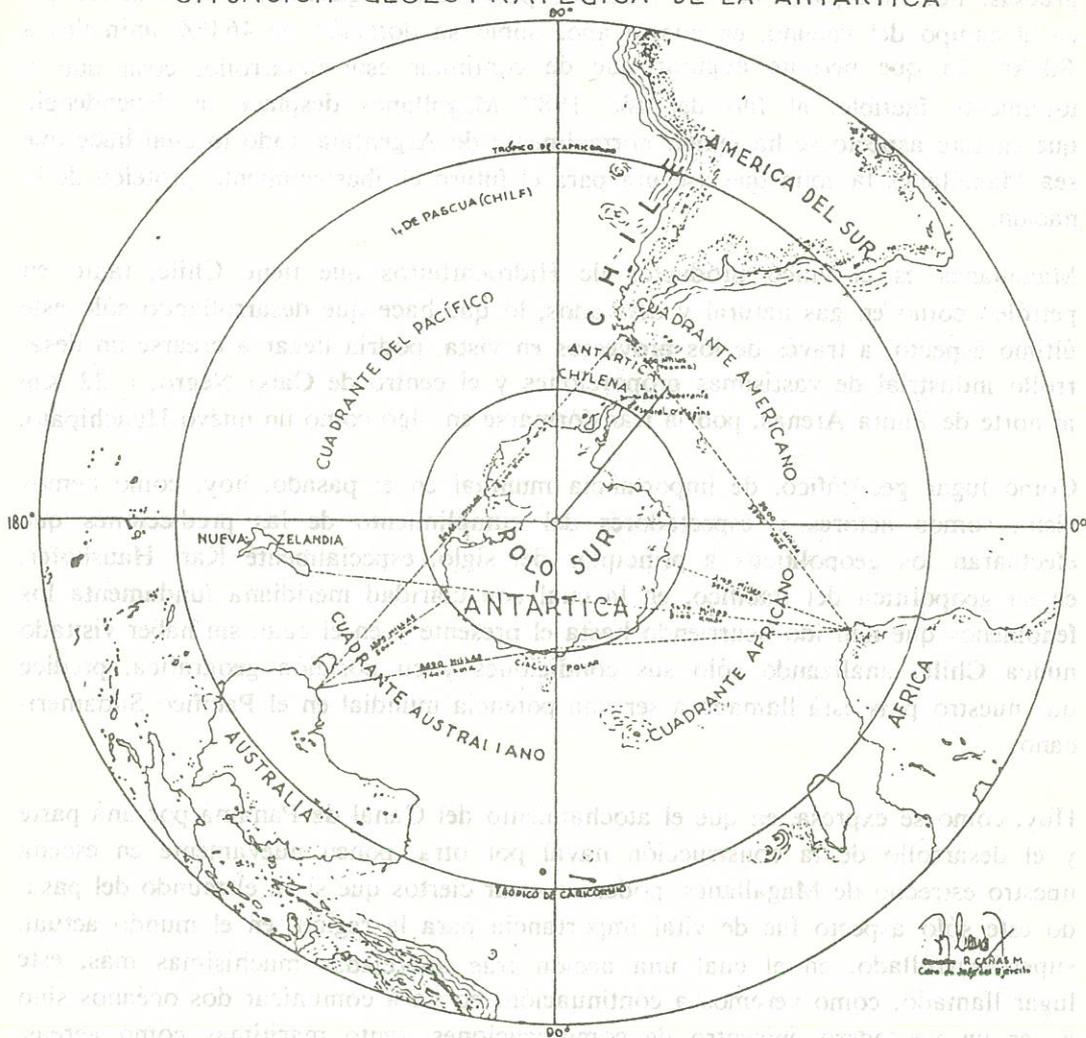
Como lugar geográfico, de importancia mundial en el pasado, hoy, como hemos visto, somos actores y espectadores del cumplimiento de las predicciones que efectuaran los geopolíticos a principios del siglo, especialmente Karl Haushofer, en su geopolítica del Pacífico, en la cual con claridad meridiana fundamenta los fenómenos que han ido ocurriendo hasta el presente y en el cual, sin haber visitado nunca Chile, analizando sólo sus condiciones y su posición geográfica, predice que nuestro país 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 sólo aspecto fue de vital importancia para la región, en el mundo actual, superdesarrollado, en el cual una acción trae aparejadas muchísimas más, este lugar llamado, como veremos a continuación, no ya a comunicar dos océanos sino a ser un verdadero epicentro de comunicaciones, tanto marítimas como aéreas, cobrará nuevamente, como se expresa, 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 Zelandia 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.

## SITUACION GEOESTRATEGICA DE LA ANTARTICA



Cabe al respecto acotar que si Chile no se apresura y desarrolla el proyecto de la ruta transpolar, lo harán otros países.

Todo esto, todo lo que en apretada síntesis se ha intentado expresar y muchísimo más es Magallanes, Región de Chile de doble amplitud y riqueza que Bélgica y Holanda juntas, que con una población equivalente a 1/3 de la que vive en Población José María Caro, se encuentra ubicada no en un rincón del mundo y sin posibilidades, sino a pesar de constituir la única posibilidad cierta para Chile de llegar a ser en alguna medida Potencia en esta parte del mundo, se encuentra en un rincón alejado, desconocido y casi siempre olvidado de la mente de los chilenos.

## CONCLUSIONES

Podemos concluir, volviendo a nuestro caso, que indudablemente se puede analizar en forma mucho más profunda para fundamentar lo que se expone:

a) Chile desde su nacimiento y posteriormente por los acontecimientos en los que le correspondió participar es aún dueño de las áreas más importantes del cono Sur de América, debiendo nuestra verdad ser encontrada en esta realidad Geográfica, que brindándonos posibilidades inmensas ha sido casi siempre ignorada o incomprendida por los hombres que la habitan.

b) La realidad Geográfica expuesta soluciona por una parte, especialmente a futuro, los problemas de los más y, por otra, a nosotros nos posibilita un rol mundial preponderante.

c) Enunciado y comprobado lo anterior aparece evidente que, o el chileno (factor humano) reacciona y se convierte en protagonista del éxito y futuro desarrollo, o los imperativos geográficos más eternos y permanentes, que no hacen distinción de la nacionalidad de los hombres que la habitan se impondrán, 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.

d) Las zozobras de hoy son las únicas en Chile que no son coyunturales, son las de ayer y serán aún más graves a futuro, pues, como se espera haber probado, éstas derivan de una Geografía incomprendida por los chilenos hasta ahora, la que si bien promete un gran destino para quien la posea, por lo mismo es codiciada por aquellos que sabiendo ver más lejos, han comprendido que le es indispensable para lograr sus propios sueños de grandeza.



## HACIA UNA TEORÍA "REALISTA" DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

(Interpretación del pensamiento de Hans Morgenthau y Raymond Aron)

DANIEL PRIETO VIAL. Diplomado de especialista en Relaciones Internacionales en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica.

Profesor de la Academia de Guerra del Ejército.

### A. LA TEORÍA "REALISTA" DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Hans J. Morgenthau nos presenta una teoría para explicar la política internacional que él califica de "empírica y lógica". Otros, en contraste, han presentado una teoría de la política internacional emana de principios abstractos tales como orden político racional y moral que presupone una "bondad esencial y una infinita maleabilidad de la naturaleza humana". Atribuyen los errores actuales y pasados a la "falta de conocimiento y comprensión" o a "la inmoralidad de ciertos individuos o grupos", todo lo cual se espera remediar con la "educación, la reforma y la utilización esporádica de la fuerza".

Morgenthau califica de "ingenuas" y "utópicas" a todas estas interpretaciones. Señala que el mundo hay que verlo tal como es y no como quisiéramos que fuera. De esta simple premisa parte toda su filosofía del "realismo político" que él sintetiza en seis principios.

1. El hombre no cambia: desde la vieja civilización china hasta nuestros días responde a leyes objetivas que tienen sus raíces en la "naturaleza humana". Cree en la posibilidad de distinguir en política entre lo que es verdad (objetiva, racional, apoyada en hechos) y lo que es opinión (a veces alejada de los hechos, prejuiciada y movida por los deseos y no realidades). La única que resiste la prueba es la "teoría del equilibrio de poder". Es la comprobación de una hipótesis racional confrontada con los hechos reales y sus consecuencias lo que da sentido a los hechos de la política internacional y hace posible una teoría de la política.

2. Es el concepto "interés" definido en términos de "poder" el eje de referencia para analizar el "paisaje de la política internacional". Con este concepto los hechos de la política internacional se miden y se jerarquizan. A la política la cataloga como una esfera particular e independiente del conocimiento, separada de la economía, la ética, la estética o la religión. Así se puede hacer una clara distinción entre hechos políticos y no políticos. Así los políticos piensan y actúan en términos de poder, si no lo hacen, hacen cualquier cosa menos política.

El realismo político no exige ni excusa la indiferencia con respecto a los ideales políticos y los principios morales —nos dice Morgenthau— pero sí requiere una clara diferenciación entre lo deseable y lo posible. Elementos tales como la personalidad, los prejuicios, las preferencias subjetivas y todas las debilidades de intelecto y voluntad propias de la naturaleza humana pueden desviar la política exterior de la racionalidad.

Sólo la política exterior racional es una buena política para la visión del realismo político, pues sólo la racionalidad minimiza los riesgos y maximiza los beneficios, y, cumple con el precepto moral de prudencia y con la exigencia política del éxito.

3. Aunque Morgenthau asegura que el concepto de interés definido como poder es inherente a la política y válido en todo tiempo y espacio, hay que comprender, sin embargo, que el tipo de interés que produce una acción política determinada está afectada por las circunstancias político-culturales de ese momento.

Así, también, en el concepto de poder, su forma de aplicación es determinado por el medio político y cultural. Puede abarcar desde la violencia física a las más sutiles presiones psicológicas.

El equilibrio de poder es esencialmente dinámico, se verifica en la práctica a través de la permanente dinámica de pequeños conflictos en busca de un acomodo y con la permanente amenaza de violencia en gran escala. El realismo político identifica el “interés” con el Estado Nacional en política internacional, pero añade que ello es producto de la historia, y como tal nada impide que la actual división del mundo político en estados-naciones será sustituida por unidades mayores de “carácter totalmente distintos, más en consonancia con las circunstancias técnicas y las exigencias morales del mundo contemporáneo”. Sólo que para eso aún falta mucho.

4. El realismo político también es consciente de la inevitable tensión entre el imperativo moral y las exigencias de una acción política recompensada por el éxito. Es categórico al señalar que los principios morales universales no pueden aplicarse a las acciones de los Estados en su formulación universal abstracta, sino que han de filtrarse a través de las circunstancias concretas de tiempo y lugar.

Así nos dice Morgenthau, “individuo y Estado han de juzgar la acción política con arreglo a principios morales universales, como el de libertad. No obstante, mientras el individuo tiene derecho moral a sacrificarse a sí mismo en defensa de un principio moral, el Estado no tiene derecho a permitir que su defensa de la libertad obstruya el éxito de la acción política, inspirada en el *principio moral de la supervivencia nacional*. No puede haber moralidad política sin prudencia, esto es, sin consideración de las consecuencias políticas de una acción aparentemente moral. Así, el realismo político considera la prudencia —la evaluación de las consecuencias de posibles acciones políticas alternativas— como la suprema virtud en política”.

La ética pura juzga la acción por su conformidad con la ley moral; la ética política juzga la acción por sus consecuencias políticas. La filosofía clásica y medieval tenía conciencia de esto cuando justificaban todo lo que tendiera al “bien común”, cualesquiera fueran los medios.

5. El realismo político rehúsa identificar las aspiraciones morales de una nación determinada con las leyes morales que “rigen el universo”. Cuantas veces se ha sabido de naciones que pretenden vestir “sus propias aspiraciones y acciones particulares” con estos fines morales. “Dios está con nosotros” suelen decir.

Morgenthau nos da a entender que este “exceso moral de frenesí de cruzada” frecuentemente engendra deformaciones de juicio políticamente perniciosos, destruyendo naciones y civilizaciones en nombre de un principio moral.

En cambio, el concepto de interés definido en términos de poder es el que nos salva de ese exceso moral y esa locura política. “La alegre ecuación entre nacionalismo concreto y los designios de la providencia es moralmente indefendible” —nos dice Morgenthau— “porque es el mismo pecado de orgullo contra el cual han prevenido a gobernantes y gobernados los trágicos griegos y los profetas bíblicos”. Hay que respetar los intereses de otras naciones en procura que nos respeten los nuestros. La moderación en política refleja la moderación del juicio moral.

6. La diferencia entre el realismo político y otras escuelas de pensamiento es, pues, real y profunda.

El realista político sostiene la autonomía de la esfera política, como el economista, el jurista, el moralista, mantiene la de las suyas. Piensa en términos de interés definido como poder, como el economista piensa en términos de utilidad, el jurista en términos de conformidad de la acción con normas jurídicas, el moralista de conformidad de la acción con principios morales.

El realista político se separa de otras esferas cuando éstas imponen a la política criterios distintos a los de su esfera. Aquí es donde el realismo político se opone al “planteamiento legalista-moralista” de la política internacional.

Cada disciplina tiene su campo de acción propio. El “hombre real” es un compuesto de “hombre económico”, “hombre político”, “hombre moral”, “hombre religioso”, etc. Reconociendo estas distintas facetas de la naturaleza humana, el realismo político reconoce también que para comprender cada una de ellas se le ha de analizar en sus propios términos.

**B. EL “INTERES NACIONAL” como concepto para comprender la política internacional.** La plataforma de partida para precisar lo que Hans Morgenthau entiende por política internacional está construida sobre el concepto de “Interés Nacional”

Se ha dicho que la falta de especificación de este concepto permite una amplia gama de interpretaciones. Para evitar la vaguedad, Morgenthau nos define los dos elementos esenciales que a su juicio cabe distinguir en el concepto: uno de carácter *imprescindible* y otro *variable*, determinado por las circunstancias. Sólo el primero debe darse siempre para toda política exterior que opere con arreglo a la pauta del interés nacional, ella es la *supervivencia*. Supervivencia que se traduce en la protección de su identidad física, política y cultural frente a la usurpación por otras naciones. En un mundo en el que una serie de naciones soberanas compiten y se oponen entre sí por el poder, la política exterior debe apuntar, al menos, a esta exigencia mínima.

Mientras el planeta esté organizado en naciones, el interés nacional es la última palabra en política mundial. Cuando el Estado nacional haya sido sustituido por otra forma de organización, la política exterior habrá de proteger el interés de supervivencia de esa nueva organización, pero ninguna nación renunciará a su libertad de acción si no tiene razones para creer que obtendrá un beneficio que la compense de esta pérdida. Ello sólo puede superarse con la promoción "conjunta del interés nacional de un grupo de naciones".

Así como el elemento *estable* del concepto de interés nacional está representado por "la integridad del territorio de la nación, de sus instituciones políticas y de su cultura", la situación es distinta con los elementos "variables" o no imprescindibles del interés nacional. Todas las corrientes contrarias de personalidades, opinión pública, intereses de grupo, política de partido y tradiciones morales y políticas influyen sobre su determinación. Puede identificar los distintos organismos de gobiernos que contribuyen a la determinación de los elementos variables del interés nacional y estimar su respectivo peso. Se pueden separar los objetivos de largo de los de corto plazo. También se pueden dividir según su legitimidad y compatibilidad con otros valores nacionales y con el interés nacional de otras naciones.

La legitimidad debe enfrentarse a intereses subnacionales, de otras naciones o supranacionales. Tanto los intereses de grupo (subnacionales) como los intereses de la traición por convicción o recompensa (inducido por otras naciones), como los intereses de organizaciones internacionales y corporaciones religiosas (supranacionales) tienden a camuflar su propio interés con el interés nacional, logrando muchas veces grotescas distorsiones que ponen en peligro los elementos estables que componen el concepto de interés nacional.

Los intereses de grupos o las inducidas por otras naciones son obvios y no necesitamos ejemplificar casos. Pero veamos un caso concreto de distorsión supranacional. Morgenthau pone el ejemplo de la importancia que el pueblo y los funcionarios del Estado, "al menos en sus manifestaciones públicas", atribuyen a los valores representados y la política seguida por organizaciones internacionales como sustitutivos o suplementarios de los valores determinados por el interés nacional. Específicamente se refiere a la pretendida identificación de intereses que debía tener

originalmente la política exterior de EE.UU. de NA con la política de las Naciones Unidas.

La verdad es que la identidad de intereses entre EUA y la ONU sólo puede referirse a las orientaciones políticas de los EUA que lograron imponerse al principio en el seno de la Organización, y a través de las cuales se logró el apoyo de las Naciones Unidas para dichas orientaciones. Hoy sin embargo es más notorio el divorcio creciente entre el interés de una Nación como los EUA y el interés de una Organización como la ONU que no es otra cosa que la síntesis ponderada por el poder político relativo del interés de todas las naciones allí representadas.

Morgenthau en este punto señala que la pregunta correcta es “¿para qué tipos de intereses han logrado los EUA el apoyo de la ONU en el pasado?”, y añade: “Nos hallamos en presencia de ese fenómeno moderno caracterizado como “Utopismo”, “sentimentalismo”, “moralismo”, el “planteamiento legalista-moralista”, etc. El denominador común es la sustitución del interés nacional por una pauta de acción supranacional que se identifica, por lo general, con una organización internacional como la ONU”. Y es categórico al advertir: “Lo que se enfrenta con el interés nacional aquí es una mera ficción, un producto de la imaginación, que no corresponde con los hechos y que es postulado como norma válida de conducta internacional, sin ser válida en el orden internacional ni en ningún otro. Llegamos así al núcleo de la actual controversia entre utopismo y realismo”.

Contra todas las formas de usurpación por intereses no nacionales hay que proteger el interés nacional. Pero también hay que estar consciente que los intereses de una nación pueden ser infinitos y diversos, los recursos para alcanzarlos son, necesariamente, limitados. Hay que establecer entonces claramente una jerarquía de elementos que constituyen el interés nacional. Para ello nada mejor que recordar nuestra distinción entre los elementos imprescindibles o estables del interés nacional, de aquellas variables y prescindibles.

El concepto de interés nacional no persigue ni un mundo naturalmente pacífico y armonioso ni la inevitabilidad de la guerra como consecuencia de la persecución de intereses por parte de todas las naciones. Supone, en cambio, un continuo conflicto y amenaza de guerra, que habrá de ser minimizado mediante el continuo ajuste de los intereses en conflicto a través de la acción diplomática. “Es también tarea de la diplomacia armada” —nos dice Morgenthau— “convencer a las naciones afectadas de que sus intereses legítimos no tienen nada que temer de una política exterior restrictiva y racional, y de que sus intereses ilegítimos no tienen nada que ganar frente a la fuerza militar racionalmente empleada...”

C. BUSCANDO UNA FILOSOFIA DE LA POLITICA EXTERIOR  
APLICABLE HOY (Raymond Aron)

Por su parte Raymond Aron escribe un ensayo bajo este título y se refiere “a los fundamentos mismos de toda política exterior, a la naturaleza de los Estados, de sus relaciones, de sus rivalidades y a la manera de pensar que sugiere el estudio a la vez empírica y filosófica de la diplomacia”.

Participa en general de las concepciones de Morgenthau. “La rivalidad de los estados es constante —nos dice— y no podría desaparecer a menos que el hombre y las sociedades cambiasen radicalmente”. Para él el poder “es la meta de una de las aspiraciones características de las colectividades históricas”. No hay sistema jurídico que pare esta rivalidad. La ley requiere de una capacidad para imponer sus decisiones. En el ámbito internacional ello no existe porque el Derecho Internacional no tiene capacidad de coacción. Entonces nuevamente la defensa de los intereses nacionales constituye la esencia misma de toda política exterior. Buscar otros principios como imponer el sistema democrático en el mundo o garantizar la seguridad colectiva, “llevan con frecuencia a alargar, y agravar las guerras”. El egoísmo para las naciones no sólo no es censurable sino que es razonable “e incluso sólo él es moral”.

