

SN
(22)
1988 c.2

Seguridad Nacional



SANTIAGO, CHILE, 1981

Seguridad Nacional



Nº 22

SANTIAGO, CHILE, 1981

Publicación de la
ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

SECRETARIA
DE INVESTIGACIONES



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

CONSEJO EDITORIAL

SUMARIO

— Prospectiva y Geopolítica. <i>Raúl Moyano Vatel.</i>	5
— Chile en la Seguridad Hemisférica. <i>Samuel Ginsberg Rojas.</i>	23
— Teorías Geopolíticas para lograr el Dominio Mundial. <i>Luis Bravo Bravo.</i>	39
— La Guerra Subversiva como Método en Relaciones Internacionales. <i>Gerhard Sasse E.</i>	51
— La Concepción Política que Sustenta al Actual Gobierno de Chile. <i>José Francisco Aguirre Ossa.</i>	61
— La Política Económica de la Apertura al Exterior en Chile. <i>Jorge Cauas Lamas.</i> <i>Sergio De La Cuadra Fabres.</i>	87
— Pasado, Presente y Futuro del Imperialismo Soviético. <i>Luis Valentín Ferrada Valenzuela.</i>	107
— Reforma del Régimen de Control de la Administración Pública Chilena. <i>Arturo Aylwin Azócar.</i>	111
— Organización y Funcionamiento de los Órganos de Trabajo que Intervienen en el Proceso Legislativo Actualmente en Vigencia. <i>Salvador Mohor Abuauad.</i>	127

CONSEJO CONSULTIVO

Presidente:

Brigadier General Sr. CLAUDIO LOPEZ SILVA

Vocales:

Coronel de Aviación Sr. OSVALDO VERDUGO CASANOVA
Coronel de Ejército Sr. JULIO VON CHRISMAR ESCUTI
Coronel de Aviación Sr. LUIS HERNANDEZ MONTECINOS
Coronel de Carabineros Sr. EDUARDO PRICE QUINTEROS
Capitán de Navío Sr. LUIS BRAVO BRAVO
Coronel de Ejército Sr. MAXIMILIANO LORCA CERDA

Director:

Capitán de Navío IM. Sr. HUGO OPAZO STEVENTON

Secretario

Sr. RAFAEL A. LOPEZ FAUNDEZ

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

Eliodoro Yáñez 2760 — Teléfono 740225

SANTIAGO-CHILE

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

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

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

PROSPECTIVA Y GEOPOLITICA

Raúl Moyano Vatel

Teniente Coronel de Ejército, Oficial de Estado Mayor, Profesor de Seguridad Nacional, Profesor de Academia en la Asignatura de Organización y Personal, Profesor Auxiliar en la Asignatura de Geografía Militar y Geopolítica.

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende señalar la creciente importancia de lo que comúnmente se denomina "Prospectiva", su íntima relación con la Geopolítica y con el proceso de toma de decisiones en general.

En los últimos años, debido a numerosos aspectos que caracterizan la época en que vivimos y que más adelante analizaremos, todos los Estados, así como sus Instituciones, han comprendido la necesidad de conocer lo que podría acontecer en el corto, mediano o largo plazo en el medio en el cual se desenvuelven, a fin de tener al menos una estimación de los posibles factores o interferencias que se opondrán a la consecución de los objetivos y poder, en consecuencia, "preveer" alternativas que los preparen para mejorar por una parte la asignación de estos objetivos y, por otra, tener más y mejores herramientas para adoptar adecuadas resoluciones.

Similar inquietud se presenta en todo orden de actividades y, particularmente, en la Empresa privada, dedicada a la producción de bienes y servicios, en donde los Estudios de Mercados presentes y futuros le son indispensables para seleccionar "qué producir", "en qué cantidad" y lo que es más importante "cómo" y "dónde vender sus productos". Aquí podemos comprender fácilmente la necesidad de "prospectar", o conocer la realidad de un mercado presente, e intentar un pronóstico, de lo que conforme a determinadas tendencias serán las preferencias de los consumidores en un futuro mediano o lejano.

La inquietud por los hechos del futuro, tampoco ha sido ajena a las disciplinas militares, las que a partir de la Apreciación de la Situación, estudian y previenen acontecimientos futuros.

Sin embargo, como ya se expresara al iniciar esta introducción, sólo se pretende enfatizar o resaltar la importancia que reviste el contar con un acabado conocimiento de los cambios trascendentes que enmarcan al mundo de hoy.

Como se ha expresado tantas veces, es un hecho que el mundo se va empequeñeciendo cada vez más, debido al avance de las comunicaciones y la tecnología en general, y lo que es más importante se va incrementando la interdependencia entre los Estados. Es decir, hoy día, como lo sostiene HANS MORGENTHAU: "Ninguna Nación puede ser dueña de su destino, viviendo en un espléndido aislamiento".

Esta interdependencia en las relaciones internacionales de los Estados, deberá ser conocida y debidamente evaluada en muchas decisiones, no sólo de Política Exterior, sino también en determinados aspectos de la propia Política Interior del Estado.

Por otra parte, es particularmente oportuno señalar el sentido previsor (de futuro) y dinámico que encierra toda visión Geopolítica, siendo por lo tanto, en mi opinión, una de las disciplinas que con mayor énfasis debe estudiar los avances que se logren en el campo de la Prospectiva.

En las líneas siguientes analizaremos los principales hechos que se observan en el mundo actual y que lo hacen particularmente cambiante, característica importante que debe ser tomada en cuenta si pretendemos visualizar el devenir.

Analizaremos también especialmente, la relación entre Prospectiva y Geopolítica, señalando su importancia y utilidad para esta última, aportando algunas ideas o ejemplos de cómo se podría aplicar en el estudio de diversas materias que tradicionalmente han sido preocupación de la Geopolítica.