Otro gran teórico de la política internacional, G.F. Kennan, también deplora “el método jurídico-legalista” que ha caracterizado, por ejemplo, a la diplomacia norteamericana en el último medio siglo. El espíritu de cruzada y que ha incitado a llevar hasta el límite de la guerra y la victoria a fórmulas sin sentido donde todo debe ser blanco o negro, cuando normalmente es gris. Critica especialmente la política de aislamiento total primero e intervención total después en su país, EE. UU. La Primera Guerra Mundial “no nos ha enseñado” —dice— “que era preferible intervenir en tiempo de paz para evitar la guerra que hacerlo en el último acto de la contienda, para resolverla”. La situación europea, ya precaria a causa de la ausencia de Rusia y Alemania en el momento del tratado de Versailles, se tornaba desesperada “con el aislamiento norteamericano, al cual se añadieron la irresolución británica y la crisis interior de Francia”.

Se pregunta por qué los aliados occidentales tuvieron una victoria militar y una derrota política frente a la URSS al terminar la segunda guerra mundial. Tras algunas consideraciones decide atribuir esta derrota a “una ignorancia profunda de la naturaleza del avance soviético sobre los países de Europa occidental. Profesores y periodistas que debían informar, también, producto de la propaganda vigente, no comprendieron esa realidad que se ha venido a ventilar sólo una década después cuando el proceso ya era irreversible.

Tanto en Asia, como en Europa o América Latina hallamos entremezclados, errores de “falso idealismo” y errores de “falso realismo”. Las abstracciones inaplicables del primero y el sacrificio de intereses permanentes a combinaciones, aparente-

mente astutas, de los segundos. Particularmente en el "falso realismo" se refiere al error intelectual, error de circunstancias, que consiste en desconocer la naturaleza exacta de las situaciones, el verdadero carácter de los enemigos y de los aliados; error de principio, que consiste en olvidar normas eternas, por ejemplo, la subordinación estratégica a la política, o las constantes históricas, por ejemplo, la incompatibilidad, a la larga, de Estados independientes y guerras totales (el esfuerzo común de la guerra impide la independencia entre los estados aliados), etc.

El verdadero problema para nuestra civilización occidental era y sigue siendo precisar los medios adecuados para impedir que la Unión Soviética siga avanzando más allá en sus fronteras.

Aron, recordando una tesis de Morgenthau, dice que sólo hay dos soluciones únicas: la negociación o la guerra; la tercera, llamada guerra fría, no es, momentáneamente, ni una ni otra, pero a la larga lleva inevitablemente a la guerra. ¿También los soviéticos cometen, a veces, el error de creer que exista una tercera alternativa fuera del acuerdo negociado o la guerra? No, el acuerdo negociado es formal y busca cortar de raíz la lucha. El compromiso es sólo una obtención que busca permanente su propio equilibrio.

Occidente ha impuesto su propio estilo de maquiavelismo moderado al mundo entero en el pasado. Sólo que ahora no lo puede hacer en la misma proporción. Los soviéticos, chinos u otros ya tienen su estilo y dinámica propios. Alemania, por ejemplo, se mantiene dividida por un acuerdo no negociado, tácito, es decir, un compromiso.

Aron, citando nuevamente a Morgenthau, dice que la única alternativa posible de la tercera guerra mundial es la división del mundo en zonas de influencia, pero nunca será conseguido un acuerdo formal.

Así el realismo político nos incita mantener la cabeza fría, a observar el mundo tal como es (no tal como quisiéramos que fuera) y a desconfiar de las abstracciones. Pero los realistas cometen muy a menudo el error, tan grave como el de los idealistas, de confundir la diplomacia tradicional, la de los gabinetes europeos, con la diplomacia eterna. Kennan manifiesta al respecto gran escepticismo cuando observa, por ejemplo, la psicología soviética. El realismo soviético, que llega al cinismo cuando se trata de los medios y de tácticas, está subordinado a una filosofía que presupone la hostilidad fundamental entre los países socialistas y capitalistas. Y se pregunta: ¿Basta oponer a la estrategia de revolución o de conquista mundial una diplomacia orientada por los intereses nacionales?

Pues bien, hasta ahora no hemos encontrado el realismo verdadero. Subsiste el problema de la ambigüedad del concepto de interés. Ello repercute en el concepto de interés nacional de los realistas y el concepto de interés colectivo de los utopistas. En todo caso parece estar claro que el primer objetivo de un ser colectivo es sobrevivir. Pero se puede sobrevivir en el sentido de que los individuos que forman la colectividad no perezcan, o en el sentido de que deben conservarse la lengua, la cultura y la indepen-

dencia política de la colectividad. A veces las naciones pequeñas y débiles se enfrentan a la disyuntiva de sobrevivir como Estado o sobrevivir como individuos. Cuando intentan lo primero pueden perder la vida (o ganar si logran socavar la voluntad del adversario) y cuando intentan lo segundo, generalmente pierden su independencia política pero logran, al menos, sobrevivir. Pues bien, en última instancia ésta es una decisión moral, elegir la vida o la libertad. Sólo que un Estado nación para ser tal, debe, a priori, estar dispuesto a jugarse la vida por su libertad. Si de antemano no proclamasen esa preferencia ya estaría muerta como nación, aún antes que un conquistador le diese el golpe fatal.

Pero no sólo las potencias menores deben luchar por su supervivencia. El propio EE. UU. se enfrentaría a una disyuntiva de esta naturaleza en la eventualidad de una tercera guerra mundial. En general, la historia nos muestra que el jefe de una coalición (como EE. UU. en la coalición occidental) es el que corre más peligros con la derrota. Pero Aron nos dice que EE. UU. no sólo aspira a sobrevivir, sino también a una máxima seguridad, influencia y prestigio. Ello involucra más poder, más aliados y menos enemigos. También requiere intervenir en la política exterior de las demás naciones favoreciendo a sus aliados y obstaculizando a sus enemigos. El poder es el medio para todo, sin el poder no logra nada. Las grandes potencias están condenadas a buscar, permanentemente, su propia grandeza, nos dice Aron. El interés nacional realista, mezquino, es el único camino racional, incluso moralmente.

¿Actúa con un criterio "realista" la política exterior norteamericana? ¿Respecto al problema de la URSS, favorece a sus aliados y obstaculiza a sus enemigos en procura de la defensa occidental?

Pero Aron, a diferencia de Morgenthau, estima que ya llegó el momento de reemplazar el concepto de interés nacional. Este ya no es defendible —dice— para la mayoría de las naciones del mundo haciendo abstracción de las preferencias ideológicas. El principio de llevar a cabo una política exterior sin tener en cuenta las rivalidades partidistas internas —que fue la tesis de los historiadores alemanes del siglo XIX— ya no es válido cuando está aún en discusión el mismo principio constitutivo de las unidades políticas. Las potencias dirigentes y las coaliciones que dirigen deben adoptar ideologías —conscientes o tácitas— como arma de lucha en este nuevo conflicto de bloques que se observa en el mundo del siglo XX.

Los teóricos del interés nacional nos ponen en guardia contra la tendencia del ideologismo abstracto. Pero cometen a su vez el error radical de tomar como esencia de la política internacional una teoría y una práctica de épocas anteriores, en que esto sólo se daba en una civilización determinada, donde la competencia de los Estados estaba limitada en cuanto a lo legítimo o ilegítimo, por un código no escrito, moldeado en la tradición europea. Pero al dejar de existir un código, al ser subvertido por las

nuevas prácticas de maquiavelismo extremo de nuevos actores internacionales, se vuelve a un "estado de naturaleza" brutal, y a la luz de los clásicos, salvaje. Las grandes potencias ya no piensan en términos de una determinada concepción de las relaciones sociales o del mejor régimen económico. Cuando las devastaciones de la guerra y las revoluciones arrasan la humanidad, se busca tan sólo el orden. En esta perspectiva es mucho más comprensible la idea soviética de un orden a costa de lo que sea. Occidente por su parte busca apasionadamente, en el fondo de su alma, el final del período revolucionario, mientras que algunos países de Asia o Africa no han hecho más que entrar en ese período. A esta altura, a Occidente no le queda más que representar una concepción de orden internacional. El interés nacional de los EE. UU. (el jefe de la coalición occidental) debe buscarlo, pero no atraerá a nadie a menos que tenga la capacidad de ser solidario, y lograr un orden del poder y de la ley internacional.

Este será necesariamente un nuevo orden porque el orden basado en la independencia de los Estados nacionales, ya no existe en Europa ni en algunas otras partes. "La diplomacia de gabinete ha desaparecido y el maquiavelismo moderado no responde ya —nos dice Aron— a la coyuntura, aunque, formalizados, algunos de sus consejos sigan siendo válidos". El sistema resulta impracticable principalmente por razones militares. "Las guerras nacionales —dice Aron— no son ya compatibles con el carácter total que han revestido las guerras del siglo XX y con las armas de destrucción en masa. La desproporción entre costo y beneficios de la victoria es escandalosa y suscita la rebelión de las conciencias y de los sentimientos populares".

Este argumento de Aron es muy atendible, sólo que olvida que aún hoy existe la guerra limitada, y existe en grandes cantidades. De hecho desde fines de la segunda guerra hasta nuestros días no ha ocurrido otra cosa que una interminable sucesión de guerras limitadas. Todo hace pensar que ellas continuarán en el futuro.

La ilusión soviética ofrece la paz al estilo de los imperios del pasado, con autoridad absoluta de la metrópoli llamada Moscú. "Occidente en cambio ofrece no la paz garantizada —nos dice Aron— que va acompañada de servidumbre, sino la pacificación progresiva, ligada a la limitación de los medios empleados y a la acción moderada de la nación hegemónica (los EE. UU.)".

Esta pacificación no podría progresar mientras dure la batalla de dos mundos. Occidente requiere para ello una salida de la crisis actual. "Por una parte —agrega Aron— los occidentales deben demostrar al mundo libre, su capacidad para crear comunidades más amplias que los estados nacionales", sin plegarse a la autoridad discrecional de un "Papaemperador" (léase Secretario General del Partido Comunista Soviético). Sólo entre aliados podría operar la diplomacia tradicional. Frente a la URSS en contraste, los occidentales deben evitar tanto la pasividad como la agresividad. Los realistas creen que sólo así se evitará la tercera guerra mundial. "No podemos soñar con una repentina solución" dicen.

Para terminar, y como conclusión, sinteticemos lo hasta aquí dicho por Aron, pero siguiendo un orden inverso. Lo que se ventila en las guerras entre personas humanas, cuando la guerra es absoluta, es la vida o la libertad. El vencedor decide entre la muerte y la esclavitud del vencido... Entonces las guerras limitadas, sometidas a reglas, al final de las cuales se respeta a prisioneros y civiles, que sólo suponen una modificación de las líneas fronterizas, "son conquistas parciales sobre el estado de naturaleza salvaje". Suponen una unidad jurídica entre los enemigos, una concepción común para el trato mutuo. No obstante, en estos períodos favorables, la política extranjera conserva ciertos rasgos del estado de naturaleza (ley de la selva); los juegos de las alianzas y las maniobras diplomáticas, se despliegan con toda amplitud y los realistas presentan como modelo, de buena fe, este aparente inmoralismo. Cuando las relaciones de poder no son transfiguradas por las pasiones religiosas, cuando la política interior se separa de la exterior, cuando ni la existencia ni la organización del Estado están en peligro, se comprueban los efectos que el realismo sin ilusiones de los profesionales asegura a las naciones, no la paz, pero sí la limitación de la violencia.

Hoy en día para negociar, hay que hablar un mismo lenguaje, que obedezca a los mismos principios. Pero cuando ello no ocurre, en el "estado de naturaleza", cada uno entiende las cosas en forma distinta y usa procedimientos también distintos.

El realismo político debe tener en cuenta estas diferencias de filosofía y procedimientos de las colectividades políticas internacionales, ya sean organizaciones supranacionales o estados-naciones.

## **EL PRINCIPIO ATLANTICO PACIFICO EN EL LAUDO ARBITRAL DE 1977**

**JORGE MENDOZA BAHAMONDE.** Abogado, Doctor en Derecho en la Universidad de Madrid, Asesor Jurídico de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores, miembro del Círculo de Graduados de la Academia Superior de Seguridad Nacional

La opinión pública nacional ha venido imponiéndose de las principales argumentaciones que ha esgrimado la República Argentina para considerar nulo el Laudo Arbitral pronunciado por S.M. Británica en 1977, en la controversia por el Canal Beagle.

La posición argentina durante el arbitraje se basó, principalmente, en afirmar la existencia del "uti possidetis Juris de 1810", de que el Canal Beagle era un brazo de agua situado entre Navarino y Picton, que los actos posesorios carecen de todo valor jurídico, que la cartografía ajena a un tratado de límites también carece de todo valor, que las cláusulas del Tratado de 1881 tienen un campo de aplicación geográfico restringido y propio excluyendo una relación común entre ellas, y que ha existido un principio oceánico en los instrumentos internacionales suscritos con Chile que fijaron sus respectivos límites.

Primeramente, creemos que es necesario recordar lo establecido de manera expresa e inequívoca por la Corte Arbitral al referirse a los principios y normas sobre los cuales basó su decisión en la controversia del Canal Beagle:

- a) La Corte decidió la controversia de acuerdo a los principios del derecho internacional;
- b) Ni dentro del compromiso o fuera de él la Corte estaba facultada para decir "ex aequo et bono" o como amigable componedor;
- c) Ambas partes consideraron al grupo de islas Picton, Nueva y Lennox como un todo indivisible a efectos de determinar el dominio de las islas correspondientes;
- d) Los derechos de las partes se rigieron exclusivamente por el Tratado de Límites de 23 de julio de 1881 y de acuerdo con las reglas de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969;
- e) El objetivo del Tratado de Límites de 1881 fue dar solución completa, definitiva y final a todas las cuestiones territoriales que aún subsistían entre Chile y Argentina, no quedando ningún territorio por distribuir;

f) El régimen que creó el Tratado de 1881 derogó y substituyó todos los arreglos y entendimientos territoriales preexistentes entre los dos países, así como cualesquier principios anteriores que rigieren la distribución territorial en Hispanoamérica. (Laudo Arbitral, párrafo 7, página 57 de la Edición Bilingüe del Gobierno de Chile, Ginebra, 1977).

En esta oportunidad sólo nos referimos, en líneas muy generales, al argumento esgrimido por Argentina basado en la existencia de un principio oceánico. En una segunda parte, recordaremos la posición chilena y, finalmente, en una tercera parte, aludiremos a la posición oficial de la Corte Arbitral.

Previamente, creemos que es conveniente señalar cuales eran las cuatro principales regiones a cuyo respecto se contraponían las pretensiones de Chile y Argentina antes del Tratado de 1881 y que este instrumento internacional resolvió mediante una verdadera transacción.

Dichas regiones eran: 1) la parte de la Patagonia (limitada al poniente por el ordenamiento principal de los Andes) que se extendía desde el Río Negro hasta la línea al norte del Estrecho de Magallanes; 2) la región magallánica, es decir, el Estrecho de Magallanes con la tierra firme e islas inmediatamente contiguas al mismo, al norte y al sur; 3) el resto de la Isla Grande de la Tierra del Fuego, con la Isla de los Estados, frente al extremo Sudoriental de aquella, y 4) las islas fueguinas o archipiélago fueguino, mencionado algunas veces como archipiélago del Cabo de Hornos, situado al sur, surponiente y poniente de la Isla Grande.

Pues bien, el Tratado de Límites de 1881 versó precisamente sobre estas cuatro regiones, a las cuales se refiere el Laudo Arbitral al comenzar a tratar las “cláusulas territoriales” de los artículos I, II y III del Tratado. En efecto, la Corte Arbitral dice lo siguiente... “por lo tocante a la región (1) —Patagonia (“al norte de la línea”)— al definir un límite norte-sur, por los Andes, hasta el paralelo 52 (Artículo I), y otro de sentido poniente-oriente que sigue ese paralelo hasta el meridiano 70 y desde allí, por una línea ad hoc, hasta el Cabo Dungeness en el Atlántico (la línea “Dungeness-Andes” del Artículo II). El territorio sitó al oriente y al norte de estas dos líneas sería argentino; chileno, el que se halla al poniente y al sur de las mismas”.

“Por lo relativo a la región (2) —Estrecho de Magallanes y zona magallánica— ella se dejó para Chile” (Artículos II y mitad del III).

En la región (3), a saber la Isla Grande de Tierra del Fuego, la primera parte del Artículo III (esto es la “cláusula de la Isla Grande”) asignó a Argentina la parte

oriental de la Isla y la occidental, a Chile. Finalmente, en la región (4) —las islas— algunas de éstas quedaron para Argentina y otras para Chile, conforme a la segunda parte del Artículo III, o sea, la “cláusula de las islas” (Laudo Arbitral, párrafos 14, acápite final y 24).

## POSICION ARGENTINA

Para nuestra hermana república, el Tratado de Límites de 23 de julio de 1881 representó una transacción por medio de la cual Argentina renunció al Estrecho de Magallanes y Chile, por su parte, renunció a tener costas sobre el Océano Atlántico.

La Patagonia, según Argentina, no estuvo involucrada en dicha transacción.

Sobre esta afirmación general, respecto a los alcances del Tratado de 1881, Argentina sostiene que cada artículo tiene su propio campo geográfico de aplicación: el artículo I fija el límite en la Cordillera de Los Andes; el artículo II, desde la boca oriental del Estrecho de Magallanes hasta la Cordillera; el artículo III, en la Tierra del Fuego (Isla Grande e islas adyacentes). Es así como para Argentina la frase "y a Chile los (territorios) que se extienden al sur", del artículo II, está condicionada por la otra del comienzo: "En la parte Austral del Continente y al Norte del Estrecho de Magallanes"...; lo que según Argentina, hace pertenecer a Chile los territorios desde la línea Dungeness - Andes hasta el Estrecho de Magallanes.

Nuestro vecino, en el juicio arbitral desde un comienzo, a través de su Memoria, sostuvo la existencia de un principio oceánico con un carácter general tanto en el Tratado de Límites de 1881 y, específicamente en el Protocolo de 1893. De acuerdo con este principio, Chile tendría soberanía exclusiva en el Océano Pacífico así como Argentina la tendría de un modo absoluto en el Océano Atlántico.

La disposición del Artículo II del Protocolo de 1893 estableció: "Los infrascritos declaran que, a juicio de sus Gobiernos respectivos, y según el espíritu del Tratado de Límites, la República Argentina conserva su dominio y soberanía sobre todo el territorio que se extiende al oriente del encadenamiento principal de los Andes, hasta las Costas del Atlántico, como la República de Chile el territorio occidental, hasta las costas del Pacífico; entendiéndose que por las disposiciones de dicho Tratado, la soberanía de cada Estado sobre el "litoral respectivo" es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno "hacia" el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo "hacia" el Pacífico".

Argentina sostuvo en el Arbitraje, en resumen, que la llamada "cláusula de las islas" del artículo III del Tratado de 1881, en el hecho, colocaba al grupo de las Islas Picton, Nueva y Lennox (Grupo PNL) en la parte oriental o en el lado oriental del Archipiélago de Tierra del Fuego. Siendo así, dichas islas —según Argentina— se encuentran situadas en el Océano Atlántico y de este modo, en aplicación a lo que dispone el artículo II del Protocolo de 1893, pertenecen a Argentina.

Fuerza es recordar que el artículo III del Tratado de Límites de 1881 estableció en su parte pertinente que:

"En cuanto a las islas, pertenecerán a la República Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a éstas y las demás islas que haya

sobre el Atlántico al Oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia; y pertenecerán a Chile todas las islas al Sur del Canal de "Beagle" hasta el Cabo de Hornos y las que haya a Occidente de la Tierra del Fuego"...