EL MUNDO DEL PRESENTE

Tiempos y cambios

Sostiene ALVIN TOFFLER, en su obra "El Shock del Futuro", que hoy tenemos un vago "sentimiento" de que las cosas se mueven más rápido que antes, lo que observamos en todo orden de cosas. Para comprobar esta sensación de aceleración es necesario emplear el padrón que representa el tiempo; es decir constatar el número de sucesos o hechos en un período determinado previamente y luego compararlo con otro de similar duración.

Producto de esta comparación, hay consenso entre científicos, economistas, psicólogos, sociólogos e historiadores de que muchos procesos de toda índole se están acelerando en forma clara e indiscutible, llegando a afirmar que estamos viviendo una segunda revolución industrial (aunque para algunos ya estamos saliendo de ella).

Sir HABAT READ, filósofo de arte sostiene que “estamos viviendo una revolución tan fundamental que hemos de retroceder muchos siglos para encontrar algo parecido. Posiblemente, el único cambio comparable es el que se produjo entre el paleolítico y neolítico”.

Podemos citar como ejemplos de este fenómeno el hecho que “en el transcurso de medio siglo y en el lapso de una generación han transcurrido dos de las más grandes revoluciones de los tiempos modernos, han aparecido dos potencias inmensamente más poderosas que cualquier imperio de la antigüedad y en menos de 15 años se ha pasado de la era atómica a la era espacial”.

Nuestros conocimientos —sostienen algunos— se han cuadruplicado desde 1935 y volverán a multiplicarse en las próximas décadas.

C.P. SNOW, novelista y científico, se refiere también a esta materia sosteniendo que “hasta este siglo, el cambio social fue tan lento que pasaba inadvertido durante la vida de una persona. Hoy, ya no es así. El ritmo del cambio se ha acelerado tanto que nuestra imaginación no puede concebirlo”.

Refiriéndose al progreso en los transportes, ALVIN TOFFLER cita que en el año 1600 a. de J.C, con el invento del carro se lograba una velocidad máxima de 30 Kms. por hora. Tan impresionante fue este invento que sólo 3.500 años más tarde fue superado. Sin embargo desde 1880 con el invento de una locomotora a vapor que desarrolló 150 Kms. por hora, hasta 1938 sólo bastaron 58 años para que los aviadores superaran la barrera de los 600 Kilómetros por hora. Al cabo de otros 20 años se duplicó ese límite y en los años 70, aviones cohetes alcanzaron velocidades próximas a los 6.000 Kilómetros por hora y hoy en 1981 la sonda Espacial VOYAGER II, desarrolla una velocidad de 87.000 Kilómetros por hora. Como sostiene TOFFLER “la raya que en un gráfico, representa el progreso de la última generación saldría verticalmente de la página”.

El mismo autor, el referirse a las innumerables variaciones que estos cambios han significado para la vida del hombre, así como al desenvolvimiento de la sociedad en general las ha denominado “shock del futuro”. Sostiene que esta estrepitosa corriente del cambio es tan poderosa que derriba Instituciones y trastorna nuestros valores, es decir, por medio de este cambio constante, el “futuro invade nuestras vidas”.

Esta aceleración de los cambios que se producen en el mundo actual trae inevitablemente una mayor tensión e incluso desorientaciones en los individuos, al obligarles a un cambio excesivo en un lapso demasiado breve.

Debido a lo que ya hemos sostenido es necesario tener conciencia de este fenómeno actual y, lo que es más importante, estar preparados para dominar el ritmo del cambio, en los asuntos personales y también en la sociedad; es decir, poder superar lo que TOFFLER llama “la enfermedad del cambio”.

¿Cómo podemos lograr lo anterior? Según este autor, el individuo debe convertirse en un ser infinitamente más adaptable y sagaz. Debe buscar maneras totalmente nuevas de actuar, pues todas las viejas raíces como religión, comunidad, familia o profesión, sienten ahora la sacudida del impacto del impulso acelerador. En otras palabras: se debe comprender lo que es la llamada “transitoriedad”.

La transitoriedad actual

Se sostiene que este concepto de transitoriedad puede definirse como “la nueva temporalidad de la vida cotidiana” y es el que da origen a un sentimiento o impresión de “impermanencia”. Este hecho que caracteriza la vida del hombre moderno se explica por la relación que este hombre mantiene con sus semejantes, con los lugares que frecuenta, con el medio ambiente que lo rodea.

Esta abreviación en las relaciones se origina al producirse una aceleración en la sociedad; así podemos comprobar que todas las relaciones que mantenían los hombres de antaño eran más estables y duraderas, en contraposición con las del hombre actual, el que vive una condición de “transitoriedad alta” donde, como decíamos anteriormente, las relaciones se abrevian y su cambio se acelera.

Esta transitoriedad se demuestra con infinidad de hechos del presente. Observamos por ejemplo cómo los niños de hoy dejan abandonados sus juguetes preferidos al imponer el mercado los nuevos modelos, los que incluso ya han sido bautizados desde la fábrica (Snoopy, Barbie, etc.).

Similar situación se presenta con todos los elementos que tienen un uso inmediato y luego son “desechados”.

De esta manera nuestros hijos desde muy temprana edad van asimilando esta nueva característica de la vida presente y comprendiendo inconscientemente a través de ésta, y muchas otras circunstancias, que todo cambia en forma constante. Se produce lo que se ha dado en llamar la “Economía de Transitoriedad”.

Esta economía impone comprar permanentemente nuevos productos, debido a que es más rentable “reponer” que “reparar” y, por otra parte, con el progreso acelerado en aspectos tecnológicos, el mercado ofrece continuos beneficios a través de nuevos productos de mejor calidad y a costos levemente superiores.

Con lo ya expuesto, podemos ver claramente cómo esta transitoriedad afecta al individuo, debido a que se produce un rompimiento en sus relaciones con las cosas, es decir, se ve forzado a atar y desatar sus lazos con mayor rapidez, sintiendo de esta forma una aceleración del ritmo de la vida.

Efectos del cambio

Como ya hemos sostenido, hoy se están desarrollando diversos cambios producto de la época en que vivimos y de sus múltiples y complejas características, las que afectarán irremediablemente a la persona considerada individual o colectivamente.

Por otra parte, también son afectadas las relaciones entre los Estados al existir variados y constantes cambios, haciéndose cada vez más interdependientes y activas las relaciones Internacionales.

Examinemos por un momento el detalle de alguno de los efectos que estos cambios traen aparejados o podrían presentarse en un futuro próximo.

El individuo puede tener diversos efectos que se derivan del impacto del cambio en su persona, hay quienes sienten síntomas de angustia (tratando de evadirse de esta realidad), otros presentan enfermedades físicas, depresión o apatía, llegando incluso a manifestarse expresiones de violencia.

Lo expresado se fundamenta en la obra del Doctor HAROLD G. WOLFF ("Cornell Medical Center"), quien recalcó que "la salud está íntimamente relacionada con las exigencias de adaptación impuestas por el medio".

Lo que sucede, en definitiva, es que los efectos enumerados se producen precisamente por la falta de adaptación de determinadas personas al constante proceso de cambios, al cual nos hemos ya referido. En otras palabras, como se ha sostenido, la adaptabilidad tiene sus límites, el "hombre no es infinitamente elástico".

Se concluye también que todas y cada una de las reacciones de adaptación van "gastando" la maquinaria humana y cuando esta carga y consiguiente desgaste es demasiado grande, se producen los efectos señalados, es decir, el hombre se ve obligado a actuar por encima de su nivel de adaptación.

Lo anterior, según se piensa, tiene su origen en el exceso de estímulos sobre el individuo los que pueden afectar los niveles sensoriales, cognoscitivo y decisorio.

Con el exceso de estímulos a nivel sensorial, se aumenta la deformación con que percibimos la realidad. Y el exceso de estímulos cognoscitivos, sostiene TOFFLER, dificulta nuestra facultad de "pensar" lo que se debe fundamentalmente a que existe muchas veces

una “sobrecarga de información”; a partir de esto, se hace difícil predecir el resultado de las propias acciones del individuo.

El psicólogo G. MILLER (Universidad de Rockefeller) se refiere a estos aspectos, manifestando que “existen severas limitaciones en la cantidad de información que somos capaces de recibir, elaborar y recordar”.

En relación directa con lo anterior y como una consecuencia de los efectos en los niveles sensoriales y cognoscitivos veremos también afectado el nivel decisorio, vale decir la capacidad de resolver acertadamente diversas situaciones planteadas y sobre las cuales es necesario adoptar una resolución.

Por otra parte, el impulso acelerador y la transitoriedad obligan a acelerar el tiempo en la toma de decisiones tanto de trabajo como privadas; es necesario resolver frecuentemente situaciones no programadas, donde su constante incremento requiere de rápidas respuestas.

Es lógico pensar que si estos efectos se presentan en los individuos, también la sociedad que los cobija se verá afectada en los mismos testimonios. Hay quienes atribuyen la existencia de grupos juveniles que tratan de aislarse de la sociedad (hippies) o el aumento en la drogadicción precisamente por estos fenómenos.

Estos son algunos efectos citados por diversos especialistas, los que sin lugar a dudas tendrán repercusiones en todo el sistema educacional presente y futuro, situación que analizaremos a continuación.

Educación y Futuro

Sin ser especialista en materias de Educación podemos, sin embargo, resumir algunos aspectos de gran importancia en la formación de nuestra juventud si deseamos proyectarla adecuadamente al futuro, tomando en cuenta los fenómenos y efectos que caracterizan esta época de cambios.

No cabe duda que todos los transtornos que ocasiona la llamada “aceleración de la historia” (en el individuo y en la sociedad) pueden y deben ser provistos en cualquier sistema educacional del presente, ya que la primera acción para enfrentarlo con éxito es conocer en plenitud el fenómeno; por otra parte, debemos también conocer cómo nos afecta o cómo podría afectarnos y, por último, con estos conocimientos ya obtenidos, deberíamos planificar alternativas futuras.

No existe, sin embargo, según muchos autores, una efectiva orientación de la educación, en términos generales, hacia el futuro. No nos referimos con esto a ningún Estado en particular o a aspecto educacional específico, se trata simplemente de señalar el hecho de que los estudios prospectivos realizados a la fecha han detectado la urgente necesidad de

aportar sus experiencias a los sistemas educacionales, como una forma de enriquecer los conocimientos que se imparten y preparar en mejor forma al ciudadano, para enfrentar con mayores posibilidades de éxito el futuro.

Es necesario, por otra parte, comprender cuán diferente es nuestra sociedad de las anteriores, donde el pasado se introduce en el presente y se repite en el futuro, en esa sociedad al niño debía entregársele sólo los conocimientos del pasado, pues éstos eran los mismos que necesitarían en el futuro.

Como vemos, hoy esto sólo se cumple parcialmente, ya que si bien es importante el traspaso de conocimientos de hechos pasados, también es necesario analizar el futuro donde estos hechos se suceden cada vez con mayor rapidez.

Al respecto, sostiene DEWEY “para salir de los sistemas escolares que hacían del pasado un fin por sí mismo, debemos hacer del conocimiento del pasado un *medio* para comprender el Futuro”.

Uno de los críticos de la educación del presente es el propio ALVIN TOFFLER, quien sostiene que la educación, incluso en nuestros mejores colegios, es lamentablemente anacrónica, ésta mira en general hacia atrás, hacia un sistema moribundo más que hacia adelante, donde está la nueva sociedad naciente.