La disposición transcrita contiene lo que se denominó en el arbitraje la "cláusula de las islas". Las argumentaciones específicas dadas por Argentina respecto a esta "cláusula", pueden sintetizarse como sigue:

Argentina sostiene que en dicha cláusula, la expresión "Tierra del Fuego no se restringe a la Isla Grande, sino que debe extenderse al resto del Archipiélago, ya que esa cláusula tenía por objeto disponer precisamente de las islas fueguinas.

Nuestro vecino sostiene, además, que las expresiones "al oriente de", etc., no puede tomarse literalmente sino en forma más amplia, a fin de admitir en ellas las nociones de "en la parte oriental de", "en el lado oriental de" o "hacia los confines (o bordes) orientales de", comoquiera que en el hecho el grupo PNL se encuentra en la parte oriental o en el lado oriental del Archipiélago de Tierra del Fuego.

En apoyo de esta interpretación, Argentina pretende argumentar lo siguiente:

1) Una interpretación literal del texto del Tratado de 1881 privaría de todo contenido valedero que en beneficio de Argentina hace la "cláusula de las islas" toda vez que, según ese país, no hay islas en el Atlántico al oriente de la Isla Grande o de la Patagonia. Expresa, además, que las bases de la negociación de 1876, que llegaron a ser casi el Tratado de 1881, fueron propuestas por Argentina y no es dable suponer que el Sr. Irigoyen haya cedido a Chile todo el archipiélago fueguino a cambio de la isla de los Estados y de unos islotes rocosos, cuando ya se había entregado a Chile toda la región de Magallanes;

2) No sólo en el contexto del límite andino (Norte-Sur) y del de Dungeness-Andes, sino en el contexto mismo de la "cláusula de las islas", Argentina invoca el principio oceánico. En efecto, Argentina le da forma al principio oceánico como "principio del Cabo de Hornos o del meridiano del Cabo de Hornos". Para ello nuestro vecino considera que los océanos Atlántico y Pacífico unen sus aguas en el Cabo de Hornos, limitándose las pretensiones territoriales de ambos Estados a ese meridiano, sosteniendo sus pretensiones sólo a las islas indivisas que se encuentren completamente al oriente de dicho meridiano.

Todo lo anterior haría que las islas Picton, Nueva y Lennox, por encontrarse situadas al oriente del meridiano del Cabo de Hornos y en el Océano Atlántico, deberían ser asignadas a Argentina. Y no sólo estas tres islas, sino que todas las demás islas que "bordean" el meridiano del Cabo de Hornos en su parte oriental.

3) Del mismo modo, Argentina pretende invocar la frase "sobre el Atlántico" que se encuentra en la "cláusula de las islas". Argentina afirma que la frase "las demás islas..." sobre el Atlántico tiene cierto efecto autónomo, en cuanto indica la in-

tención básica de la asignación que beneficia a Argentina. Esto es, en principio, pertenecerían a nuestro vecino todas las islas que se encuentran en el Océano Atlántico, posición que atribuye de manera esencial a las islas PNL.

## II

### POSICION CHILENA

Chile, frente a la posición asumida por Argentina sobre el principio Atlántico-Pacífico, esgrime los siguientes argumentos:

—Los diversos artículos del Tratado de Límites de 1881 están íntimamente relacionados entre sí. La frase “y a Chile los (territorios) que se extienden al Sur” que figura en el artículo II se relaciona directamente con el artículo III del Tratado que establece que pertenecerán a Chile todas las islas al Sur del Canal Beagle “hasta el Cabo de Hornos”, y la expresión “sin perjuicio” que aparece en dicho artículo constituye una excepción en favor de Argentina. De manera que debe entenderse que pertenecen a Chile todos los territorios al Sur de la línea Dungeness-Andes, excepto los que se adjudican expresamente a Argentina por el artículo III, es decir, la mitad oriental de la Isla Grande, la Isla de los Estados y demás islas que haya sobre el Atlántico al Oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia.

—La transacción principal de 1881 fue la Patagonia a cambio del Estrecho de Magallanes.

—Las islas Picton, Nueva y Lennox no han sido atribuidas a Argentina, sino que a Chile por estar situadas al Sur del Canal Beagle, de acuerdo con la disposición del artículo III del Tratado de 1881.

—Las demás islas que se encuentran fuera del “Martillo” también son del dominio de Chile ya que el artículo III del Tratado las adjudica a nuestro país por la frase “todas las islas al Sur del Canal de Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que haya al Occidente de la Tierra del Fuego, etc.”.

—El “uti possidetis juris de 1810” es un principio que para los efectos del Arbitraje ha carecido de valor ya que fue reemplazado totalmente por el Tratado de Límites de 1881 que constituyó precisamente una transacción entre las Partes. Por lo tanto, no existe ningún principio oceánico en el mencionado Tratado. Por lo demás, las denominaciones geográficas al Sur de la Tierra del Fuego eran vagas a la época del Tratado de Límites.

—En cuanto al Protocolo de 1893, éste carece de un alcance general y absoluto. Sólo se limita al contexto cordillerano-patagónico, hacia el Norte del Estrecho de Magallanes, paralelo 52° de Latitud Sur. Desde este paralelo, exclusivamente hacia el Norte, se aplicaría dicho Protocolo.

—Por lo demás, de ser tan absoluto no podría aplicarse hacia el sur ya que Ushuaia y parte de la costa sur de Tierra del Fuego Argentina acorde con su propia interpretación están claramente en el Pacífico y pertenecen íntegramente a Argentina. Las mismas islas Picton, Nueva y Lennox, que pertenecen a Chile, en el mejor de los casos sólo limitan en sus bordes orientales hacia el Océano Atlántico, encontrándose claramente en el Pacífico. Todo lo anterior únicamente por la interpretación del artículo III del Tratado de 1881, instrumento internacional que jamás menciona un límite vertical como tampoco lo menciona el Protocolo de 1893 ni ningún otro tratado vigente entre Chile y Argentina.

—La expresión “Tierra del Fuego” del artículo III sólo se refiere a la isla Grande y ha sido mencionada tres veces en esa disposición. Por lo demás, la expresión “que haya” viene a corroborar el carácter problemático de la existencia de las islas atribuidas a Argentina.

—El Canal Beagle corre entre Tierra del Fuego (isla Grande) al norte, y Picton y Nueva al sur. Así surge de la propia conferencia dada por el capitán Phillip Parker King en la Real Sociedad Geográfica de Londres y de otros documentos, entre lo que se menciona el propio Derrotero argentino de 1900. Lo que demuestra que el grupo de islas PNL está al sur del Canal Beagle.

—Chile, ante la Corte Arbitral, llamó la atención hacia el dilema que creaba Argentina con su referencia a la Patagonia en la “cláusula de las islas” y al plantear que cada artículo del Tratado era autónomo y confinado a su propia zona de aplicación. Nuestro país, entonces, sostuvo que no cabía equiparar la noción de “Patagonia” con la de “Tierra del Fuego”, lo cual generaba redundancias y confusiones. “Patagonia”, por lo tanto, debía —como lo sostuvo Chile— denotar algo distinto de “Tierra del Fuego”. Lo cual, para nuestro país, apunta a una “Patagonia” exterior a la “Tierra del Fuego”, y en todo caso, situada al Norte del Estrecho de Magallanes. Para estos efectos, la defensa chilena mostró varios mapas que fueron utilizados por los propios negociadores del Tratado de 1881.

—Por lo anterior, Chile argumentó que frase “al oriente de” en relación con la Tierra del Fuego, sólo se limitó a la isla Grande y que el grupo PNL, que está en el archipiélago de Tierra del Fuego, no puede ser considerado como situado “al oriente”, debido a que un grupo no puede hallarse al oriente de una entidad de la cual constituye parte integrante.

—Según Chile, existen en el Atlántico islas que están al oriente de la isla Grande y, más al norte, frente a las costas patagónicas, pero nuestro país expresó que los términos de la “cláusula de las islas” (“las demás islas que haya”) no envuelven una afirmación absoluta sobre el particular.

—Además, sostuvo Chile que puesto que en virtud del Tratado de límites, Argentina recibió la costa de la Patagonia desde el río Negro al sur y, asimismo, toda la costa oriental de la isla Grande, era de esperar que recibiera igualmente las islas que exis-

tieren frente a dichas costas y eso fue lo que, en beneficio de Argentina, hizo la denominada "cláusula de las islas".

—Chile, frente a la afirmación argentina de que al oriente de la Tierra del Fuego no habría más islas que la de los Estados, señaló la existencia supuesta, en aquella época, al oriente de esta isla de las islas Aurora, Ñallis, Nueva Georgia y Clérigos, como también Nueva Georgia.

Por lo demás, Chile señaló que cumplían con los requisitos de la "cláusula de las islas" las propias islas Malvinas, y las de Año Nuevo, Dampier, Observatorio, etc.

—En cuanto al principio Atlántico-Pacífico, Chile negó su existencia. Asimismo, negó su aplicabilidad a la "cláusula de las islas". Nuestro país sostuvo en el Arbitraje que dentro de la región que cubre el Tratado de límites, sus alcances se limitan sólo "al arco cóncavo que configura el litoral oriental del continente, desde la boca del Río Negro hasta el cabo San Diego e Isla de los Estados" (Laudo Arbitral, párrafo 62). Nuestro país afirmó del mismo modo, que en la extensión en que sería aplicable, el principio es esencialmente costero y no oceánico. "Están comprendidas las costas correspondientes porque miran al oriente, no porque el océano que las baña se llame Atlántico", según las propias palabras del Laudo Arbitral (párrafo 62). Nuestro país, por consiguiente, rechazó toda aplicabilidad del principio a las islas que están situadas al sur de la isla Grande, "o a costas que no sean de la tierra firme, o a océanos en cuanto este término se opone a costas (y aún así, a ciertas costas en particular)" (Laudo Arbitral: *Ibidem*).

—Chile preguntó en el curso del pleito cuál sería la causa de que pertenecerían a Argentina todas las islas que bordean el archipiélago en su parte oriental y hasta el cabo de Hornos. La expresión "al sur del Canal Beagle" era suficiente para comprender el cabo de Hornos que está solamente poco más de 100 kilómetros al sur, en tanto que "al oriente de la Tierra del Fuego" apuntaba a una dirección totalmente diferente y habría requerido una mención específica del cabo de Hornos para que tuviere el sentido que le asigna Argentina.

—Chile en el juicio arbitral sostuvo que Argentina, al pretender la existencia de un principio oceánico, perseguía dos objetivos:

a) Nuestro vecino trató de introducir un principio divisorio de orden vertical o meridiano, a pesar de que dicha noción es totalmente ajena a la "cláusula de las islas", la cual efectuó asignaciones específicas, habiéndose precisamente abandonado el proceso "vertical" al detenerse la perpendicular de la isla Grande en un "punto X", sobre el canal Beagle, y encontrándose implícita una noción "horizontal" en la asignación que hace a Chile el artículo III de "todas" las islas al sur del canal.

b) La defensa Argentina trató en el juicio de establecer como principio básico de la asignación a favor de ella, la noción de que dicha asignación puede interpretarse como si terminara con las palabras "sobre el Atlántico" y no existiera el requisito

de “al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia”. Esto último no podría ser correcto ya que la expresión “las demás islas que haya sobre el Atlántico” carecería de sentido si no se completara con una indicación acerca de la parte precisa del Atlántico donde se encontraran. El término “que haya” imponía tal precisión debido a la vasta extensión de la región atlántica. Por lo tanto, la designación de “al oriente de la Tierra del Fuego” forma parte integrante de la asignación.

c) Si hubiera existido un factor atlántico implícito en la “cláusula de las islas”, éste se habría satisfecho al asignarse a Argentina la isla de los Estados y las otras islas que pudiese haber “al oriente” —según sostuvo nuestro país— de la isla Grande y de “las costas orientales” de la Patagonia al norte del Estrecho de Magallanes.

### III

#### POSICION DE LA CORTE ARBITRAL

Respecto de la denominada “cláusula de las islas” del artículo III del tratado de 1881 Chile sostuvo que el grupo PNL no se encuentra dentro de la asignación hecha en beneficio de Argentina porque, esté o no “sobre el Atlántico”, y en tal contexto, sea o no el Atlántico el Océano que baña las riberas orientales australes del continente, dicho grupo no está “al oriente de la Tierra del Fuego” —es decir, de la isla Grande— y, aunque se considerara que allí la expresión Tierra del Fuego comprende todo el archipiélago, el grupo formaría parte del archipiélago y no estaría al oriente del mismo (Laudo Arbitral, párrafo 64, acápito segundo).

Fue ésta la interpretación que, a la postre, logró prevalecer en el arbitraje.

En efecto, la Corte Arbitral, respecto de la asignación que beneficia a Argentina en el artículo III del tratado que se ha dado en llamar “cláusula de las islas”, suministró los siguientes argumentos:

—En el Laudo, se expresó textualmente que la Corte Arbitral “ha recibido la firme impresión de que aquello que los voceros y negociadores de las Partes tenían principalmente en vista en el pasado, al discutir la cuestión de la presencia o no presencia de Chile en el Atlántico o al referirse a ella, eran aquellas regiones oceánicas que se extienden a lo largo del litoral oriental de tierra firme, en el continente, y no aquellas que frecuentemente y en forma no muy precisa, los navegantes de la época denominaban “Océano Austral”. (Laudo Arbitral, párrafo 65, letra e). Para justificar este aserto la propia Corte Arbitral recuerda la réplica chilena en la que, señalándose el mapa de Julio Popper de 1891, éste acuñaba el nuevo topónimo “Mar Argentino” para lo que su propio autor describía como “*la extensión marítima sin nombre que baña el extremo austral de la República y que se extiende desde la isla de Los Estados hasta el Cabo de Hornos y desde el canal Beagle hasta el océano Atlántico*” (Réplica de Chile, párrafo 101).

En conformidad con lo dicho, la Corte Arbitral recordando las pretensiones del gobierno argentino sobre la “costa Atlántica”, expresa que “esas pretensiones se relacionaban con el litoral en forma de arco de círculo que forman la Patagonia, la costa oriental y la extremidad sudoriental de la Tierra del Fuego y la Isla de los Estados” (Laudo Arbitral, párrafo 65, letra e), acápite final).

Resumiendo, el Laudo Arbitral, “considerando que el grupo de las islas PNL debe ser tratado como una unidad, sus componentes (Picton, Nueva y Lennox) aparecen mucho más como pertenecientes al Canal (Beagle) que como islas “sobre el Atlántico” (Laudo Arbitral, párrafo 65, acápite final). Inmediatamente a continuación de lo manifestado, la Corte Arbitral expresa que “las dificultades y obscuridades que acaban de describirse —ninguna de las cuales en el hecho podría ser decisiva de por sí— constituyen, acumulativamente, un serio obstáculo para la aceptación positiva de la tesis argentina”. (Laudo Arbitral, párrafo 66, primer acápite). En seguida, el Laudo manifiesta, que “la interpretación chilena causa menos dificultades que la interpretación argentina y esas dificultades son de menor importancia, especialmente acumulativa”. “Por lo menos, da una base razonable para sostener que, incluya lo que incluyere, la asignación que beneficia a la Argentina no incluye el grupo PNL”. (Laudo Arbitral, párrafo 66 letra N° 1, acápite final).

Concretamente, refiriéndose al “principio atlántico”, el Laudo Arbitral de S.M. Británica expresa que son pertinentes a este respecto los siguientes puntos:

a) Es evidente que la validez de la posición argentina sobre la “cláusula de las islas”, depende de la aplicabilidad del principio atlántico a dicha cláusula y, en gran parte, se mantiene en pie —o se derrumba— según se aplique o deje de aplicarse.

b) No hay base real para afirmar la existencia de un “principio oceánico” aceptado que aparezca como algo que, a priori, deba regir la interpretación integral del tratado de 1881. Como el equilibrio básico del tratado, como un todo, era la polaridad Patagonia zona magallánica y control del Estrecho, “la Corte considera que solamente procede atribuir afecto a las motivaciones “atlánticas”, en cuanto a los artículos específicos que, por la forma en que se redactaron o por su contenido, revelen esa intención”. (Laudo Arbitral, párrafo 66, 2), b)).

Textualmente, nos dice el Laudo Arbitral sobre materia que, “la cláusula de las islas” del artículo III no contiene aquel elemento (el principio atlántico) o, si lo contiene, parece hacerlo tan sólo al asignar a Argentina la isla de los Estados y las demás islas al oriente de la Tierra del Fuego (trátese de la isla Grande o del archipiélago) y al oriente de la “Patagonia”; en tanto que la asignación a Chile de “todas las islas al sur del canal Beagle” parece excluir positivamente el principio de la división este/oeste del Cabo de Hornos, al asignarse a Chile todas aquellas islas que estén situadas al sur del canal Beagle “hasta el Cabo de Hornos”, sin tomar en cuenta su situación al oriente o al poniente del Cabo” (Laudo Arbitral, párrafo 66, 2, b)).

c) El Laudo Arbitral recuerda que Argentina ha hecho especial hincapié en una proposición alternativa para someter a arbitraje la cuestión respecto de la soberanía de la mayor parte de la Isla Grande y el archipiélago de Tierra del Fuego, que presentó en mayo de 1881, proposición que nuestro vecino volvió a presentar transitoriamente después de la firma del tratado de 23 de julio, para el caso de que éste no se ratificara. La región que se sometería a arbitraje incluiría, a más de otros territorios, las islas orientales del archipiélago hasta el Cabo de Hornos. Argentina esgrimió en el pleito que deducía que ella pretendía todavía aquellas islas y que por lo tanto, debería considerarse que esta pretensión fue acogida por la asignación que el Tratado hizo a Argentina.

La Corte de Arbitraje expresó a este respecto que “no logra comprender la hilación de este raciocinio”, recordando un mapa en los alegatos orales que revelaban claramente que en caso de someterse la materia a arbitraje, virtualmente toda la región que finalmente cubriría el artículo III del Tratado, habría quedado entregada a reclamaciones mutuas de ambos países, respecto de territorios e islas situados tanto al oriente como al occidente del Cabo de Hornos, con sujeción tan sólo a una de las condiciones del arbitraje propuesto, a saber la que expresaba que “la Tierra del Fuego e islas serán divididas entre las dos Repúblicas con arreglo a las bases acordadas entre los señores Barros Arana e Irigoyen —respectivos negociadores de Chile y Argentina— en julio de 1876”. El Laudo Arbitral, sentenciosamente, declara a continuación: “Empero esta era la mismísima “Base tercera” que finalmente quedó incorporada, prácticamente sin modificaciones, en el artículo III del Tratado de 1881” (Laudo Arbitral, párrafo 66, 2, c)).

Dando término a su tajante opinión sobre la materia, el Laudo Arbitral manifiesta: “En consecuencia, la proposición de arbitraje que se formuló para el caso de que no llegara a firmarse o ratificarse el Tratado, dejaba la cuestión de las islas exactamente donde estaba y donde estaría cuando, a su debido tiempo, tuviera lugar su firma y ratificación”.

“Por ende, tal proposición no puede proporcionar indicaciones útiles acerca de la interpretación que debe darse a la asignación que el Tratado hace en beneficio de Argentina. Lo que sí verdaderamente sugiere, por otra parte, es que ningún “principio oceánico” a priori o estricto regía las asignaciones respectivamente hechas a las Partes. Si así no fuere, poco o nada habría quedado sometido a arbitraje” (Laudo Arbitral, párrafo 66, 2, letra c) acápite final).

d) En relación con el argumento esgrimido por Argentina de basar la existencia del principio oceánico en la disposición del artículo II del Protocolo de 1893, que según Argentina sería una especie de “Jus cogens” del Tratado de 1881, el Laudo Arbitral expresó que “no puede atribuir un alcance de tal amplitud y generalidad a una frase (la del artículo II del Protocolo de 1893) que, en forma tan evidente se sitúa en un contexto particular y limitado —el del límite andino— según resulta, palmaria-mente, tanto del artículo que precede aquella frase (esto es, el artículo I del Pro-

toloco, que se ha descrito anteriormente) como de la frase que sigue inmediatamente aquella del artículo II que se ha subrayado la cual, igualmente, se relaciona con el límite en los Andes". (Laudo Arbitral, párrafo 75, acápite segundo).