El mismo autor sugiere algunas materias, que a su juicio, podrían incluirse en los programas, como por ejemplo, el estudio de situaciones de crisis, o contemplar el estudio sobre el ciclo vital del ser humano (clases sobre el nacimiento, la adolescencia, el matrimonio, la carrera, la jubilación, etc.), o sobre los problemas sociales contemporáneos y sus correspondientes alternativas.

Se estima respecto de estas sugerencias, que la educación debe adecuarse a la realidad histórico-cultural de cada Estado en particular, pudiendo enriquecerse con alguna de las ideas expuestas sólo en determinados niveles de ésta.

Creemos, finalmente, que lo verdaderamente importante es no orientar la investigación y educación del futuro exclusivamente a áreas científico-tecnológica, pues esta investigación sería como una simple extensión de la tecnología. Hay además que incorporar el humanismo al progreso tecnológico y lo que es igualmente importante, que la Educación prepare adecuadamente al hombre para adaptarse a los cambios, conforme a la realidad en la que probablemente le corresponderá desenvolverse; expresado en otros términos: no preparar al hombre para un sistema que morirá antes que él mismo.

LA PROSPECTIVA

Generalidades

Podemos sostener que la preocupación por las cosas que han de venir es mucho más que una moda pasajera.

¿Porqué se produce este fenómeno?

Según escribió SANTO TOMÁS DE AQUINO, “El hombre tiene una inclinación natural a procurarse conocimientos sobre los sucesos futuros”, así su “natural curiosidad” sería el impulso que lo orienta a buscar la explicación de los fenómenos que le afectan.

También se ha dicho que otra causa de esta inclinación es el “natural” interés de hacer realidad aquellas imágenes que aspira a ver concretadas en el futuro, y por último, se sostiene que la naturaleza social del hombre es la que impulsa a crear la necesidad de investigar y preveer el futuro, manteniendo vigente el desafío hacia lo desconocido.

A esta natural inclinación del hombre, agregamos hoy el conjunto de factores ya señalados anteriormente bajo el título de “El Mundo del Presente”. Dentro de ellos, enfatizamos que el desarrollo acelerado de la ciencia y la tecnología han cambiado el hábitat natural e histórico en que la humanidad transcurre su vida, haciendo cada vez más difícil gobernar las fuerzas desatadas por éstos. El progreso extraordinario de los medios de comunicación y su directa influencia en el acercamiento entre los puntos más distantes de la tierra, los armamentos estratégicos por otra parte, constituyen también importantes innovaciones que originan desafíos y riesgos para toda la humanidad, así como el nacimiento de empresas transnacionales constituyen otra demostración de que existen miles de circunstancias que refuerzan esta “natural” inclinación del ser humano.

¿Qué es prospectiva?

Este concepto tiene diversos enfoques que representan puntos de vista de diferentes autores y estudiosos sobre la materia; sin embargo nosotros lo definiremos como el estudio sistemático del Pasado, Presente y Futuro a fin de permitir estructurar Escenarios (Imagen Objetivos), a partir de los cuales se planifiquen las acciones del presente en beneficio de nuestros objetivos (intereses) futuros.

Además, se la ha definido como la investigación metódica con el fin, no sólo de definir el o los futuros probables, sino también de construirlo de una determinada manera, que se estime deseable.

Es necesario también, diferenciar por una parte, de lo que comúnmente se denomina “Profesía”, la que constituye una determinación no científica del porvenir y por otra de la

“Previsión” entendida como una aceptación pasiva del futuro, a partir de determinadas bases que prevee eventuales posibilidades y direcciones históricas.

Se trata, como se expresara en la introducción, de contar con alternativas que garantizando nuestra Libertad de Acción, permitan mejorar nuestras decisiones del presente, sin perder de vista el futuro. HUGH BOWEN, ha expresado al respecto: “la información de anticipación permite un cambio espectacular en la actuación”.

Lo anterior, también tiene plena aplicación para la formulación de nuestros objetivos, tomando en consideración las interferencias que probablemente se producirán y nuestras reales capacidades presentes y futuras para alcanzarlos.

En el plano individual, de alguna manera, hacemos prospectiva cuando adoptamos resoluciones que nos permiten el logro de una determinada meta, como podría ser por ejemplo la elección de nuestra carrera profesional; es decir, resolvemos en el presente, pero tendremos efectos futuros.

Sin embargo, la prospectiva supone como requisitos el pensamiento a largo plazo y considerar el denominado pensamiento global. Este último significa que es necesario confrontar nuestros objetivos dentro de una realidad general en la cual nos desarrollaremos; es decir, considerar la interdependencia de un conjunto de factores que nos rodean (entorno), a fin de determinar nuestro futuro “posible” y “deseable”.

Por otra parte, los autores nos hablan de prospectiva exploratoria, intuitiva y normativa, definiéndola como sigue:

Explorativa: Intenta estudiar las consecuencias presumibles de una evolución ya perceptible, de tendencias e innovaciones técnicas, científicas o sociales, inminentes o ya establecidas y formular, sobre la base de las correspondientes extrapolaciones, recomendaciones que pueden reforzar tal tendencia o frenar tal otra.

Intuitiva: Combina el conocimiento objetivo con la fantasía y la intuición.

Normativa: Consiste en partir del futuro y retroceder hasta el presente, es decir, pretende aislar algún objetivo deseable y retrocediendo en el tiempo, intentar descubrir en qué medida tendrán que desarrollarse los conocimientos y técnicas existentes, para que pueda lograrse aquel objetivo.

Esta última definición representa en mejor forma lo que anteriormente hemos definido como prospectiva, desde nuestro punto de vista; no obstante lo anterior, los métodos actualmente reconocidos y en uso, emplean determinadas características contempladas en las 3 definiciones citadas precedentemente, por lo que se estima todos podrán ser útiles en

un momento determinado conforme la naturaleza del objetivo, política o alternativa en estudio.

En síntesis, la prospectiva debe entenderse como un medio de estudio completo y sistemático que considere los aspectos históricos-culturales (identidad-estilo y Alma Nacional), pasados y presentes; formule las proyecciones a mediano y largo plazo, estructurando ámbitos futuros posibles (imagen-objetivo), de acuerdo al conjunto de factores internos y externos que se determinen, a fin de facilitar la planificación y acción, para la obtención de los objetivos ya definidos, junto a otros factores en conocimiento de quien deba asumir la responsabilidad de la decisión.

GEOPOLITICA Y PROSPECTIVA

Sus relaciones

Nos hemos referido a las diversas circunstancias que caracterizan al mundo actual, las que indican, sin lugar a dudas, la necesidad de estudiar estos fenómenos dentro de los cuales irremediablemente nos desenvolveremos en el futuro.

Revisaremos ahora algunos conceptos doctrinarios sobre Geopolítica, intentando señalar, a partir de éstos, las vinculaciones que a juicio del autor existen entre esta disciplina y la prospectiva.

Al leer y analizar el libro "Geopolítica", cuyo autor es S.E. el Presidente de la República y Comandante en Jefe del Ejército, General de Ejército Dn. AUGUSTO PINOCHET UGARTE, encontramos en diversos pasajes de su obra, reiteradas indicaciones que la Geopolítica es una ciencia prospectiva "por naturaleza".

Citaremos a continuación, algunos párrafos que comprueban la citada afirmación, comenzando por la definición que él ha formulado.

"La Geopolítica es una rama de las ciencias políticas, que basada en los conocimientos geográficos, históricos, psicológicos, económicos, estratégicos y políticos, pasados y presentes, estudia en conjunto la vida y desarrollo de una masa humana organizada en un espacio terrestre, analizando sus múltiples y recíprocas influencias, para deducir sus objetivos y estudiar sus 'proyecciones', con el fin de lograr en el futuro un mayor bienestar y felicidad para el pueblo".

Por otra parte, encontramos expresados los siguientes conceptos:

"La Geopolítica es una sana consejera del Conductor, a quien, científicamente le señala los fines del Estado y cuál sería la forma cómo podría alcanzarlos en el futuro".

“Indagar los movimientos de los sucesos estatales, los que acarrearán cambios, alteraciones y transformaciones de situaciones existentes y estudia los resultados que de aquellos derivan”.

La Geopolítica, va más allá que Geografía Política al interpretar el significado de la tierra aspirando a *Predecir el Futuro*.

Podemos observar en estas líneas, expresiones tales como: “Proyecciones”, “Fines del Estado en el Futuro”, “Cambios”, “Alteraciones”, “Transformaciones y resultados” y finalmente, la afirmación que la Geopolítica “Aspira a Predecir el Futuro”.

De esta manera, las técnicas prospectivas cuya finalidad principal es preveer el futuro, puede representar una valiosa herramienta que complementa el conjunto de conocimientos de la ciencia Geopolítica.

Creemos también, que en todo estos conceptos se encuentra involucrado el “espíritu prospectivo”, el que sin lugar a dudas se ha visto reafirmado en la propia gestión del Gobierno Militar, cuyo principal actor es precisamente S.E. el Presidente de la República y Comandante en Jefe del Ejército.

La Declaración de Principios del Gobierno de Chile, del 11 de marzo de 1974, expresa: “En la tarea de convertir a Chile en una gran Nación, el Estado deberá ir diseñando un Proyecto Nacional, entendido como una imagen factible y deseable para la República, mirando su evolución a largo plazo y considerando la utilización eficiente de nuestras potencialidades reales”.

Lo anterior se demuestra, además con los grandes lineamientos de la Política Nacional desde el 11 de septiembre de 1973, representado entre otros, por una serie de Documentos elaborados, dentro de los que podemos destacar:

1. Declaración de Principios del Gobierno de Chile;
2. El objetivo Nacional, y
3. Constitución Política de la República de Chile.

Este conjunto de documentos, así como las acciones realizadas o previstas para los próximos años (7 modernizaciones, Programa Socioeconómico 1981/1989, etc.), cumplen en gran parte con los fundamentos de la prospectiva, entendida como un estudio sistemático del pasado, presente y futuro, a fin de permitir estructurar escenarios (imagen-objetivos), a partir de los cuales se planifiquen las acciones del presente, en beneficio de nuestros objetivos futuros.

Finalmente, si aceptamos lo expresado por OLAF HELMER, en que el sentido de que

“hoy estamos abandonando la fatalista tesis de que el futuro es imprevisible e inevitable”, debemos aceptar también que la Geopolítica se enriquezca con el conocimiento y aplicación del conjunto de métodos prospectivos, para cumplir en mejor forma su rol como guía del Estadista en la conducción política del Estado.

Su aplicación en Geopolítica

Como producto del mundo de hoy, cuyas características cambiantes ya hemos descrito, la Geopolítica debe ser más que nunca previsor y tener la capacidad para anticiparse a los acontecimientos futuros, para presentar al Conductor Político futuros alternativos, no tan sólo deseables, que es la tendencia o vocación natural del ser humano, sino además efectivamente posibles.

Analicemos ahora, cómo podríamos aplicar la prospectiva en los diferentes aspectos que tradicionalmente han sido preocupación de la Geopolítica.