En seguida, el Laudo sentencia: "Lo mismo se aplica a la parte inicial del pasaje citado, cuya referencia al "espíritu del Tratado de Límites" se reduce a los efectos del límite andino (artículo I del Tratado de 1881). Especialmente, sería injustificado extender su alcance a las islas, considerando que el Protocolo no las menciona en parte alguna ni se relaciona en absoluto con ellas" (Laudo Arbitral, párrafo 75, acápite final).

### III-B

Recordando la posición de la Corte Arbitral en relación con la posición sostenida por Argentina, forzoso es reproducir lo que al respecto manifiesta el Laudo Arbitral. En efecto, éste da el golpe de gracia a las pretensiones argentinas sobre el principio oceánico: "Opina la Corte que la forma en que se estructura el Protocolo (1893) tiende, más bien, a confirmar la conclusión a que ella ya llegó anteriormente en el sentido de que el Tratado de 1881 no contenía un "principio oceánico" omnipresente sino que, sencillamente, aseguraba un resultado Atlántico-Pacífico en determinadas regiones: en los Andes, en el extremo Atlántico del Estrecho de Magallanes, en la costa oriental de la Isla Grande y en la isla de los Estados". (Laudo Arbitral, párrafo 76, primer acápite).

Para el Laudo Arbitral, todo lo anterior viene a configurar su criterio, que en una parte resume como el que para los negociadores del tratado de 1881, "el curso del canal Beagle era tan evidente que no necesitaba definirse ni, siquiera, discutirse", (Laudo Arbitral, párrafo 94, acápite segundo).

El Laudo llega a la siguiente conclusión, de una claridad meridiana: "En consecuencia y estimando que no son valederas las objeciones antes mencionadas, la Corte debe juzgar que las islas Picton, Nueva y Lennox están situadas "al sur del canal Beagle", según ha de interpretarse dicha expresión para los efectos del Tratado". (Laudo Arbitral, párrafo 99, acápite único).

Finalmente, creemos que es útil resaltar dos cuestiones que clarifican la posición argentina en el arbitraje del Beagle:

Respecto de la posición que mantuvo durante el curso del pleito, nuestro vecino sostuvo, en relación con el archipiélago que se extiende al sur del canal Beagle, y, en especial, sobre el presunto efecto del "meridiano del Cabo de Hornos", que reclamaba solamente "islas indivisas" que se encontrasen completamente al oriente de dicho meridiano.

Respecto de la posición que mantuvo durante el curso del pleito, nuestro vecino sostuvo, en relación con el archipiélago que se extiende al sur del Canal Beagle,

y, en especial, sobre el presunto efecto del “meridiano del cabo de Hornos”, que reclamaba solamente “islas indivisas” que se encontrasen completamente al oriente de dicho meridiano.

En el Acta de la audiencia del 29 de septiembre de 1976, el Presidente de la Corte Arbitral, sir Generald Fitzmaurice, preguntó “¿cuál es el concepto que tiene Argentina del límite en el Cabo de Hornos, considerando este meridiano y que él corre dejando tierra a un lado y otro?”. El abogado de Argentina señor Roberto Ago, respondió que “no es completamente exacto que la posición del Gobierno de Argentina es que el límite es el meridiano del Cabo de Hornos. La posición del Gobierno de Argentina es que el Cabo de Hornos es el punto extremo del límite”.

A continuación el Presidente de la Corte preguntó qué ocurría al norte del Cabo de Hornos, en las islas Wollaston, por ejemplo.

El señor Ago contestó que “no creo que haya duda alguna en el concepto del Gobierno de Argentina: ellas son de Chile. La posición de Argentina es que las islas “sobre el Atlántico” son las islas en bordure, como dice, de la costa exterior”. “El Gobierno de Argentina no contempla la idea de una línea totalmente vertical”, señalando a continuación que el Tratado de 1881... “solamente deja ciertas islas a Argentina y ciertas otras islas a Chile”. Específicamente, sobre las islas Wollaston, el Sr. Ago expresó: “no creo que el Gobierno de Argentina cuestione ese grupo en forma alguna...” “no creo que el Gobierno de Argentina tenga la idea de reclamar una de esas islas de este Artículo” (Artículo III del Tratado de 1881) (Verbatim Records, 11, páginas 132-133, Nota 46 de la edición bilingüe del Laudo Arbitral editada por el Gobierno de Chile, página 392).

Por su parte, en la audiencia del 5 de octubre de 1976, el embajador argentino Julio Barboza manifestó que estaba autorizado para expresar que la interpretación oficial dada por el Gobierno de su país es que sus pretensiones a esa zona se refieren “a islas enteras y no a partes de islas que estén situadas al oriente del Cabo de Hornos y por ende en aguas atlánticas, o si se prefiere, sobre el Atlántico”, agregando que: “Así, por ejemplo, están excluidas las islas que atraviesan el meridiano del Cabo de Hornos” (Verbatim Records., 16, página 172, Nota N° 46 de la Edición Bilingüe del Laudo Arbitral editada por el Gobierno de Chile, página 393).

Lo anterior nos viene a demostrar que Argentina, al dar a conocer sus pretensiones a las islas aledañas al Cabo de Hornos, pretende introducir un límite zigzagueante, al intentar un límite no vertical, lo cual demuestra palmariamente lo artificioso de su posición que altera substancialmente lo establecido en el artículo III del Tratado de Límites de 1881 en la “cláusula de las islas”.

Respecto al argumento del “principio atlántico-pacífico” esgrimido de modo principal por Argentina, basado —según ella— en el Protocolo de 1893, resulta extraordinariamente interesante dar a conocer a la opinión pública lo que pensaba la propia Cancillería argentina en 1971 para el caso en que el arbitraje del canal Beagle

hubiera sido negativo para nuestro vecino. En efecto, tanto el propio Ministro de RR.EE. y Culto Sr. Eduardo F. Mac Laughlin como los principales asesores de ese Ministerio señalaban con toda preocupación que "si la tesis argentina sobre el Protocolo de 1893 no es acogida por el Arbitro en el pleito del Beagle, automáticamente desaparecerá toda sustentación para cualquier reclamación argentina en las islas al este del meridiano del Cabo de Hornos" (Oficio de la Embajada de Chile en Buenos Aires al Ministro de Relaciones Exteriores de 16 de marzo de 1973, oficio reproducido como Anexo N° 380 de la Contramemoria de Chile).

Esta opinión de los más altos personeros del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto nos ahorra, una vez más, todo comentario. Con el Laudo Arbitral de 1977 ciertamente que ha desaparecido "automáticamente" toda sustentación argentina a las islas al este del meridiano del Cabo de Hornos, al rechazar dicho Laudo cualquier efecto del Protocolo de 1893 a esa zona.

¿Cabría proporcionar mayores argumentos para demostrar la falacia e inutilidad de las declaraciones argentinas en torno al Laudo Arbitral de 1977?

Hasta aquí los argumentos más fundamentales de la posición chilena, de la argentina y de la Corte Arbitral acerca de una de las materias más trascendentales sobre las que versó el arbitraje de S.M. Británica en la controversia del canal Beagle.

A través de estos comentarios, que hemos tratado de sintetizar de la manera más simple, creemos que la opinión pública puede hacerse una idea de la claridad de los argumentos de la defensa chilena en el arbitraje, de la ponderación netamente jurídica hecha por la Corte Arbitral y de la inconsistente defensa argentina que utilizando los más absurdos argumentos pretendió torcer la rectitud de lo jurídico. Actitud que continúa actualmente demostrando nuestra hermana República cuando pretende declarar nulo el Laudo Arbitral.

Recordemos que en 1960 Chile y Argentina reconocen expresamente que la única controversia relativa a la interpretación del Tratado de límites de 1881 es la concerniente a determinar a cuál de las Partes corresponde la soberanía sobre las islas Picton, Nueva y Lennox y demás islotes aledaños. El Laudo Arbitral de 1977 pone término a la controversia y declara que esas islas e islotes pertenecen a Chile. Por lo tanto, hoy día no hay absolutamente ningún problema de interpretación del Tratado de Límites de 1881 entre Chile y Argentina. Un tribunal arbitral internacional ha reconocido tanto el derecho de Argentina sobre las partes de las aguas e islotes del canal Beagle y, a su vez, ha reafirmado el dominio de Chile a todas las islas situadas al sur de dicho canal.

Los verdaderos juristas argentinos saben sobradamente lo que está sucediendo y es a ellos a quienes, en el fondo, corresponde la pesada responsabilidad de hacer recapacitar a sus autoridades en el sentido que deben campear por la única senda viable de las naciones civilizadas, cual es la del derecho.



## ACERCA DE LOS CONFLICTOS

LADISLAO D'HAINAUT F. Cap. Navío (R)

“Ultima ratio regum”. Divisa que hizo grabar Luis XIV, en los

cañones.

La resistencia intelectual a pensar en que un conflicto armado puede también sobrevenirle a este país, ha sido un hecho trascendente en la vida nacional. Muy en especial en algunos períodos de su vida republicana. En tiempos más próximos, en este acaecer, pareciera que la formación universitaria ha jugado un papel muy importante.

Se ha impulsado la idea que todos los conflictos pueden y tienen que resolverse por la vía pacífica. Este ideal es sublime y desde todo punto de vista conveniente como parte del ser chileno, y es así que ello se ha logrado por largos años.

Ciertamente que se hace difícil e inoficioso pensar en el precio que puede haberle costado al país el mantenimiento de la paz a toda costa.

Pero, desgraciadamente, el conflicto armado no depende sólo de una voluntad, puesto que si se produce es por la lucha de dos voluntades que se oponen.

¿Habrá hablado alguien con mayor elocuencia sobre la paz, que Pericles en las honras fúnebres de su hijo, caído en combate?

Sin embargo, para que el ideal se lograra, Maquiavelo escribió que tendrían que desaparecer del hombre sus mayores pasiones, la ambición, el orgullo, el odio, la vanidad, la avaricia y otras más. Lejos se está por cierto de ello pues parecen ser características inherentes a la naturaleza humana.

Erasmus, en Elogio de la locura, en parte del breve Capítulo XXIII dice:

“¿Acaso no es la guerra el germen y la fuente de todos los hechos memorables? y, sin embargo, qué hay más necio que empeñarse en una de esas luchas sin saber por qué, de donde ambos bandos sacarán siempre mayor perjuicio que utilidad, y en las que los que sucumben, como se decía de los megarenses, nada significan? ¿cuándo dos ejércitos están frente a frente y resuena el ronco estridor de los clarines ¿de qué servirían esos sabios consumidos por el estudio cuya sangre, débil y helada, apenas puede sostener su espíritu? Entonces, los que se necesitan son robustos y bien alimentados, que tengan más audacia que inteligencia, a no ser que se prefieran guerreros como Demóstenes, quien siguiendo el consejo de Artíloco apenas divisó al enemigo, tiró el escudo y huyó, mostrándose tan cobarde soldado como formidable orador”.

“Más, la inteligencia, se dirá, es de gran importancia en la guerra; indudablemente, y así lo reconozco por lo que al jefe se refiere, y aún en este caso se necesita una inteligencia militar y no filosófica”.

Y en el capítulo LIX, fustigando a los belicosos Papas de la época se expresa así:

“Y a pesar de que saben que la guerra es una cosa tan cruel que más bien que a los hombres conviene a las fieras; tan insensata, que los poetas la pintan como un engendro de las Furias; tan funesta, que arrastra consigo la ruina completa de las costumbres; tan injusta, que los mayores criminales son los que la hacen mejor, y tan impía que no guarda la menor relación con Cristo, los papas, no obstante lo descuidan todo para convertirla en su única ocupación”.

Desgraciadamente debemos rendirnos a la dura realidad y sin perjuicio de proseguir incansablemente en toda acción que busque la senda de la paz, se hace necesario estudiar este fenómeno que hoy, mucho más que antaño, no es cuestión que atañe sólo a los profesionales, vale decir a los miembros de las Fuerzas Armadas. Los militares son parte de la Seguridad como lo son de una u otra manera todos los ciudadanos.

Incluso podemos hoy día afirmar que el concepto de “nación en armas”, incluso se ha extendido y ampliado, pensando que se podría sugerir el concepto de “nación en Seguridad Nacional”.

Quedamos entonces que toda la gente debe saber algo de lo que es el fenómeno de la guerra, pues absolutamente nadie puede asegurar, plenamente, que jamás la habrá.

Con mayor razón los altos funcionarios de Estado y toda persona que tenga cargos o injerencias en asuntos del Estado.

En este breve artículo por cierto que no se va a pretender desarrollar un estudio de la guerra, ni nada novedoso aparecerá para las gentes de armas, desde luego para aquellos que ahondaron en el tema en sus cursos.

El conocimiento profundo del tema es arduo, así como me parece, que tal vez ninguna misión es tan difícil como ejercer un Alto Mando en tiempo de guerra.

A primera vista pareciera poco práctico ahondar en forma teórica este fenómeno. Pero debe recordarse que, a diferencia de otras profesiones, aquí no se puede experimentar jamás con pleno realismo por más que se busque una aproximación en los ejercicios, maniobras o juegos de guerra. No puede hacerse ejercicios con la muerte.

El estudio metódico, tal como se hace en forma académica, abarca definiciones y análisis, teorías de sus diferentes orígenes, sean biológicos o geográficos; sus diversas modalidades o tipos, tales como de conquista, crecimiento, expansión, dinásticas, religiosas, independencias, unificación, hegemonía, ideológicas, etc., de sus causas aparentes y reales.

Que si es arte o es ciencia.

Luego se escudriña el ambiente de guerra, las influencias de la moral, la psicología, incertidumbres, roces, fricciones, y demás factores, intelectuales, étnicos, y técnicos y por otro lado la misma geografía, climas, ecología, etc. Luego las guerras regulares o irregulares, externas e internas, grandes o pequeñas, y las formas esenciales que asume, ofensiva-defensiva.

Más adelante, los teatros de guerra, operaciones, los medios, y procedimientos. Los objetivos en sus diferentes clases, las operaciones; y el desarrollo sucesivo, de la lucha misma, las acciones, armisticios, y por último, la paz.

Un aspecto muy importante es el estudio de los denominados Principios de la guerra, algunos de ellos de aplicación general en la vida. Hay diferentes opiniones referentes al número de estos principios que tomamos con la definición de "conclusiones que orientan", y han sido deducidos del estudio metódico de las diferentes guerras y conflictos a través de la historia.

De todo lo esbozado, retenemos especialmente el pensamiento fundamental del filósofo de la guerra Carl Von Clausewitz (1780-1831), soldado formado en la escuela práctica de la guerra y pensador, según mi parecer —que no ha sido ni superado, ni perdido vigencia. Más todavía, por cuanto dicho gran pensador no logró completar su obra por haber muerto en plena etapa de su trabajo.

El mérito extraordinario de su obra, es que por medio de su teoría *logró una visión amplia* de los conflictos, encontrando un medio para determinar la *naturaleza íntima* de la guerra, logrando así *esclarecer* hasta qué punto ciertos éxitos particulares se debían a condiciones especiales y cuáles a *factores comunes* a todas las guerras.

Dedujo que *todo lo que esté fuera de la concepción política*, correspondía o se relacionaba con los *medios* empleados para realizar la política.

Hasta antes de Clausewitz, por siglos se había escrito sobre el arte de la guerra, pero fue él quien, por vez primera, llegó al meollo, al establecer que *la clave* estaba en que la guerra era simplemente un instrumento más de la política, es decir, la continuación de ésta por otros medios; un acto de violencia destinado a forzar al adversario a someterse a nuestra voluntad.

Dada la contradicción aparente vista por Clausewitz entre una guerra de extrema violencia, hasta aquellas que parecían más bien demostraciones armadas, el Autor encontró que ello tenía explicación al examinar la naturaleza del conflicto, y dicha naturaleza estaba dada, esencial y básicamente por el *mayor o menor interés, o grado de importancia* que el *asunto en cuestión* (objetivo que se persigue por medio de la guerra) (causa que originó el conflicto) *tiene para cada uno* de los adversarios.

Se podía así concebir lo que iría más allá de la guerra, lo cual sería un aspecto nuevo de la humanidad, vale decir, la guerra de aniquilamiento total. Ya no habría verdaderamente finalidad política. Una guerra atómica, no habría a quien someter a nuestra voluntad, salvo las hormigas sobrevivientes en el territorio aislado. *Sería el cero político.*

Quien sabe si el holocausto final del mundo sea precisamente ese cero total. El precedente de Hiroshima seguirá extendiendo la sombra tenebrosa de su hongo aniquilador e incesario y no eran locos —aparentemente— quienes ordenaron su lanzamiento.

Por lo anterior es que la primera, la más grande y la más crítica de las decisiones sobre las que tendrán que aplicar su criterio el político y el estratega, es reconocer la naturaleza del conflicto.

¿Cuál es el motivo de éste? Sin claridad al respecto, las Fuerzas Armadas no podrán ir más allá que hacer eficientes técnicamente a los medios militares.

Es vital, asimismo, en el examen de la pregunta, conocer lo más acertadamente posible el valor que al objetivo le atribuye el oponente.

De acuerdo con la clave ya encontrada, resultará una lucha a muerte por él, en el caso que ambos oponentes le atribuyan máxima importancia a la causa origen del conflicto, o un esfuerzo menos vigoroso o más débil por uno u otro, según sea el caso.

Porque dicha importancia relativa dará la medida del esfuerzo militar por obtenerlo o defenderlo.

Para los estudiosos de la guerra, es conocido el hecho que el autor anteriormente varias veces señalado, distinguió también —producto de su teoría— que había guerras en las cuales sólo se empleaba parte de su poderío militar. Conexo con esto, estableció que cualquiera que fuese el objetivo de la guerra, lo de mayor importancia era la intensidad con que *absorbía el espíritu* de la nación para lograrlo.

En el primer caso, es decir, cuando su naturaleza era vital, la lucha era llevada hasta el límite de las fuerzas; pero existía otra clase en que el objetivo era de menor importancia, o sea, que para uno u otro, no daba motivo para tanto esfuerzo y sacrificios. Esto, sin embargo, no necesariamente implicaba *menos* violencia y el máximo de energía, pero sí implicaba un límite en el esfuerzo.

Ir más allá sería en consecuencia como desbordar la naturaleza de esa guerra.

El caso de la guerra limitada encuentra su expresión más conocida, cuando el motivo de la guerra puede concretarse en un objetivo de carácter geográfico, esto es, una porción de territorio el cual puede aislarse del corazón de tal país. A pesar de ser tan reiterado, una vez más vale la pena citar el ejemplo clásico. La guerra ruso-japonesa de 1904-1905.

Japón logró producir el aislamiento de las bases rusas de Corea por medio de su poder naval.

La guerra terminó cuando recién Rusia empezaba a preparar la masa de sus fuerzas militares para llevarlas a Manchuria. Japón, en tal momento estaba agotado y exhausto con el esfuerzo. Pero, prolongar la guerra habría sido ir más allá de lo que Rusia estaba dispuesta a pagar por la importancia que le atribuía a esa parte del Extremo Oriente. En consecuencia, y tras los desastres de Mukden y la derrota total anterior en Tsushima, optó por una paz honrosa.