Elementos constitutivos del estado

El territorio

Al analizar en primer lugar las relaciones espaciales de un territorio determinado, debemos considerar el carácter dinámico de los centros de “atracción mundial”, de esta manera no sólo necesitaremos determinar su condición actual, sino que debemos estudiar cuáles serán las proyecciones y alcances futuros de éstas, en íntima relación con las relaciones de Poder entre los Estados. Es decir, la localización evoluciona y será necesario, por lo tanto, que la Geopolítica detecte oportunamente los factores y efectos que puede producir esta transformación.

Del mismo modo, será necesario analizar cuáles serán las influencias políticas futuras de los factores geofísicos; esto nos permitirá captar, cómo algunos aspectos cobran una mayor importancia frente a otros, considerando los avances tecnológicos o determinadas ventajas comparativas en el largo plazo; citamos por ejemplo de lo anterior, la reconocida trascendencia que tendrá el mar en los años venideros.

En general, al estudiar todos los aspectos relacionados con el futuro del territorio, tendremos en la prospectiva una valiosa herramienta en la proyección futura del mismo. Igual situación nos presenta el análisis de la influencia política de los bienes económicos, donde debemos considerar las fuentes de energía actuales y potenciales, así como los recursos presentes y futuros de todo orden, conjugados con su rol dentro del Poder Nacional del Estado.

La población

La aplicación de la prospectiva, en el análisis de la población de un Estado, puede emplearse al estudiar los estímulos políticos presentes y futuros de la dinámica derivada de los factores cuantitativos y cualitativos de ésta.

En lo que respecta a los factores cuantitativos la prospectiva será de gran utilidad para analizar la cantidad y distribución de la población dentro del Estado, su densidad, la relación a la superficie, así como la estructura orgánica dentro del espacio geográfico. Particular importancia revestirá determinar las futuras proyecciones de estos aspectos, los que deben conjugarse con la cantidad de alimentos y su adecuada distribución futura, los que tienen relación además con aspectos orgánicos o administrativos del Estado.

Estos aspectos una vez analizados, involucran decisiones cuyos aspectos o consecuencias se medirán normalmente en el largo plazo y deberán también, conjugarse con los otros elementos constitutivos del Estado.

Bajo este punto de vista, la prospectiva puede aportar los antecedentes que se precisen, a fin de determinar las estrategias de Desarrollo y Seguridad Nacional y contrarrestar así, por ejemplo, las tendencias centralizantes, aprovechando integralmente los recursos naturales y humanos y las potencialidades geográficas del territorio.

También la utilizaremos en el análisis de los aspectos cualitativos de la población, los que partiendo del acabado conocimiento de la idiosincrasia de la nación, buscarán su proyección futura, previendo un desarrollo espiritual y material armónico.

Podremos de esta forma influir oportunamente en el incremento cultural del pueblo, previniendo al mismo tiempo, todas las interferencias foráneas en la nación y velar por mantener su sello distintivo, conformado por el conjunto de cualidades intelectuales, morales, religiosas y de carácter, que impulsan anímicamente a sus habitantes.

La soberanía.

También se estima que el prospectar el futuro de la soberanía, como facultad de independencia que tienen los Estados para tomar decisiones por sí mismos, constituyen una de las tareas del Geopolítico.

La capacidad soberana de un Estado no constituye un factor estático sino dinámico y, como tal, debe estudiarse permanentemente su proyección futura. Lo anterior, tiene una dirección interna, en lo que se refiere a las resoluciones para dirigir interiormente al Estado y Externa, en lo que se relaciona con la influencia ejercida por este Estado más allá de sus fronteras.

En el campo externo por ejemplo, deberemos considerar el “grado de soberanía de otros Estados” y sus posibles efectos presentes y futuros sobre la nuestra. La situación mundial debe ser analizada por lo tanto, con una visión de futuro.

Podemos y debemos entonces evaluar el Poder Nacional del Estado, concebido como el instrumento de que dispone la Nación, para bajo la dirección del Estado conquistar y mantener sus objetivos.

El conocer y proyectar adecuadamente el Factor Político del Poder Nacional, nos permitirá prever los efectos de aspectos como la estructura política interna, en la estabilidad, continuidad y evolución de sus Instituciones a través del tiempo y la estabilidad política del Gobierno, entendida esta última, como el grado de aceptación y apoyo por parte de la población a la gestión gubernamental.

Ciclo vital

También se estima que la prospectiva, no puede estar ausente si estudiamos el Ciclo Vital de los Estados.

Es particularmente importante, como sabemos, conocer y comprender cabalmente los elementos constitutivos del Estado, su contextura, así como el conjunto de factores y leyes geopolíticas que rigen la vida de los pueblos; sin embargo, sobre la base de estos conocimientos incluyendo los históricos, debemos también observar cómo podría cumplirse este Ciclo Vital en la vida futura de los Estados y determinar la fase en que se encuentran en el presente y el momento en que iniciarán otra diferente.

En las líneas siguientes señalaremos algunas materias factibles de proyectar mediante el empleo de alguno de los métodos o técnicas usadas por la prospectiva, en beneficio de la Geopolítica y su estudio sobre el Ciclo Vital.

Nacimiento del Estado

Es posible prospectar el nacimiento de nuevos Estados, analizando con sentido de futuro las relaciones entre éstos y sus recíprocas influencias.

Hoy se sostiene, por ejemplo, que las tendencias de la humanidad indican la posibilidad que con el transcurso del tiempo los Estados se unifiquen organizando bloques de países, lo que significaría nacimiento de nuevos Estados en detrimento de otros anteriores.

Por otra parte, debemos analizar el nacimiento de futuros Estados a partir de nuevas ideologías políticas o instigados por las actuales, como una forma de obtener mayores ventajas en los Organismos Internacionales, hecho que se observa en la actualidad y que podría continuar presentándose en el futuro.

Será entonces necesario estudiar con detención el comportamiento que puede observarse respecto de los denominados “estímulos en el nacimiento de los Estados”, sean éstos de Acción Pacífica o Violenta.