Para Chile tiene extremada importancia la comprensión cabal de esta clase de conflicto, dado su carácter insular, con regiones extremas que pueden aislarse y significar objetivos geográficos donde se concreten aspiraciones foráneas. Además en ellas sólo podría emplearse una parte de las fuerzas, dadas las características naturales inhóspitas del terreno. No se debe temer expresar esto con claridad pues lo evidente para uno es evidente para otros.

Para concluir y tratar de señalar con énfasis la gran importancia que tiene para los gobernantes y estadistas, así como para los servidores del Estado y en general cualquiera persona ilustrada, se resumirá lo precedente en esta forma:

Examinada la naturaleza íntima de la guerra y sus fines a la luz del pensamiento de Von Clausewitz, resulta que, siéndole la política la raíz del fenómeno, la guerra, necesariamente, habrá de desenvolverse con mayor o menor violencia, y con mayor o menores esfuerzos y sacrificios en tiempo y espacio, según sea la mayor o menor importancia que para los adversarios represente el motivo que hizo emplear la violencia como medio final para imponer su voluntad.

Conviene tener presente —y se ve a diario— que la mayoría de los conflictos se producen entre vecinos y que los motivos jamás dejarán de existir dada la naturaleza humana.

Conviene asimismo tener muy en cuenta que en toda guerra existirá siempre una *tensión* previa. No son un hecho aislado y en este concepto hay que precaverse de la sorpresa, cosa muy distinta y que no es otra cosa que uno de los Principios de la guerra más importantes.

Finalmente, y sólo a modo de ilustración se presenta un cuadro resumen que podría servir para completar las ideas.

## GUERRA

Es la *continuación* de la política *por otros medios*.

Es un acto de violencia destinado a *someter al adversario a nuestra voluntad*.

El acto violento (es la energía física)

Someterse a nuestra voluntad (es el fin político)

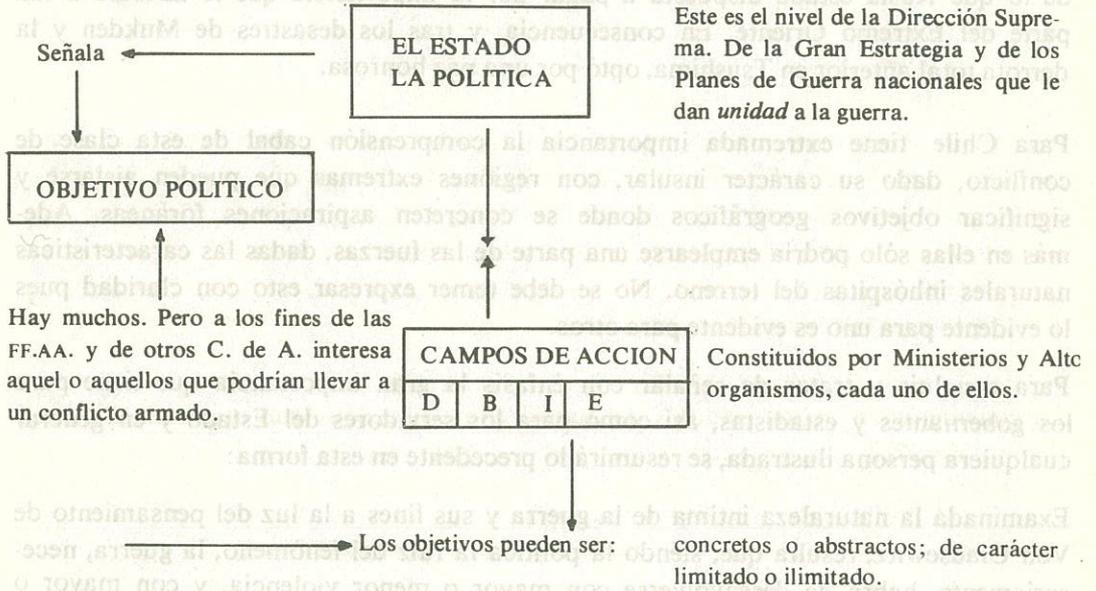
1. A alcanzar *por medio* de la guerra

El objetivo político

2. Originó el conflicto

En toda guerra existe:

el (o los) Objetivos Estratégicos: A alcanzar por medio de las FF.AA.



Este es el nivel de la Dirección Suprema. De la Gran Estrategia y de los Planes de Guerra nacionales que le dan *unidad* a la guerra.

Hay muchos. Pero a los fines de las FF.AA. y de otros C. de A. interesa aquel o aquellos que podrían llevar a un conflicto armado.

Constituidos por Ministerios y Alto organismos, cada uno de ellos.

Los objetivos estratégicos a alcanzar por las FF.AA. pueden ser:

- Parciales o finales
- Generales o particulares.

y también:

- De carácter: bélicos - geográficos - económicos - morales.

Formas clásicas de conseguir los objetivos estratégicos (FF.AA.)

1. Derrota de las FF.AA. enemigas
2. Bloqueando o imposibilitando la resistencia
3. Ocupación de Zonas vitales
4. Derrotando al aliado más poderoso
5. Conquista de la Capital.

Conviene también retener, que el carácter continental o marítimo de una guerra, lo da la *geografía*.

# IDEA POLITOLÓGICA DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO, FUTUROS ALTERNATIVOS Y ACCIÓN PRESENTE

YEHEZKEL DROR\*

## PREFACIO

Este artículo considera los estudios del futuro<sup>1</sup>, desde el punto de vista de las ciencias políticas<sup>2</sup>. Desde este punto de vista, se considera el perfeccionamiento de la política práctica<sup>3</sup> la misión principal de los estudios del futuro. El enfoque politológico de los estudios del futuro no excluye otros objetivos para ellos, como la satisfacción de la curiosidad humana, y reconoce sus funciones sociopsicológicas, como la seguridad y la catarsis. Pero creo que la principal misión de los estudios del futuro debe ser la de contribuir a mejorar la política y que su principal prueba debe ser su efecto sobre ésta.

La consideración de los estudios del futuro como una actividad orientada a la política no significa un concepto mezquino de su carácter y alcance. Las contribuciones a la política pueden y deben ser a menudo de largo alcance e indirectas; por ejemplo, ensanchando las texturas de apreciación de los políticos<sup>4</sup> y sensibilizándolos a las

\*El Dr. Dror es asociado a la Universidad Hebrea de Jerusalén y a *The RAND Corporation*, de Santa Mónica (California).

Todas las ideas expresadas en este artículo son del autor. No debe interpretarse que reflejan las de *The RAND Corporation* ni la opinión o política oficiales de ninguno de los patrocinadores gubernamentales o particulares de sus investigaciones.

Este artículo fue preparado para presentarlo en la Conferencia Internacional de Investigación del Futuro de Kioto, del 10 al 16 de abril de 1970.

<sup>1</sup> Prefiero el término de "estudios del futuro" a "futurología", "futurística", "predicción técnica", etc., para evitar connotaciones, tanto vulgares como técnicas.

<sup>2</sup> En el original, *policy sciences*, que han venido a añadirse a las *political sciences*. Como el castellano "política" abarca ambos sentidos, el de *politics* (referente a las cuestiones del gobierno político) y el de "policy" (a la política más en general), seguimos utilizando el tradicional de "ciencias políticas", considerando, además, que la traducción del inglés al castellano aparenta ser una reducción de precisiones y reiteraciones. Empleamos "politología", más corriente en Alemania, para formar las derivaciones y para distinguir, cuando es necesario, de la política práctica. (T.)

Véase HAROLD LASSWELL: "The Emerging Conceptions of Policy Sciences". *Policy Sciences*, 1 (primavera 1970), págs. 3-14. YEHEZKEL DROR: "Prolegomena to Policy Sciences". *Policy Sciences I* (primavera 1970), págs. 135-150; *Design for Policy Sciences (American Elsevier)*. Nueva York, 1971, en preparación.

<sup>3</sup> *Policy-making*.

<sup>4</sup> Está bien expuesto el concepto de "textura de apreciación" y la necesidad y la posibilidad de mejorar la política educando (en el sentido lato del término) las texturas de apreciación de los políticos, en Sir GEOFFREY VICKERS: *The Art of Judgement* (Basic Books). Nueva York, 1965.

perspectivas de largo alcance. No obstante, la consideración de los estudios del futuro como contribución a la política tiene consecuencias operativas sobre su contenido y métodos y sobre su organización como ámbito de estudio y enseñanza y como profesión.

Este artículo se dedica a examinar algunas consecuencias de la idea politológica del contenido y métodos de los estudios del futuro. Indicaremos también, pero no elaboraremos en detalle las consecuencias de la idea politológica sobre la organización de los estudios del futuro como disciplina y como profesión y sobre los aspectos estructurales del afrontamiento entre los estudios del futuro y el sistema de la política práctica.

Las principales conclusiones a que llegamos en este artículo están expuestas en forma de instrucciones para los estudios del futuro orientados a la política, que les son aplicables en la agitación, pero no necesariamente a todos y cada uno de ellos. Se aspira a que procuren más bien ayudas heurísticas que reglas detalladas. Pero es de esperar que sirvan para concretar y operativizar el concepto de "estudios del futuro orientados a la política" y contribuyan a su progreso.

### TEMAS PRINCIPALES

Un supuesto tácito compartido en general por los estudiosos del futuro parece ser el que los "buenos" estudios del futuro es seguro que lleguen a los políticos e influyan la política práctica. Este supuesto es la única explicación razonable que podremos ofrecer del sorprendente olvido, por la mayoría de los estudiosos del futuro, de los temas del afrontamiento entre los estudios del futuro y la política de la vida real<sup>5</sup>.

<sup>5</sup>Esta generalización no se aplica a los análisis políticos que pasan del interés por los temas políticos al interés por los estudios del futuro. Así, en las obras de HERMAN KAHN hay muchos puentes entre la política práctica y los estudios del futuro en el marco de una amplia estructura de las ciencias políticas. Especialmente importante es la afirmación por KAHN y WIENER sobre los objetivos de la investigación política orientada al futuro:

1. Estimular y extender la imaginación y mejorar la perspectiva.
2. Aclarar, definir, elegir, exponer y debatir temas importantes.
3. Proyectar y estudiar "paquetes" y contextos políticos alternativos.
4. Crear exposiciones, métodos, paradigmas y estructuras propedéuticos y heurísticos.
5. Mejorar la comunicación y la cooperación intelectual, particularmente, empleando analogías históricas, guiones, metáforas, modelos analíticos, conceptos precisos y un lenguaje adecuado.
6. Aumentar la capacidad de identificar modelos y crisis nuevos y comprender su carácter e importancia.
7. Suministrar saber específico y producir y probar conclusiones, recomendaciones y sugerencias.
8. Aclarar las presentes opciones políticas realistas, subrayando las que mantengan eficacia y flexibilidad sobre una larga serie de contingencias.
9. Mejorar la capacidad "administrativa" de los decisores y sus equipos de reaccionar adecuadamente a lo nuevo y desconocido. "HERMAN KAHN y ANTHONY J. WIENER: *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years* (Macmillan). Nueva York, 1967, págs. 398-399. Ver una exposición detallada en las páginas 399-409".

Pero este supuesto tácito es una falacia, por la solidez de diversas barreras que obran contra la consideración de los estudios del futuro en la política práctica. Algunas de ellas se enfrentan a toda consideración de las dimensiones del futuro, se presentan en forma de estudios del futuro, de planes de largo alcance o de presiones de los grupos de intereses orientados al futuro<sup>6</sup>. Algunas barreras son más específicamente activas, respecto de los explícitos estudios del futuro. Unidas, las barreras de distintas clases aíslan muy efectivamente de los estudios del futuro la política práctica, asegurando virtualmente el efecto nulo de aquéllos, a menos que las barreras se separen o se les abra un camino de rodeo.

En un sentido amplio del término, pueden identificarse cuatro haces principales de barreras a la consideración de los estudios del futuro en la política: 1) los estudios del futuro no se proyectan a los temas políticos; 2) no son creíbles; 3) son difíciles de utilizar, y 4) son convenientes. Expondremos nuestra idea politológica de los estudios del futuro examinando los temas creados por esas cuatro barreras y el modo de superarlas, al menos en parte.

### PROYECCION DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO A LOS TEMAS POLITICOS

Los requerimientos de la proyección de los estudios del futuro a las cuestiones políticas comprenden: *a)* enlace entre el presente y los futuros alternativos, y *b)* pertinencia de los estudios del futuro a los principales asuntos políticos presentes, actuales o potenciales. Estos requerimientos son cuestión de grado, porque las perspectivas de largo alcance pueden proyectarse a la política sensibilizando y educando las texturas de apreciación de los políticos, función cuya importancia he mencionado siempre. Pero se requiere algo más para una entrada<sup>7</sup> más concreta y específica de los estudios del futuro en la política. E incluso los amplios estudios del futuro configuradores de textura de apreciaciones han de tener cierto enlace con el presente y cierta pertinencia a los asuntos políticos potenciales.

La exigencia de enlace implica ciertas relaciones causales explícitas entre las decisiones presentes y los futuros considerados. Si el futuro es independiente de las decisiones presentes, o si su dependencia es demasiado vaga y demasiado dudosa para admitir la identificación de ciertos enlaces con cierto grado de seguridad, el futuro no se proyecta a la política presente.

<sup>6</sup> La súbita marea de inquietud por la contaminación ilustra una tendencia relacionada: cuando las presiones son lo bastante fuertes para atravesar las barreras, puede darse una corriente positiva que derive en exageraciones unilaterales, en vez de la necesaria consideración sistemática de diferentes futuros alternativos, en relación con las opciones políticas complejas.

<sup>7</sup> "Input."

Este es un requisito especialmente importante por causa de la tendencia, no habitual, de los estudios del futuro (y de gran parte del plan de largo alcance) a “evadirse al futuro” perfilando diversas situaciones que no pueden relacionarse en ninguna manera con sentido. No quiero decir que las utopías o las antiutopías carezcan de importancia: pueden cumplir funciones sociales muy importantes, incluso efectos de largo alcance sobre la política, mediante cambios de los valores públicos y la opinión de las masas. Pero tales funciones de los ensueños del futuro han de mantenerse aparte del papel de los estudios del futuro en la política. La inversión de nuevos futuros es un elemento esencial de los estudios del futuro orientados a la política, como lo son las predicciones más “científicas”. Pero, para los fines políticos es esencial que los diversos futuros normativos, así como los futuros predichos, pueden relacionarse con las decisiones presentes: o como objetivos a los que apuntar, o como situaciones esperadas a tener en cuenta.

Las relaciones entre el presente y los futuros alternativos pueden exponerse en diversas formas, como curvas temporales, franjas y curvas envolventes, guiones o descripciones verbales. Habitualmente, la relación será más bien estocástica que determinista, y más bien conjeturada que segura. Pero son esenciales algunas series temporales de situaciones y evoluciones que muestren posibles relaciones de los futuros alternativos con las acciones presentes, con una excepción que trataré pronto. Esta es la justificación de la siguiente primera instrucción para los estudios del futuro orientados a la política:

*Instrucción núm. 1. El estudio de futuros orientado a la política debe relacionar explícitamente los futuros alternativos con las decisiones presentes (salvo la instrucción núm. 4).*

Que un futuro alternativo tenga cierta dependencia de la acción presente es esencial para la proyección política, pero insuficiente por sí. Si los estudios tratan de fenómenos sin interés según los valores de los sistemas de política práctica contemporáneos o en aparición, o son triviales según esos valores, tales estudios tienen poca proyección política. Este es el caso, aun cuando haya claros enlaces entre los futuros alternativos con las decisiones presentes. Por ello, la proyección política requiere que los estudios del futuro sean pertinentes a los asuntos políticos, actuales o potenciales. Son “actuales” los asuntos advertidos y reconocidos, tratados de hecho por la política, sin importar si más o menos adecuadamente. Son “potenciales” los temas pertinentes a los valores políticos y serían cuestión de preocupación política si hubiese más información o si la política fuese de mejor calidad. En ciertos respectos, una contribución sumamente importante de los estudios del futuro a la mejora política podría muy bien ser la transformación de asuntos políticos potenciales en actuales mediante lo que se llama la función de “vigilancia”<sup>8</sup>. Esta función implica la

<sup>8</sup> Ver ROBERT JUNGK: “Outline for a European Look Out Institution”, proposición preparada para el Consejo de Europa. Junio, 1967.

identificación de posibles evoluciones futuras que requieran acción presente, para evitar los futuros indeseables y apoyar los deseables. Por tanto:

*Instrucción núm. 2. El estudio de futuros orientado a la política debe tratar de materias de interés político actual o potencial.*

*Instrucción núm. 3. El estudio de futuros orientado a la política debe comprometerse en la "vigilancia", esto es, la identificación de temas políticos importantes no reconocidos como tales por la ignorancia de posibles evoluciones futuras.*

Aquí llegamos a una excepción importante a la instrucción núm. 1, según la cual los estudios del futuro orientados a la política deben relacionar explícitamente los futuros alternativos a las decisiones presentes. Cuando queda implicado un asunto político muy importante, también lo es la hipótesis nula. Es muy provechoso mostrar que los futuros alternativos de la materia de interés son bastante independientes de las decisiones presentes. Lo cual debe llevar a una de tres conclusiones o a una mezcla de ellas:

a) Comenzar una intensa búsqueda de nuevas ideas y nuevo saber que puedan proporcionar enlaces entre las decisiones presentes y los futuros alternativos y permitan así esfuerzos por influir a estos últimos; lo que puede implicar nuevos futuros alternativos, nuevos enlaces entre las decisiones presentes y los futuros alternativos dados o una combinación de ambos.

b) Ampliar el concepto de "decisiones presentes", transformando factores considerados, por razones ideológicas, políticas o técnicas, fuera de su reforma<sup>9</sup>, en medios políticos objeto de "decisiones presentes".

c) Reformular nuestros asuntos políticos de modo a cesar de momento los esfuerzos por influir las evoluciones futuras implicadas y, en su lugar, adaptarse a las libres.

Estas son conclusiones extremadamente importantes, con muchos efectos sobre la acción, diferentes a la resignación. Aun la cesión de esfuerzos por influir ciertas evoluciones futuras, porque no vemos manera de que las acciones presentes puedan influirlas, debiera acompañarse al menos de una comprobación cuidadosa de las evoluciones actuales, a fin de aumentar la probabilidad de buena adaptación a lo inevitable y estar dispuestos para la interferencia si se descubren o inventan algunos medios para influir sobre el futuro.

Cuanto más indeseable parezca el futuro "inevitable", y más difícil se espera que sea la adaptación de él, tanto más debe apremiarse la búsqueda de posibles enlaces entre la acción presente y ese futuro. En efecto, cuando el futuro "inevitable" parezca muy malo, quizá estemos dispuestos a reconsiderar las instituciones sociales básicas que, habitualmente, están muy fuera del campo del cambio dirigido. Incluso

<sup>9</sup>Hablo de "formar" y "reformar" medios políticos, en vez de "manipular", que tiene una connotación negativa.

los "valores básicos" pueden ser considerados de este modo como medios políticos que han de ser cambiados para maniobrar las peligrosas evoluciones futuras<sup>10</sup>. Por tanto:

*Instrucción núm. 4. Los estudios del futuro orientados a la política deben tratar de los futuros alternativos de cuestiones peligrosas aunque no pueda identificarse ninguna relación de aquéllos con las decisiones presentes.*

Este es el momento conveniente en que introducir el problema relacionado, pero distinto, de los futuros de valor alternativos como contenido esencial de los estudios del futuro orientados a la política. La política implica opción, y toda opción implica juicio de valor. Este juicio de valor es una función política y, de ahí, el requisito de probar la sensibilidad que tengan al valor los estudios del futuro (que trataremos después). Pero aceptar el derecho de quienquiera consideremos las instituciones políticas legítimas a empeñarse en gobernar el juicio de valor no significa que este juicio de valor no deba y no pueda ser mejorado. La mejora del juicio político de valor es una necesidad urgente, a satisfacerse en parte por los estudios del futuro. El examen explícito de los futuros alternativos y sus enlaces con el presente es de buena ayuda, exponiendo las consecuencias futuras de los juicios de valor presentes. Una contribución adicional, y a menudo más importante, de los estudios del futuro en esta materia puede ser la exploración de los futuros alternativos de los valores.

Básicamente, la preferencia por un futuro alternativo sobre otros debe determinarse por valores pertinentes al tiempo de realización de esos futuros alternativos. Los valores presentes sirven de criterio para configurar el futuro sólo si: *a)* se espera que los valores del futuro pertinente sean iguales a los presentes, y *b)* si ello se considera un satisfactorio estado de cosas. Ciertamente, la determinación de los valores deseables para el futuro es materia de juicio allende el campo de los estudios del futuro. Pero tal juicio *a)* debe basarse en explicaciones de las repercusiones de los juicios de valor alternativos sobre el futuro, y *b)* debe considerarse dentro del contexto de los valores futuros en su conjunto. Para ello, es necesario: *a)* considerar los juicios de valor presentes como variable conformadora del futuro, y *b)* explorar los futuros de valor alternativos. La primera necesidad debe satisfacerse como parte del examen de la relación entre las decisiones presentes y los futuros alternativos. La segunda necesidad sólo puede satisfacerse dirigiendo los estudios del futuro a explorar los futuros de valor alternativos<sup>11</sup> (que pueden ser influidos por medios políticos que, a su vez, son influidos por opciones de valor). Por tanto:

<sup>10</sup> Ver. por ejemplo, HASAN OZBEKHAN: "Towards a General Theory of Planning". Erich Jantsch (ed.), *Perspectives of Planning* (O.E.C.D.), Paris, 1969, y ERICH JANTSCH: "From Forecasting and Planning to Policy Sciences", *Policy Sciences*, núm. 1 (primavera de 1970), págs. 31-43.

<sup>11</sup> Ver sobre esta cuestión: FRED C. IKLÉ: "Can Social Predictions be Evaluated?", *Daedalus*, verano 1967, págs. 733-758; KURT BAIER y NICHOLAS RESCHER (eds.): *Value and the Future* (Free Press), Nueva York, 1969; e IRENA TAVIRS: "Futurology and the Problem of Values", *International Social Science Journal*, XXI, núm. 4, 1969, páginas 574-584.

*Instrucción núm. 5. Los estudios del futuro orientados a la política deben empeñarse en la exploración de los futuros de valor alternativos.*

La exigencia de explorar futuros alternativos comprensivos está relacionada estrechamente con las instrucciones núms. 2, 3, 4 y 5, pero va más lejos. Para procurar una amplia perspectiva a la política y aumentar la probabilidad de que sean satisfechas efectivamente las instrucciones 2, 3, 4 y 5, es necesario ir allende los futuros alternativos de instituciones sociales específicas<sup>12</sup>. Así, pues, lo que se necesita urgentemente son estudios de futuros alternativos comprensivos que traten, al menos en esbozo, de todas las instituciones sociales, comprendido el futuro de la política y de su práctica. Dichos estudios, además, son esenciales como estructura para el análisis de efectos cruzados entre los futuros de diferentes instituciones sociales, materia a la que volveré después. Por tanto:

*Instrucción núm. 6. Los estudios del futuro orientados a la política deben intentar y desarrollar la inclusión de todas las instituciones sociales, al menos en esbozo.*

### CREDIBILIDAD DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO

Los estudios del futuro, para servir de entradas útiles a la política práctica, deben ser de alta calidad. Esta es una exigencia demasiado obvia para merecer más que una observación *pro forma*, si no fuese por la exigencia relacionada, pero distinta, de signos claros que permiten discernir entre estudios del futuro de alta y de baja calidad.

La rápida proliferación de estudios futuristas y futuroológicos y su popularidad rayana en la moda hacen de lo más esencial unas señales visibles de reconocimiento de calidad. Al ser bombardeado por cientos de profecías y predicciones, el sistema de política práctica no puede tomar en seria consideración, todas ellas sin cerner, los pocos estudios de alta calidad entre las muchas alucinaciones desatinadas. Faltando signos de calidad visibles, la política puede citar estudios del futuro que se ajustan a las conclusiones a que ya había llegado o puede ser influida por una multitud de estudios del futuro que obran como una variable de presiones, directamente o a través de los medios de comunicación de masas, independientemente de la calidad de esos estudios.

Por la propensión de los medios de difusión a ser influidos por las modas del momento y a dar resonancia a las predicciones más extremadas, puede haber incluso una correlación negativa entre la calidad de los estudios del futuro y su efecto sobre la

<sup>12</sup>En este artículo empleo el término "instituciones sociales" en su sentido más lato, incluyendo también rasgos de la realidad física socialmente importantes.

política a través de las presiones y de la formación de la opinión. Por ello, son de lo más esencial los signos visibles de calidad.

A las dificultades de este problema se une la tendencia de científicos famosos y sumamente capacitados a hacer declaraciones sobre el futuro completamente fuera de su competencia. Tales declaraciones atraen mucha atención, gracias al prestigio de quienes las pronuncian, con poca oportunidad para examinar la base de sus predicciones y estimar cuidadosamente su fidelidad.

A menos que se desenvuelvan muy pronto unos signos para identificar los estudios del futuro de alta calidad, puede quedar desacreditada rápidamente toda la idea de los estudios del futuro y se habrá perdido por muchos años la probabilidad de utilizarlos para mejorar la política. Por tanto:

*Instrucción núm. 7. Los estudios del futuro orientados a la política no sólo han de ser de alta calidad, sino que ésta debe poder serles reconocida.*

Es cuestión difícil la de cómo pueda cumplirse esta instrucción, que nos conduce al tema de la profesionalización e institucionalización de los estudios del futuro. Toda profesionalización e institucionalización encerraría riesgos, como cierto impedimento a las ideas espontáneas y cierta pérdida de contribuciones por individuos brillantes que no se ajusten a los patrones institucionales y profesionales. No obstante, para los fines del empleo de los estudios del futuro, los beneficios de cierta institucionalización y profesionalización superan a las costas. Deben realizarse esfuerzos para dar campo a las ideas espontáneas y a la lucidez no convencional, dentro y fuera de las instituciones y profesiones de los estudios del futuro orientados a la política. Pero cierta institucionalización y profesionalización parecen esenciales, de modo que la afiliación institucional y las aptitudes profesionales puedan servir al menos de cierto indicio de su calidad. Este artículo, como hemos dicho, no entra en detalles de la institucionalización y profesionalización de los estudios del futuro. Pero son esenciales para constituir un saber sistemático, metódico y sustancial en los estudios del futuro y para instruir a universitarios y profesionales de ellos, además de la necesidad de credibilidad y transformabilidad (que tratamos en el epígrafe siguiente). Por ello, quisiera hacer cuestión importante de indicar ciertas direcciones principales para pensar sobre este tema: creo que, para lograr su potencial, los estudios del futuro necesitan nuevas ordenaciones y planes institucionales y profesionales, diferentes de la tradicional estructura universitaria, por una parte, y de la tradicional estructura gubernamental, por otra. Los progresos paralelos en el análisis político y en las ciencias políticas en conjunto pueden proporcionar un buen precedente. En muchos respectos, creo que los estudios del futuro orientados a la política son parte integrante de las ciencias políticas y deben desarrollarse dentro de su contexto, teniendo el debido cuidado de evitar la represión de ciertos elementos más imaginativos de los estudios del futuro por ciertos elementos más "racionales" de otras partes de las ciencias políticas (como los en-

foques analíticos). Este punto de vista tiene consecuencias sobre las formas concretas de institucionalización y profesionalización de los estudios del futuro, pero los detalles caen fuera del campo de este artículo<sup>13</sup>.

La necesidad de institucionalizar y profesionalizar los estudios de futuros deseables orientados a la política y sus características queda más clara al examinar los problemas de la transformabilidad de los estudios del futuro en entradas a la política práctica.

### TRANSFORMABILIDAD DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO EN ENTRADAS A LA POLÍTICA

Cuando existan estudios del futuro, proyectados a la política y creíbles, se llegará a la cuestión de la transformabilidad de estos estudios en entradas a la política. Lo cual implica esbozarlos de modo que se ajusten a las características de la política como proceso y de las unidades políticas como estructuras, organizaciones, papeles e individuos humanos. Pero no sólo está implicado el esbozo de los estudios del futuro. Adoptando un punto de vista realista, la transformación de los estudios del futuro en entradas a la política exige también que se replantee el sistema de la política práctica, de modo a incrementar su capacidad de recibir entradas de los estudios del futuro y absorberlas en el proceso político.

Estructura habitual para considerar la cuestión de la transformabilidad de los estudios del futuro en entradas a la política es el modelo compartimental de la teoría de los sistemas generales<sup>14</sup>. En tal modelo compartimental, se considera a los estudios del futuro y a la política como dos sistemas interactuantes que son, ambos, sistemas de la sociedad. El planteamiento del problema es, pues, cómo perfeccionar (no maximizar, porque demasiada interrelación es indeseable, por ejemplo, porque socavaría la autonomía de los estudios del futuro, esencial para su alta calidad) las interacciones entre los estudios del futuro y la política. Tal perfeccionamiento implica cambios en el sistema de los estudios del futuro, en el sistema político y en los cauces de transporte directos e indirectos entre estos dos sistemas.

Disponemos de bastante saber para utilizar semejante modelo compartimental de la teoría del sistema general, respecto de otros problemas de los empleos del saber

<sup>13</sup> Ver una analogía sugestiva en YEHEZKEL DROR: "Teaching of Policy Sciences: Design for a Doctorate University Program", *Social Sciences Information*, 9, número 2 (abril 1970), págs. 101-122 (noviembre 1969).

<sup>14</sup> Ver sobre la teoría compartimental: A. RESCIGNO: "Synthesis for Multicompartment Biological Models", *Biochem. Biophys. Acta.*, 37 (1960), págs. 463-468; y A. RESCIGNO y G. SERGE: *Drug and Tracer Kinetics* (Blaisdell), Waltham, Mass., 1966.

<sup>15</sup> Ver YEHEZKEL DROR: "A General Systems Approach to Uses of Behavioral Sciences for Better Policy-making". Ernest O. Attinger (ed.), *Global Systems Dynamics* (Karger), Nueva York, 1970 (versión anterior: RAND Paper P-4091, mayo 1969).

para mejorar la política<sup>15</sup>. Pero creo que la experiencia y el saber que tenemos sobre los estudios del futuro y su posible contribución a la política son demasiado pobres para justificar el análisis según tal modelo. Además, ese modelo compartimental de los estudios del futuro y de la política requiere un examen detallado de los sistemas de la política práctica, que está muy lejos del razonable interés de los estudios del futuro por las ciencias políticas en su conjunto<sup>16</sup>. Por tanto, me abstengo de emplear tales modelos sistemáticos, prefiriendo proceder de modo más tentativo y limitar mis observaciones y recomendaciones a algunos rasgos de la transformabilidad de los estudios del futuro en entradas a la política. Pero volveré a ciertas consecuencias del modelo compartimental de la teoría del sistema general cuando llegue a mi final instrucción núm. 15, que tratará de la necesidad de amplio estudio del afrontamiento entre los estudios del futuro y la política.

Habiendo intentado dar algún vistazo, al menos, de una idea general de la transformabilidad de los estudios del futuro en entradas a la política, consideraré unos cuantos temas concretos que corresponden a esta cuestión, a saber, los que tratan de las características necesarias de los estudios del futuro.

Una exigencia mínima de la transformabilidad de los estudios del futuro en entradas a la política implica la comunicación y el acceso:

*Instrucción núm. 8. Los estudios del futuro orientados a la política han de ser fáciles de comunicar a los políticos y deben satisfacer las necesidades del acceso a la política.*

Las condiciones concretas de comunicación y acceso dependen de las características de los distintos sistemas de política. Por ejemplo, en diversos países, los políticos<sup>17</sup> pueden absorber estudios del futuro de diferente grado de abstracción y, en diversos países, cauces como la maquinaria de partido o los medios de difusión pueden cumplir diferentes papeles promoviendo la comunicación y el acceso de los estudios del futuro a los políticos. Las exigencias universales comprenden: reducción y unificación de las jergas técnicas<sup>18</sup>; existencia de cauces estructurados de comunicación y acceso, junto con la holgura suficiente para evitar la monopolización y

<sup>16</sup>Un enfoque sistemático alternativo es considerar algunos modelos de política preferible y examinar, respecto de cada fase, la contribución potencial de los estudios del futuro y las características necesarias de éstos (métodos, contenido, medios; estructuras, personal, etc.) para realizar ese potencial. El lector interesado puede ver este enfoque, con mi "modelo óptimo de política pública", en YEHEZKEL DROR: *Public Policymaking Reexamined* (Chandler). San Francisco, 1968, págs. 163-196.

<sup>17</sup>"Policymakers".

<sup>18</sup>FRANÇOIS HETMAN: *The Language of Forecasting* (Futuribles), París, 1969, expone claramente la necesidad de unificar la terminología de los estudios del futuro. Su libro ilustra también las posibilidades de explicar los conceptos de los estudios del futuro de modo comunicativo.

permitir la comunicación y el acceso no tradicionales; y los formularios de los estudios del futuro han de ser fáciles de utilizar para la política.

La cuestión de los formularios de los estudios del futuro nos lleva directamente al tema más difícil y más importante de su transformabilidad en entradas a la política y, en efecto, a todo el abanico de temas implicados en la idea politológica de los estudios del futuro: son las relaciones entre la metodología de los estudios del futuro y las necesidades de la política práctica.

Hasta ahora hemos tratado de las consecuencias de una orientación política de los estudios del futuro respecto de las materias de estudio, la calidad, su comunicabilidad y su acceso a los políticos. Estas son cuestiones importantes que conciernen al carácter externo de los estudios del futuro y a su sentido general. Pero hasta ahora no hemos considerado las consecuencias de la orientación política sobre los principales temas metódicos de los estudios del futuro. La cuestión decisiva es: después de haberse seleccionado una materia conveniente, con buenas disposiciones para la fe de calidad, y dada una relación satisfactoria con el sistema de la política, ¿cuáles son las exigencias que impone la orientación política al método de los estudios del futuro (además de la necesidad, ya tratada, de buscar enlaces entre el presente y los futuros alternativos)?

Limitándome a las exigencias más generales y al papel de los estudios del futuro como actividad profesional (a distinción, por ejemplo, de los papeles de abogacía de los individuales estudiosos del futuro), parece esencial la siguiente instrucción:

*Instrucción núm. 9. Los estudios del futuro orientados a la política deben adaptar sus métodos a las necesidades de la política. Lo cual comprende, en particular: a) el enfoque de "futuros alternativos"; b) atención a los efectos cruzados e interdependencias entre los futuros alternativos de diferentes instituciones sociales; c) énfasis sobre la identificación de variables conformadoras del futuro; d) examen de las evoluciones futuras influyentes sobre la identidad de variables que puedan servir de medios políticos futuros, y e) estricta explicación de los supuestos y rigurosa prueba de sensibilidad a los valores.*

Permítaseme examinar estas recomendaciones una por una:

a) El enfoque de "futuros alternativos". La política implica opción entre alternativas. Una importante contribución potencial de los estudios del futuro a una mejora de la política es ampliar las perspectivas de opción mediante la exposición de futuros alternativos (y, según la instrucción núm. 1, de los enlaces entre esos futuros alternativos y el presente). La tendencia de los organismos a desconocer la inseguridad y reprimir la ambigüedad —de lo que trataremos en el epígrafe siguiente— refuerza la exigencia de que los estudios del futuro subrayen la multiplicidad de posibilidades del futuro. Por ello, incluso en el caso inhabitual de que un futuro tenga una probabilidad muy elevada, los estudios del futuro orientados a la política deben exponer siempre futuros alternativos, incluso algunos de escasa probabili-

dad y aun "antipositivos". Y ello debe hacerse con explícitas estimaciones de la probabilidad de diferentes futuros alternativos, incluso la explícita admisión de ignorancia de las probabilidades, cuando sea indicado. Debe subrayarse que las estimaciones de probabilidad dependen de los supuestos y contingencias explicados.

b) Atención a los efectos cruzados y las interdependencias. La fragmentada estructura de gran parte de la política y la factibilidad burocrática y política, algo mayor, de coordinación, respecto de los acontecimientos futuros, antes que de las actividades presentes, hacen de lo más necesario para los estudios del futuro subrayar la intensa interdependencia de los futuros alternativos de las diferentes instituciones sociales. Por ello, deben subrayarse los efectos cruzados en los estudios del futuro orientados a la política. Lo cual tiene una consecuencia que cae fuera de su materia: para procurar una estructura amplia de examen de los efectos cruzados, son necesarios comprensivos estudios de futuros alternativos, como lo indicamos en la instrucción núm. 6.

c) Énfasis sobre la identificación de variables conformadoras del futuro. Se requiere que el análisis de efectos cruzados señale posibles consecuencias de primero, segundo y tercer orden. Pero estos mismos efectos cruzados amplían también el conjunto de variables conformadoras del futuro, añadiendo variables externas a las endógenas a una institución social definida. La política se ocupa principalmente de intentar aumentar la probabilidad objetiva de futuros deseables. Por ello, la política depende de la identificación de variables conformadoras del futuro. Esta es, creo, la contribución potencial de mayor importancia de los estudios del futuro a la mejora de la política: incrementar el conjunto de las variables conformadoras del futuro identificadas, incluidas, tanto las variables endógenas a específicas instituciones sociales y las variables exógenas a instituciones específicas, pero que las influyen mediante efectos cruzados. Esta instrucción está unida estrechamente a la núm. 1, porque buscamos principalmente variables conformadoras del futuro que existan en el presente. Pero la orientación política se interesa también por las variables conformadoras del futuro que existan en el futuro mismo, lo que nos lleva al punto siguiente de la instrucción núm. 9.

d) El examen de la evolución futura influye sobre las variables políticas futuras. La política es un continuo intento de conformar el futuro. Además de decisiones sobre la acción presente, comprende, además, tanto decisiones presentes sobre acción en el futuro, especialmente en el modo de "plan" de la política, como decisiones sobre el programa mismo de la política, es decir, qué cuestiones diferir para decidir las en el futuro. Por ello, para una buena política, es importante identificar los medios políticos situados en el futuro. Los medios políticos son variables conformadoras del futuro que pueden ser reformadas (por ejemplo, "manipuladas"). Identificar el subconjunto de medios políticos presentes entre el conjunto de variables conformadoras del futuro que existan el presente está fuera del campo de los estudios del futuro, aunque éstos son pertinentes al continuar la búsqueda de variables conforma-

doras del futuro hasta que puedan identificarse algunos medios políticos o haya de llegarse a la conclusión de que no puede encontrarse o inventarse ninguno. Pero la identificación de los medios políticos futuros depende principalmente de los estudios del futuro: lo que se necesita, además de identificar las variables conformadoras del futuro que estén situadas ellas mismas en el futuro, son predicciones de los rasgos que permitirán servir de medio político a una variable conformadora del futuro. Estos rasgos comprenden la factibilidad y costas de reforma de las variables.