Los estímulos de Acción Pacífica, podrían deducirse del conjunto de necesidades políticas, económicas o de cualquier otro tipo, los que irán variando conforme se modifiquen o incrementen dichas necesidades en el futuro.

Los estímulos de Acción Violenta, por otra parte, podrían analizarse en relación a la mayor o menor posibilidad de confrontaciones bélicas futuras, a través de las cuales puedan originarse la formación de nuevos Estados.

Desarrollo y Crecimiento del Estado

Al igual que para el nacimiento del Estado y además de conocer la expansión de éstos en el pasado y presente, deberemos analizar su desarrollo y crecimiento orientando la aplicación de las leyes o principios de la Geopolítica con un sentido futuro.

En esta tarea creemos reconocer también la importancia de la prospectiva para aportar, como se ha sostenido, sus técnicas o métodos a los conocimientos de la Geopolítica.

Podrán aplicarse los métodos anteriores para proyectar, por ejemplo, la dirección y fuerza expansiva de los Estados en relación a las líneas de menor resistencia de éstos en el futuro; lo anterior sobre la base de aspectos demográficos o físicos.

También podrá aportar antecedentes sobre los momentos políticamente favorables para la materialización de una expansión determinada; es decir, sirve de esta manera a la Ley de la oportunidad.

Por otra parte, la prospectiva puede entregar antecedentes respecto de las relaciones futuras entre espacio y cultura al detectar los posibles efectos en el crecimiento de los Estados, a partir de un aumento de esta última en relación al espacio, ya que el desarrollo intelectual y un elevado nivel de civilización puede determinar capacidades de expansión futura.

La existencia y desarrollo de nuevas fuentes energéticas también deberán ser analizadas con respecto a las leyes geopolíticas que las citan como impulso para el crecimiento y expansión de los Estados.

Cabe señalar al respecto de la expansión de los Estados, que ésta debe interpretarse también como una forma de desarrollo en sentido general y no solamente relacionarlo con el espacio físico que poseen (territorio).

Los efectos futuros sobre la obtención de elevados niveles tecnológicos por determinados Estados o la posesión de recursos energéticos mundialmente escasos, serán factores susceptibles de proyectarse en el aspecto que analizamos en beneficio de los Estudios Geopolíticos.

Finalmente, la expansión de los Estados podría verse afectada por el rol que cobrará en el futuro la posesión y dominio de los Espacios Marítimos y Aéreos, así como las nuevas formas de influencia económica de Estados desarrollados o Empresas multinacionales. En estos aspectos y en muchos otros, los intentos prospectivos podrán aportar a nuestro juicio, antecedentes que afecten el desarrollo y crecimiento de los Estados en el futuro.

Muerte de los Estados

Este hecho, que como concepto no significa necesariamente la muerte total de un Estado, sino acciones y reacciones de la dinámica que posee como órgano viviente; podrá incluir rompimiento de su estructura original o la agrupación a otras unidades políticas más potentes, hechos que determinan la muerte de un esquema e inicio de otro.

Los métodos prospectivos podrán aplicar sus técnicas en beneficio de la Geopolítica, al detectar como producto de sus proyecciones, determinadas "posibilidades" respecto de la muerte de los Estados, sean éstas violentas o naturales.

La proyección por ejemplo del Poder Nacional, podrá dar indicaciones que permitan al Geopolítico anticipar situaciones de conflicto entre los Estados, las que en alguna medida afectarán la vida misma de alguno de ellos.

El futuro de las Armas Nucleares representa, sin lugar a dudas, una materia que cobra especial preocupación, no sólo para el futuro de un Estado en particular, sino para toda la Humanidad.

Por otra parte, la pérdida de soberanía progresiva a que puede verse enfrentado un Estado, determina en el largo plazo una cierta forma de muerte para ese Estado en particular, la dependencia externa o situaciones de crisis futuras que afecten a uno o varios Estados pueden también conducir al debilitamiento de ellos, siendo por lo tanto, necesario para la Geopolítica intentar, a través de las técnicas prospectivas, su detección anticipada.

En general y como una conclusión de lo expuesto en las páginas anteriores, es posible considerar que cualquier materia que se analice en Geopolítica puede recibir el aporte de la prospectiva. Sin embargo se estima que a través del desarrollo de una apreciación Geopolítica, aplicaremos la mayor parte de las ideas ya expresadas. La visión futura que podremos obtener mediante métodos prospectivos, pueden contribuir a la determinación de las conclusiones que esta apreciación considera, a la formulación de cursos de acción y, muy especialmente, a las deducciones y recomendaciones deducidas de la apreciación Geopolítica.

CONCLUSIONES

Al finalizar el presente trabajo, creo que la primera gran conclusión que podemos señalar está representada por la estrecha relación existente entre la Geopolítica y los conocimientos, métodos y actividades prospectiva en general.

Se estima que efectivamente estamos frente a una disciplina que puede aportar métodos, que sirvan de base para los análisis Geopolíticos, tanto en la determinación de los objetivos del Estado, como en la forma en que éste podría alcanzarlos en el futuro.

Es efectivo que el futuro pertenece a todos los hombres por igual y que hoy, prácticamente no existe actividad u organismo que no se interese por "las cosas que han de venir", pero también es cierto que la Geopolítica, como consejera del Conductor, requiere más que cualquier otra disciplina de conocimientos prospectivos, derivado justamente de la amplitud e importancia del rol ya citado.

También podemos concluir, que todas las disciplinas militares son prospectivas por naturaleza. Desde la Apreciación de Situación, a través de la cual todo Comandante proyecta su accionar, tomando en consideración sus medios, los del adversario y el conjunto de circunstancias que pueden afectar el cumplimiento de su misión o el logro del objetivo, se inculca la actividad previsora, la que presenta en cierta forma y medida una prospectiva sobre futuros acontecimientos.