Deseo subrayar la multidimensionalidad de "factibilidad y costas". Las más fáciles de tratar (aunque no son fáciles) son la factibilidad y costas técnicas y económicas. Son, a menudo, más importantes, y siempre más difíciles de predecir, la factibilidad y las costas organizativas y, especialmente, las políticas. Pero, aunque sea difícil, hay que investigar la factibilidad política futura de emplear diversas variables conformadoras del futuro como medios políticos, a fin de que los estudios del futuro suministren esenciales entradas de mejora de la política. Lo considero tan importante y tan olvidado que justifica darle el énfasis de una instrucción aparte:

*Instrucción núm. 10. Los estudios del futuro orientados a la política deben tratar explícitamente de futuros alternativos de factibilidad política.*

No es éste el lugar para entrar en los problemas conceptuales y metódicos del estudio de los futuros de factibilidad política<sup>19</sup>. Permitaseme sólo dos comentarios: 1) el estudio de los futuros de la factibilidad política está estrechamente unido al estudio de los futuros alternativos de la política interior, y 2) los futuros alternativos de la factibilidad política, como los futuros alternativos de la política interior en su conjunto, constituyen un ámbito legítimo, y realmente esencial, para el cambio dirigido. Por tanto, es muy importante, para la mejora a largo plazo de la política, identificar variables políticas para influir las futuras cambiando la factibilidad política futura. (Lo mismo puede aplicarse —como se reconoce más en general— a la factibilidad técnica y económica futura.)

e) Explicación de los supuestos y prueba de la sensibilidad al valor. Este requisito está en un plano algo diferente, secante a los demás. Pero es muy importante para la transformabilidad de los datos de estudios del futuro en entradas a la política. Me inclino a dar un paso más y considerar este requisito como un imperativo categórico a seguir por los estudios del futuro en su conjunto; ciertamente, es muy estricta para los estudios del futuro, como empresa orientada a la política, la necesidad de explicar los supuestos y los valores.

Las razones de este requisito son tanto morales como funcionales. Moralmente, los componentes políticos de la sociedad están titulados para practicar juicios de valor

<sup>19</sup>Ver YEHEZKEL DROR: "The Prediction of Political Feasibility". *Futures*, 1 (junio 1969), págs. 282-288.

y determinar supuestos extracientíficos. Así es independientemente del régimen, en tanto consideremos legítimos a los políticos. Si los consideramos ilegítimos, toda la idea de contribuir a la política adquiere otro sesgo y puede ser inadecuada<sup>20</sup>. Pero, si estamos trabajando, digamos, por algún grupo en contra de lo establecido, el derecho de juzgar valores y establecer supuestos extracientíficos sigue correspondiendo a quienesquiera consideremos los decisores legítimos, sea un dirigente individual o la asamblea general de todos los miembros.

Funcionalmente, el no explicar los valores y los supuestos mengua la utilidad de los estudios del futuro, como ayuda para mejorar la política, coartando alternativas e inhibiendo la consideración explícita de los valores y supuestos. Además, el juicio de valor encubierto será advertido a menudo, o al menos sentido, por los políticos, que se encontrarán menos dispuestos a utilizar los estudios del futuro..., en mi opinión, acertadamente.

Si no fuese por la extendida tendencia de muchos llamados estudios del futuro a aceptar juicios de valor de modo simplista y, ciegamente, ingenuos supuestos, sería innecesario trabajar lo que es un tema bastante simple. Pero una breve consideración de los estudios del futuro revela los juicios de valor encubiertos y la selección de supuestos. Por ejemplo, esta básica debilidad metódica está profundamente arraigada en el plan urbano y sus derivados modernos, muchos de los cuales adoptan la forma de imágenes del “futuro de la ciudad” y “el futuro del medio”.

Las consecuencias metódicas tratadas en este artículo de la idea politológica de los estudios del futuro llevan a una variedad de métodos, técnicas e instrumentos necesarios para su realización. El tratar de estos métodos, técnicas e instrumentos cae fuera de los límites de este artículo. Pero deseo indicar al menos la necesidad de formularios para los datos de los estudios del futuro, que sirvan para exponerlos a una forma concisa que se ajuste a las necesidades de la política. Tales “formularios para los datos de los estudios del futuro orientados a la política” sirven también para mejorar la comunicación y el acceso de los estudios del futuro a la política. Por tanto:

*Instrucción núm. 11. Los estudios del futuro orientados a la política requieren formularios que admitan la exposición concisa de los datos para su empleo político.*

Estos formularios, a su vez, conforman los métodos, las técnicas, los instrumentos e,

<sup>20</sup> Tropezamos aquí con la principal cuestión moral que encara todo saber: cómo estimular la utilización del saber para el bien e impedir su empleo para el mal. Al tratar de la profesionalización de los estudios del futuro, deben considerarse salvaguardias contra el abuso del saber. Pero creo que la solución, si es que existe, está solamente en la responsabilidad moral individual del hombre de saber como hombre consciente. Los estudios del futuro comparten también este problema con las ciencias políticas en su conjunto.

incluso, la metodología<sup>21</sup>. Por tanto, requieren cuidadosa atención y revisión constante<sup>22</sup>.

## CONVENIENCIA DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO PARA EL SISTEMA POLITICO

La posible inconveniencia de los estudios del futuro para diversos componentes del sistema político plantea una serie distinta de cuestiones. Las razones principales de tal inconveniencia comprenden el posible desacuerdo entre los componentes del sistema de la política con las consecuencias políticas de los estudios del futuro y la discordancia entre las orientaciones y texturas de apreciación de los estudios del futuro con las de la habitual conducta organizativa y política.

Para ser más específico, permítaseme mencionar algunos factores que obran para hacer inconvenientes los estudios orientados al futuro para muchos componentes del sistema político:

1. La clara formulación de futuros alternativos y de presentes variables conformadoras del futuro impone opciones, que pueden ser, a menudo, no incrementales y que pueden exigir explícito juicio entre valores en competencia. Tales opciones pueden poner en peligro coaliciones esenciales, en cuyo caso puede ser preferible, efectivamente, desconocer esos estudios del futuro. Pero, más a menudo, lo que se pone en peligro no son las necesidades esenciales de la coalición, sino las más tradicionales y sostenidas por los hábitos. Queda también en peligro la extendida propensión organizativa y política a "satisfacer" y a limitar las opciones al cambio incremental.

2. La clara formulación de futuros alternativos y presentes variables conformadoras del futuro llama la atención a temas y problemas futuros y requiere explícito jui-

<sup>21</sup>Es especialmente importante la metodología que integre los estudios del futuro a la política. La P.P.B.S. implica alguna de estas intenciones, pero ha de ser complementada con más consistentes elementos, orientados al futuro. El "plan" es conceptualmente el proceso mediante el cual ideas de largo alcance del futuro deben encerrarse en las decisiones presentes. Pero la teoría contemporánea del plan público está mal preparada para esta misión. El plan empresarial moderno dirige a veces mejor la integración de los estudios del futuro a las decisiones presentes, pero sus problemas son más sencillos que los del plan público. Ver, sobre el plan empresarial, la obra comprensiva de GEORGE A. STEINER: *Top Management Planning* (Macmillan). Nueva York, 1969; no hay ningún estudio comparable del plan público.

<sup>22</sup>Ver, como ejemplo de los intentos de crear metodologías orientadas a la política, incluso algunos formularios para exponer los datos de estudio del futuro en forma adecuada para que sirvan de entradas a la política, WAYNE WILCOX: "Forecasting Asian Strategic Environments for National Security Decisionmaking: A Report and A Method" (RAND Publications RM-6154-PR, junio 1970); y fig. 5, en YEHEZKEL DROR: "Alternative Domestic Politics Futures (ADPF): Research Needs and Research Design". *Futures*, 2 (diciembre 1970), en prensa.

cio sobre lo preferible de diferentes situaciones dispersas en la corriente del tiempo. Lo cual contradice a la habitual propensión de la política y las organizaciones a ocuparse sólo del presente o, en el mejor de los casos, de futuros a corto plazo, propensión muy reforzada por la anualidad del presupuesto y la frecuencia de elecciones. (Estas instituciones pueden justificarse por otras razones, y más importantes, pero debieran reconocerse explícitamente sus negativos efectos sobre la consideración del futuro, de modo que puedan proyectarse algunas contramedidas.)

3. La clara formulación de futuros alternativos y presentes variables conformadoras del futuro supone reconocer inseguridad, ambigüedad, relaciones estocásticas e ignorancia. Lo cual contradice la fuerte tendencia política y organizativa a desconocer la inseguridad, sofocar la ambigüedad, suponer el determinismo y hacer creer que se sabe lo que se hace.

4. La clara formulación de futuros alternativos y presentes variables conformadoras del futuro implica —si se la emplea en la política— la formalización de expectativas. Estas expectativas —aun si se las formula estocásticamente— pueden servir de patrones objetivos para evaluar realizaciones, obstaculizando así la tendencia política y organizativa a la reducción de disonancia, posterior a la decisión, exponiendo como objetivos cualquier cosa que suceda de hecho. Al mismo tiempo, los buenos estudios del futuro inhiben además la selección de objetivos irrealistas, perjudicando así a la fijación arbitraria de objetivos como treta para reclutar apoyos. Está más justificado el rechazo de los buenos estudios del futuro porque pueden inhibir las actividades mesiánicas, dirigidas a objetivos muy improbables, pero que pueden lograrse a veces si se cree intensamente en ellos y se los acepta con total compromiso.

5. La aceptación de los estudios del futuro como importante entrada a la política implica cambios en la estructura de poder del sistema de la política práctica, con transferencia de cierto poder a los estudiosos del futuro. Tales transferencias de poder son rechazadas siempre, tanto más cuando los beneficiarios son un grupo desconocido y sospechoso compuesto de intelectuales, nuevos tipos de científicos y nuevos profesionales.

Para generalizar, los buenos estudios del futuro orientados a la política constituyen una presión por una política mejor y, por tanto, son mal recibidos por la mayor parte de la realidad política contemporánea. La dificultad al respecto es que, cuanto mejores y más convincentes sean los estudios del futuro tanto más pondrán en peligro los patrones políticos establecidos y con tanto mayor frecuencia serán rechazados.

El corregir este estado de cosas exige el replanteamiento e incluso el nuevo planteamiento de partes importantes del sistema de la política. Esta es materia que corresponde a las ciencias políticas en su conjunto, entre las cuales los estudios del futuro desempeñan un papel pequeño, aunque importante. Lo que pueden hacer los

estudios del futuro, en unión con las ciencias políticas, es estudiar las condiciones de conveniencia política y organizativa de los estudios del futuro para el sistema de la política, tema que se funde bien con el estudio de los rasgos políticos necesarios para que los estudios del futuro hallen buena comunicación y acceso y con el estudio de los rasgos políticos necesarios para sacar buen provecho de los estudios del futuro en cuanto a la mejora de la política. Por tanto:

*Instrucción núm. 12. Los estudios del futuro orientados a la política deben participar, como parte de las ciencias políticas, en el estudio de las características necesarias y suficientes del sistema de la política para hacerse convenientes y utilizados.*

*Instrucción núm. 13. En particular, los estudios del futuro orientados a la política deben explorar futuros alternativos del sistema de la política e identificar importantes variables conformadoras del futuro.*

### CONCLUSIONES

En este artículo he indicado ya varias veces que los buenos estudios del futuro y su utilización por el sistema de la política pueden no ser siempre una pura bendición. La ruptura de coaliciones esenciales y el peligro del consenso necesario son un problema, aunque los estudios del futuro están lejos de ejercer una influencia excesiva. Lo que me preocupa realmente son las profecías que se cumplen por sí mismas y el posible desánimo de los esfuerzos humanos por conseguir lo casi imposible. Por ejemplo, el establecimiento del Estado de Israel es una demostración dramática de la capacidad de fervor humano de realizar lo que cualquier buen estudio del futuro orientado a la política habría considerado imposible hace sesenta años y, quizá, incluso treinta. Creo que debemos ser muy conscientes de la significación humana de tales casos, aunque sean pocos. Por ello, la conciencia de los mismos estudios del futuro de sus limitaciones y peligros debe ser parte importante de los buenos estudios del futuro orientados a la política.

*Instrucción núm. 14. Los estudios del futuro orientados a la política deben estudiar cuidadosamente las limitaciones y peligros (como los efectos de autorrealización) de estudios del futuro, incluso excelentes, explicar estas limitaciones y peligros y buscar medios para reducirlos.*

En un plano más general, espero al menos que este artículo sirva para poner de relieve algunas complejidades de los problemas de las relaciones entre los estudios del futuro orientados a la política y la política práctica. Se concuerde o no con mis datos y recomendaciones, creo una conclusión ineludible que los estudios del futuro orientados a la política deben ser muy conscientes y prestar mucha atención a su afrontamiento con la política. Ello puede hacerse relacionando estrechamente los estudios del futuro orientados a la política con las ciencias políticas en su conjunto. Por tanto:

*Instrucción núm. 15. Los estudios del futuro orientados a la política deben prestar mucha atención a los problemas de su afrontamiento con la política práctica, incluidos los rasgos importantes del sistema de la política, de los cauces de comunicación entre el sistema de la política y los estudios del futuro y del contenido, metodología, organización y estructura de los mismos estudios del futuro. Ello debe hacerse en estrecha relación con las ciencias políticas en su conjunto.*

(Traducido por E. FUENTE)

## CONCLUSIONES

En este artículo he indicado ya varias veces que los buenos estudios del futuro y su utilización por el sistema de la política pueden no ser siempre una pura bendición. La ruptura de coaliciones esenciales y el peligro del consenso necesario son un problema, aunque los estudios del futuro están lejos de ejercer una influencia excesiva. Lo que me preocupa realmente son las profecías que se cumplen por sí mismas y el posible desmoronamiento de los esfuerzos humanos por conseguir lo casi imposible. Por ejemplo, el establecimiento del Estado de Israel es una demostración dramática de la capacidad de fervor humano de realizar lo que cualquier buen estudio del futuro orientado a la política habría considerado imposible hace sesenta años y, quizá, incluso treinta. Creo que debemos ser muy conscientes de la significación humana de tales casos, aunque sean pocos. Por ello, la conciencia de los mismos estudios del futuro de sus limitaciones y peligros debe ser parte importante de los buenos estudios del futuro orientados a la política.

Instrucción núm. 14. Los estudios del futuro orientados a la política deben estar cuidadosamente limitados y peligros (como los efectos de autorrealización) de estudios del futuro, incluso excelentes, explicar estas limitaciones y peligros y buscar medios para reducirlos.

En un plano más general, espero al menos que este artículo sirva para poner de relieve algunas complejidades de los problemas de las relaciones entre los estudios del futuro orientados a la política y la política práctica. Se concuerda o no con mis datos y recomendaciones, creo una conclusión ineludible que los estudios del futuro orientados a la política deben ser muy conscientes y prestar mucha atención a su relación con la política. Ello puede hacerse relacionando estrechamente los estudios del futuro orientados a la política con las ciencias políticas en su conjunto. Por tanto:

## REFLEXIONES SOBRE SEGURIDAD Y GEOGRAFIA

(Del Libro Estrategia Naval del Capitán de Navío Santiago Díaz Buzeta)

Desde que existe el hombre civilizado y mientras subsista la heterogeneidad de culturas que coloca algunos pueblos en inferioridad con relación a otros en la técnica industrial o bélica o, mejor industrial y bélica, ya que esta última apuntala a la primera, ha habido y habrán pueblos conquistadores, pueblos conquistados y pueblos sometidos. Sin duda que esta situación no es la ideal. Se tiene derecho a desear que esta situación termine y que llegue algún día a reinar la igualdad entre todos los pueblos. El que se tenga un ideal, un bello ideal que ojalá llegue a realizarse, no impide que también se vea la realidad, pero no menos real porque algunos idealistas la discuten, es lo que obliga a decir que la guerra, ya sea externa o interna, revolucionaria o ideológica, limitada o ilimitada no tiene nada de extraordinario. Es lo corriente y normal. Porque normal significa sencillamente, lo que ocurre siempre, lo que se repite periódicamente, lo que se presenta en todos los tipos de la misma especie.

Normal no significa ni hermoso, ni laudable, ni saludable. Se puede odiar o temer lo normal sin que por eso deje de ser normal. La guerra es normal en la vida internacional, como lo es el crimen en la vida interna o la digestión en la vida orgánica; desagradable y odioso si se quiere, pero imposible de suprimir.

El mundo siempre ha estado dividido en pueblos dominadores y dominados, siempre ha habido uno o más imperios en el mundo. Y desde los más lejanos tiempos y a lo largo de todas las edades, se ha repetido el hecho que estos imperios no sean eternos. Después de una dominación más o menos prolongada, que puede durar unos cuantos años como puede durar varios siglos, el pueblo imperialista cumple su ciclo vital y entra, fatalmente, en un periodo de decadencia, momento que es aprovechado por alguno de los pueblos sometidos para salir de su envilecimiento y sacudir el yugo, y pasar de dominado a dominador; o bien, para que otro pueblo más allá de las fronteras del imperio, se transforme en gran potencia y reemplace en el dominio a los dominadores del día anterior.

*El individuo corriente, tiene, generalmente, una capacidad casi nula para comprender el desarrollo histórico.* No siente el tiempo; tiene un concepto estático del mundo. Su apreciación del tiempo no va más allá de la vida de un hombre o, mejor, de su propia vida. Su opinión del mundo se basa exclusivamente en su experiencia cotidiana. Como no siente el tiempo, en lapsos que vayan más allá de su propia experiencia, se pierde irremediamente. Si algo ha ocurrido antes que él viviese, le da lo mismo que hayan transcurrido 50 que 500 años. Ese es el pasado, colocado todo en un mismo plano frente a ese plano que es el presente, "su" presente. Todo, hasta lo más inverosímil, pudo ocurrir en el pasado; pero ese era otro tiempo. Ahora

se trata de su tiempo. Y las cosas son muy diferentes. Si se le dice que siempre los fenómenos históricos se han desarrollado del mismo modo que el mundo cambia y que estos cambios se operan más o menos por los mismos procedimientos, sea cual fuere la época en que hayan ocurrido, contestará invariablemente: *“Eso era antes; hoy es imposible”*. *“La civilización no lo permite”*. *“Antes los hombres eran bárbaros”*. Y ese antes significa antes que él viviese y, aún, para algunos, la época en que no habían llegado a la edad adulta. Antes, todo pudo ocurrir porque había *“otras ideas”*, *“otros principios morales”*. Pero ahora *“sería intolerable”*. Es por eso que si, a pesar de su seguridad de que en *“su tiempo”* no puede ocurrir nada semejante a lo que ocurrió en el pasado, *“algo”* llega a suceder, nuestro buen hombre se siente desconcertado. Le ocurre lo que al que va tranquilo sobre un tren en marcha que se detiene bruscamente: pierde el equilibrio y queda todo descompuesto.

Sin embargo, nada más injustificado que tal actitud de asombro ante una situación tan natural. Nada más injustificado que tal creencia de estar viviendo un período tan diferente de los anteriores, de haber llegado a un estado poco menos que definitivo. Todo cambia a nuestro alrededor: desde la pequeña planta que crece, da sus flores y muere en el término de algunas semanas, hasta nuestro planeta que se transforma constantemente, a pesar de su aparente inmutabilidad.

Todos los fenómenos que se desarrollan en la superficie de la tierra, están regidos por el Principio de la Actividad; la geografía es eminentemente dinámica. Pero esto no lo verá nunca el que tiene su mente estructurada en forma estática. No puede apreciar procesos de transformación de duración variable, pero siempre más dilatados que la vida de un hombre, quien no tiene otra medida del tiempo que la que le proporciona su experiencia personal. Aplicar esta medida insignificante a los procesos de transformación que experimenta el mundo tanto físico como social, es como querer medir la distancia a las estrellas con milímetros. Es esta falta de una medida adecuada, la que impide al hombre de la calle apreciar la evolución de los fenómenos que se desarrollan a su vista, y es esta falta de percepción la que lo lleva a encerrarse en su presente y a desligarse del pasado.

Pero, para el que logra salir de su estrecha experiencia individual y mira los fenómenos con perspectiva histórica, el mundo tiene un aspecto muy diferente. La superficie de la tierra, con todos los fenómenos que en ella se localizan, desde la configuración de la propia corteza terrestre hasta los fenómenos biológicos y sociales que allí tienen su escenario, se encuentra en permanente transformación. Esas moles graníticas que forman las montañas y que parecen el símbolo de la inmutabilidad; las vastas superficies oceánicas, y esas inmensas extensiones verdes que forman las selvas vírgenes y que parecen eternas a quien las contempla un instante, sólo lo son para nuestra incapacidad sensorial, que no puede percibir cambios que se desarrollen en períodos larguísimo. Pero allí está la geología para decirnos que sólo se trata de una ilusión y que si comparamos el aspecto que ha presentado la Tierra en períodos separados por miles de años, podremos com-

probar cómo el panorama que presenta la superficie terrestre ha cambiado como cambia todo el Universo. Allí, donde hoy se levantan soberbias cordilleras, existían, en otra época, valles profundos, y donde existen hoy día desiertos de arena, existía la más lujuriosa vegetación. Y la única conclusión que se impone al que juzga los problemas con criterio imparcial, es que el momento actual no es y no puede ser, definitivo, y que el mundo seguirá cambiando porque seguirá viviendo.

Si examinamos más de cerca esos procesos de transformación terrestre, podremos comprobar que revisten dos formas muy diferentes: o se trata de convulsiones violentas, de cataclismo que pueden cambiar en un día el paisaje de una región; o se trata de procesos más lentos, que modifican en forma casi imperceptible la corteza terrestre. Estos últimos, debido a su acción persistente, continuada durante miles de años, terminan por provocar efectos más importantes que los primeros. Así se han formado las montañas y así, también, se han desgastado, por la acción erosiva de los agentes atmosféricos. Pero si estas transformaciones lentas son más importantes por los efectos más considerables que producen, son las otras, los procesos violentos, como los terremotos o las erupciones volcánicas, las que más impresionan la imaginación del hombre. Son estas sacudidas violentas que estremecen periódicamente la corteza terrestre, las que hacen recordar al hombre, engañado por la aparente inmovilidad, que nuestro planeta es un inmenso organismo que palpita, vive y se transforma, constantemente, de acuerdo con la ley cósmica de que todo cambia y nada permanece inmutable, porque la inmutabilidad es la muerte.

Las sociedades humanas, igual que las montañas y que las selvas, son parte integrante parte principalísima del paisaje, y, tal como la Política Internacional, son un asunto de geografía. La forma en que las naciones se circunscriben en los diferentes marcos geográficos y la manera como se recorta la superficie de la tierra, en estados soberanos y sometidos en imperios y colonias, son también fenómenos geográficos, al igual que la repartición, sobre los distintos continentes, de las fuentes de energía, de los metales útiles y de los productos alimenticios. Hay una estrecha relación entre los fundamentos de la geografía física, económica y política. Ninguna Política Internacional puede intentarse si no se parte de estas realidades más sólidas, más efectivas que los simples acuerdos arbitrarios entre los diferentes gobiernos; de estas realidades más sólidas que todas las especulaciones ideológicas y sentimentales.

Y estos fenómenos de superficie que son los Grupos Políticos, llámense naciones o imperios, están sometidos a las mismas leyes que rigen los fenómenos de geografía física o biológica y, por lo tanto, no pueden escapar al Principio de Actividad que dice que todos los fenómenos de superficie están en transformación permanente.

En su constante mutación de formas, parece que la tierra tuviese una meta que trata en vano de alcanzar; llegar a un estado de equilibrio estable que nada pudiese ya alterar. En esos reajustes violentos que son los sismos, en esos cambios más lentos

y persistentes provocados por la erosión, parece que la tierra buscara afanosamente su forma de equilibrio, su "figura isostática", como dicen los geólogos. Vano empeño, ya que cuando una montaña ha sido desgastada hasta su base, en otra parte se ha formado, por la acción poderosa de las fuerzas endógenas, otro macizo que viene a romper el equilibrio, y el proceso recomienza una vez más.

¿Ocurre otra cosa en esa cubierta más movediza en esa otra corteza viviente que es la humanidad? ¿No hay aquí, también, una persecución incesante de un estado de equilibrio que sólo se alcanza un momento para romperse en seguida? ¿Es otra cosa la historia de las agrupaciones políticas que una carrera incesante hacia la figura isostática, hacia el equilibrio estable que se cree alcanzado a cada instante y que se desvanece con la misma rapidez con que se formó?

También en este juego eterno de las formaciones y deformaciones de los grupos políticos, actúan fuerzas múltiples que siguen las mismas modalidades que en el caso anterior: fuerzas lentas que van socavando a los imperios en forma imperceptible, mientras que en otra parte se acumulan energías poderosas que darán nacimiento a nuevos estados, y fuerzas más violentas que actúan bruscamente, como los fenómenos sísmicos y las erupciones volcánicas. También ocurre aquí que, a pesar de ser los procesos lentos los que producen modificaciones más profundas, son los otros, los cambios que se presentan en forma de cataclismos, los que más impresionan la imaginación de los hombres.

Lo mismo que en las erupciones volcánicas o en los grandes terremotos, en las grandes convulsiones sociales, el efecto, por catastrófico que sea, tiene repercusiones muchísimo menos importantes que las transformaciones lentas que se operan a lo largo de siglos. Pero en este caso, como en el otro, el efecto producido sobre la imaginación es inmensamente mayor. Pero como sus consecuencias son siempre locales y el mundo en general no se siente desquiciado, sus efectos luego se olvidan, aun por aquellos que los sufrieron. Y allí donde un día hubo ruina y dolor, vuelve a renacer la vida y vuelven a desenvolverse las relaciones humanas. Podrá haberse modificado el paisaje, pero nuevas formas vienen a reemplazar a las anteriores. Y se comienza una nueva jornada y se confía que el nuevo equilibrio será eterno. Parece que el hombre sintiese una especial predilección por aquellos lugares sacudidos periódicamente por la violencia de las fuerzas telúricas.

Todas las regiones volcánicas, todas las regiones azotadas por sismos, son lugares fuertemente poblados. Parece que después de cada convulsión la humanidad se aferrase con mayor ahinco a la tierra. Es que el hombre corriente tiene un concepto estático del mundo. Todos los acontecimientos, incluso aquellos que él ha vivido, pertenecen a otra época, al pasado pero ya no volverán a repetirse. Lo mismo ocurre en lo social. Las revoluciones verdaderos terremotos humanos; las guerras, erupciones volcánicas que hacen estallar depósitos de lavas candentes, son considerados por el hombre, salvo en los períodos en que se producen, como algo imposible de repetirse. Se vive con la alegre inconciencia del campesino que trabaja

todos los días su terreno en las faldas del volcán que permanece aparentemente apagado, sin darse cuenta que la presión de la lava aumenta cada día y que se desbordará pronto.

Así es la humanidad: continuo pugnar de fuerzas antagónicas que se combaten constantemente y que sólo se equilibran por su propia oposición. Si una guerra o una revolución rompe el equilibrio inestable en que se vivía, el nuevo equilibrio durará tanto como se demoren en formarse nuevas fuerzas que vengan a destruirlo. Y así se suceden los períodos de calma y de violencia; los períodos en que trabajan las fuerzas lentas y los períodos en que estallan los bruscos cataclismos.



FORESTAL ARAUCO LTDA

PRINCIPALES PRODUCTORES Y EXPORTADORES DE CELULOSA  
BASAS, ROLLIZOS Y MADERA ASERRADA

GERENCIA:  
Agustinas 1070 - 8º Piso - Casilla 880 - Fono: 81981 - Santiago  
Casas: Coltauco - Teléx: 40820 Casra CL - 3820147 Casra. Vía ITT

PLANTA INDUSTRIAL:  
Los Hornos - Casilla 8 D - Arauco  
Fono: Carahungue 30



**CELULOSA ARAUCO S.A.**

**y FORESTAL ARAUCO LTDA**

**PRINCIPALES PRODUCTORES Y EXPORTADORES DE CELULOSA,  
BASAS, ROLLIZOS Y MADERA ASERRADA**

**GERENCIA:**

Agustinas 1070 - 6° Piso - Casilla 880 - Fono: 81961 - Santiago  
Cables: Celarauc - Telex: 40620 Ceara Cl. - 3520147 Ceara. Vía ITT

**PLANTA INDUSTRIAL:**

Los Horcones - Casilla 8 D - Arauco  
Fono: Carampangue 30

# ENDESA

EMPRESA NACIONAL DE ELECTRICIDAD S.A.

## PROYECTO COLBUN DE ENDESA: OTRA GRAN VIA DE ENERGIA PARA EL PROGRESO DE CHILE

Sobre el río Maule, cuyas aguas utilizan desde hace años sus centrales Cipreses e Isla, la ENDESA ha empezado a desarrollar el más grande de sus programas hidroeléctricos, el Proyecto Colbún, que una vez en marcha con su potencia de 890.000 kW aportará al Sistema Interconectado una generación arriba de 3.000 millones de kilowatt-hora anuales (kWh), que representa aproximadamente un 60% de la generación total de la Empresa.

Este Proyecto es combinado, de energía y regadío, y será la obra mayor emprendida por la Empresa Nacional de Electricidad S.A., que hasta hoy ha cubierto el territorio desde Arica a Tierra del Fuego, con una red de 35 centrales generadoras, entre hidroeléctricas y térmicas. Cuando entre en servicio la Séptima Región contará con la mayor concentración de potencia del país, con arriba de 1.000.000 kW.

El Proyecto en sí consistirá en la central Colbún ubicada sobre una garganta del río Maule, a 20 km. de Linares, que se construirá en 2 etapas de 400.000 kW cada una, y en la central Machicura, de 90.000 kW y en paralelo con la anterior, que se levantará aguas abajo de la primera y utilizará el mismo caudal antes de ser devuelto al río.

El Maule será represado en un embalse artificial de 1.400 millones de m<sup>2</sup> de capacidad, que tendrá una presa principal de tierra de 116 m. de altura provista de un núcleo central de materia impermeable y de presas secundarias. La garganta sobre la que se represará el río tendrá 540 m. de anchura en su parte superior. Colbún se completará con vertederos, un rápido de descarga, túneles de desviación y pretiles. Un túnel de aducción de 2.700 m. conducirá el agua hasta la zona de caída, de 170 m. La casa de máquinas, que albergará 4 unidades generadoras de 200.000 kW cada una, estará en una caverna de proporciones aproximadas a las de la central El Toro. Finalmente las aguas serán devueltas al curso del Maule por un canal de evacuación de 23 km. de longitud.

Será una compleja obra de ingeniería con características propias que pondrá a prueba una vez más la capacidad del equipo humano de esa Empresa, comenzando por sus planificadores, desde que el proyecto les pertenece. El esfuerzo puede ejemplificarse con el contingente de trabajo que será necesario poner en el terreno durante unos 60 meses, lapso de la construcción, y que se calcula en unos 3.000 hombres. Su financiamiento, también de proporciones, del orden de los 565 millones de dólares, ya estaría en parte asegurado con un préstamo del BID y otros organismos, además del fuerte aporte nacional que se requerirá.

En el aspecto nacional la iniciativa, fuera de su contexto energético, también tendrá favorables repercusiones. Habrá que construir unos 80 km. de caminos para el acceso a la obra, y el comercio y la industria se verán beneficiados con la utilización en la construcción, entre otros ítems, de aproximadamente 160.000 toneladas de cemento, 150.000 toneladas de combustible y 5.000 toneladas de fierro, sin contar con una remoción de tierra de unos 18.000.000 millones de metros cúbicos que equivalen, aproximadamente, a unas 12 veces el volumen del Cerro Santa Lucía. Las excavaciones representarán más o menos 3 veces el túnel Lo Prado.

La gran capacidad de producción de energía de Colbún, vertida al Sistema Interconectado de ENDESA (Chañaral-Chiloé), constituirá otra llave de seguridad para el desenvolvimiento del país y el respaldo a todas las iniciativas de progreso tanto del sector público como privado.



Hiram Peña Hernández  
Gerente General de ENDESA



A nosotros, la experiencia nos ha demostrado que nuestro equipo de ejecutivos debe contar con la autoridad necesaria para responder con decisiones oportunas y bien respaldadas, al ofrecer financiamiento en moneda nacional, al discutir sobre crédito en moneda extranjera o al plantear alternativas de financiamiento por medio de Bonos Hipotecarios.

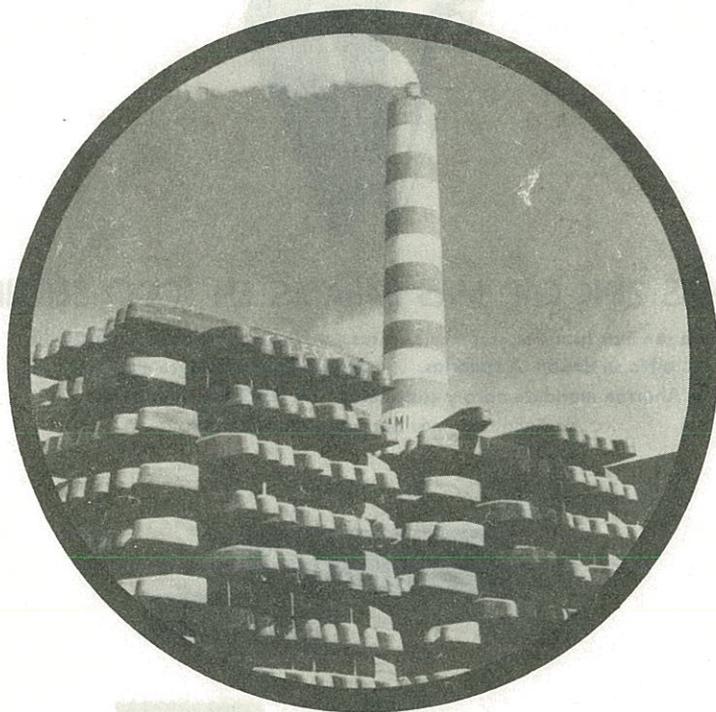
Esto implica naturalmente una actitud diferente. Una actitud segura, creativa... de acción.

# BANCO BHC

## La actitud correcta

**Visítenos y conversemos personalmente sobre sus necesidades de financiamiento.**

# 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

*Los contratistas dicen*



## PLANCHAS ZINC CAP, MAS BARATAS EN TODO SENTIDO

- Porque son más grandes, son más baratas.
  - No se quiebran en el traslado.
  - No se dañan al apilarlas.
  - Se puede andar sobre ellas.
  - Ahorran mano de obra y costaneras.
  - Son fáciles de colocar.
- En definitiva: más baratas en todo sentido.

*Planchas*  
**ZINC  
CAP**



UN NOBLE PRODUCTO DE LA COMPAÑIA DE ACERO DEL PACIFICO

1945

**AMF**

1978

M.R.

## formularios continuos

- El principal productor de Formularios Continuos del país y únicos exportadores de Formularios Continuos, con la última Tecnología a nivel mundial.
- Se enorgullece de ser los más antiguos proveedores de Formularios Continuos para las Fuerzas Armadas y de Orden y de las Instituciones Fiscales y Privadas al Servicio de Chile.

**IMPRESA A. MOLINA FLORES S.A.**

SIRIA 3355 - FONOS : 212116 - 213077 - MACUL  
SANTIAGO - CHILE

# Entel comunica a Chile y lo une al mundo

En un mundo moderno donde las comunicaciones han adquirido una importancia vital, Entel ha sabido superar el gran desafío de unir, a través de su amplia red de instalaciones de la más alta tecnología, la difícil geografía de Chile y proyectar el país al mundo exterior.

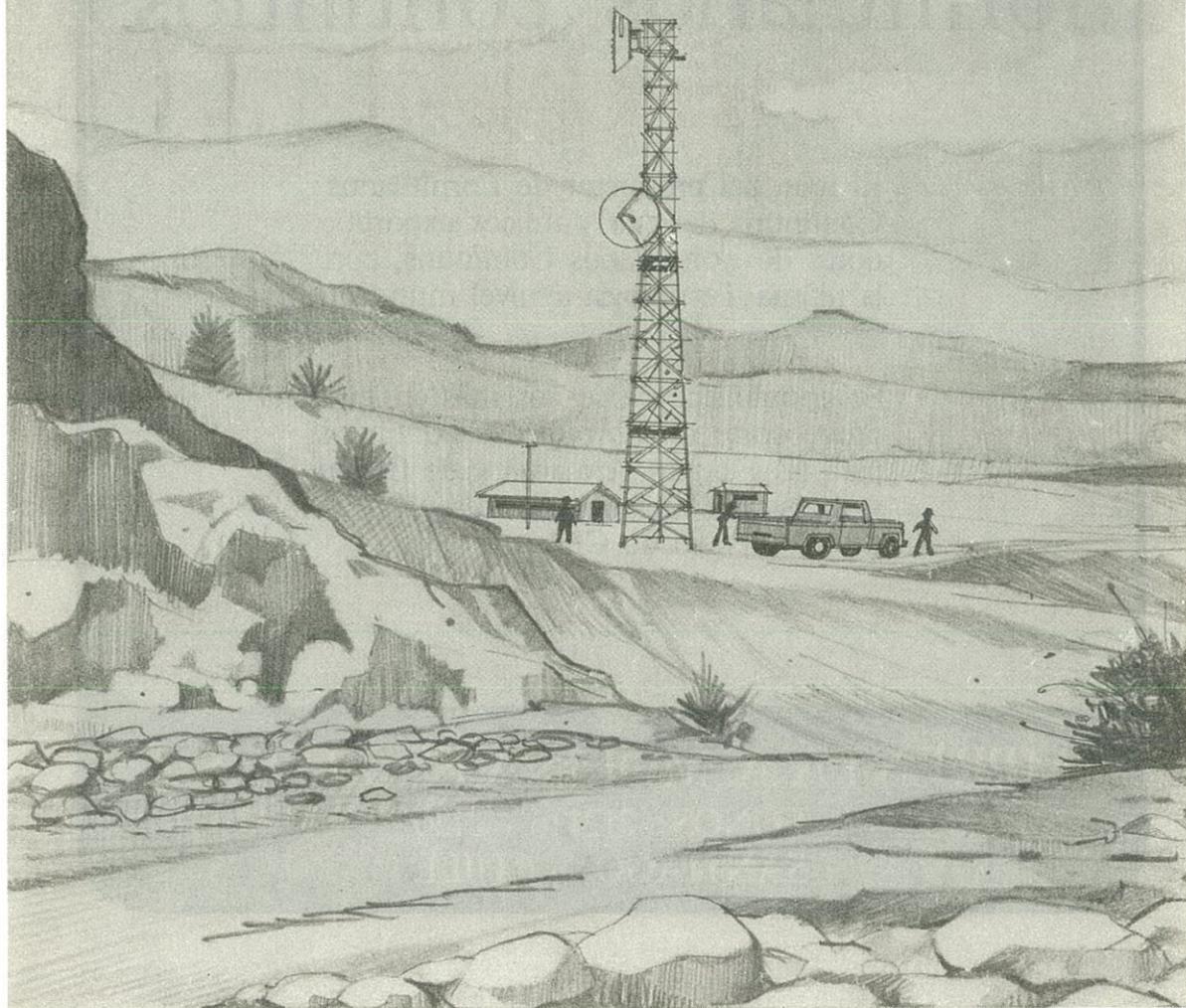
Toda esta gran labor de vinculación es mantenida y respaldada por el esfuerzo continuo de ingenieros, personal de administración, técnicos y operadores. Personas que saben responder con enorme dedicación y responsabilidad, aun ante las circunstancias más exigentes.

**ENTEL-CHILE**

EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES S.A.

Filial Corfo

MARKETING



# BANCO DE SANTIAGO, UN NUEVO ESTILO



BANCO DE SANTIAGO. Moneda 1096 Casilla N° 14437. Teléfono: 727038  
Cables: BANKSAN. Télex: BANKSAN SGO 429 Santiago de Chile.

# BANCO DE SANTIAGO UN NUEVO ESTILO



Calle Banco, 1096, Santiago de Chile. Teléfono 3300