Por otra parte, hoy se acepta que el hombre, partiendo de estudios serios de los futuros posibles y probables puede ser capaz de orientarse hacia sus futuros deseables; es decir, "configurar su destino en lugar de sufrirlo" o dicho de otra manera contar con la adecuada capacidad para "accionar" en pos de sus objetivos. Esta es otra razón que afirma la urgente necesidad de incrementar nuestra capacidad de obtener informaciones por este medio, con el objeto de incrementar la libertad de acción o de decisión, frente al porvenir.

Si deseamos programar adecuadamente la preparación profesional de nuestros medios humanos o las adquisiciones futuras y su correspondiente financiamiento, indudablemente deberemos formular planes con una proyección mínima de 5 años o superior, a objeto de lograr un eficiente empleo de los recursos financieros disponibles.

Finalmente, podemos concluir que los estudios prospectivos, por acuciosos que sean, no deberán estimarse como "invariables", sino más bien deben ser empleados como una posibilidad futura de gran utilidad, pero considerada sólo como una información más a disposición del Conductor Político.

CHILE EN LA SEGURIDAD HEMISFERICA

Samuel Ginsberg Rojas
Capitán de Navío. Abogado. Titulado en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

I. ANTECEDENTES

Los Estados en tanto actores fundamentales de la política internacional han garantizado históricamente su seguridad y supervivencia a través de dos medios:

El desarrollo de sus propios elementos defensivos; y, a través de alianzas.

Estos han sido los factores clásicos de una política de poder, en que el país más fuerte o el grupo de países más fuertes han logrado imponer sus propios intereses nacionales y puntos de vista en relación a cómo debe estructurarse y mantenerse el orden público internacional.

Los desastrosos resultados de esta política que desembocaron a principio de este siglo en la I^a. Guerra Mundial y poco después en la II^a Guerra Mundial; llevó ya a los estadistas de los países más poderosos y responsables, a estructurar un sistema en que no sólo los intereses políticos coyunturales de los diferentes Estados estuviesen presente, sino intereses más fundamentales y permanentes, considerando entre ellos no sólo supervivencia de todos y cada uno de los estados existentes sino también la voluntad de los pueblos.

El Tratado de Versalles, con la Carta Constitutiva de la Sociedad de las Naciones fue el más serio intento al final de la I^a. Guerra Mundial para conformar dicho sistema. Sin embargo, al final de la II^a Guerra Mundial fue reemplazado por la Organización de las Naciones Unidas, las que con el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en subsidio,

pretenden imponer un cierto orden internacional, bajo principios más generales, que los que existían a la fecha.

En esta forma se ha creado un sistema universal de seguridad, que si bien no funciona como sería deseable, dadas las reservas de los Estados y sus reticencias para cumplir sus disposiciones; tiene al menos el mérito de crear una instancia superior a ellos y dar a la comunidad internacional como tal, una voz, de la que antes carecía.

Dentro de este sistema no caben las alianzas, pero sí los acuerdos regionales de seguridad colectiva, siempre que se rijan por los principios de la Carta de la ONU.

Chile se encuentra inserto en ese doble sistema de seguridad. En el sistema universal de seguridad en que el Consejo de Seguridad es el organismo máximo y ejecutor en las políticas que allí se acuerdan y en que la Asamblea General actúa subsidiariamente a base de la resolución 377 de 1951, denominada "Unión para la Paz"; y, en el sistema regional americano, basado en el TIAR, y al cual Chile cooperó a su formulación y formación.

II. PROPOSITOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD HEMISFERICO

Antes de hablar de la estructura del Sistema Interamericano de Seguridad, es conveniente establecer que, la seguridad es un valor de medio y no de fin. Entendemos por tal, el conjunto de medidas y normas de acción tendientes a garantizar y proteger ciertos valores.

Por ello es necesario establecer primero, qué se protege, por quiénes y para quién.

Es un sistema de seguridad colectivo, el enemigo es el infractor de la norma o principios aceptados por todos, no importando su ubicación geográfica, sistema político o poderío.

El desconocimiento de este fundamento, es la raíz de las crisis que sufren estos sistemas.

Ni en su creación ni en la práctica el sistema Regional de Seguridad se ha regido estrictamente por estos principios.

En cierta forma, ha sido el marco legal, para que él o los países más poderosos del sistema hayan podido, a través de argucias legales, garantizar sus propios intereses políticos coyunturales.

Mientras ello se mantenga, el sistema, indudablemente estará en crisis permanente.

En el sistema interamericano de seguridad los valores que se protegen y constituyen sus principios rectores son:

1. La independencia, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados y la soberanía interna, una de cuyas expresiones es la autodeterminación de los pueblos.
2. La paz y seguridad, intra y extracontinental, y
3. La solidaridad ante la agresión y amenazas de agresión.

Pero el fin no justifica los medios, y desde el punto de vista internacional esos propósitos deben alcanzarse a través de determinadas normas éticas. Esas normas de conducta, que conforman los principios del sistema y las bases de la solidaridad, constituyeron en el momento de adoptarse, la manifestación de la política externa de los países involucrados.

Dichos principios, a los que debe atenerse el sistema de seguridad y que permiten la solidaridad, los encontramos en el TIAR y algunos otros instrumentos jurídicos de seguridad.

El TIAR nos proporciona tres: el principio de no agresión, el de solución pacífica de las controversias y el de legítima defensa.

El Protocolo de reformas y la Carta de la OEA, nos proporciona un cuarto; el principio de no intervención.

Finalmente, el Pacto Gondra de 1923 y otros instrumentos jurídicos como el Tratado de Tlatelolco y el Tratado Antártico nos proporcionan un quinto y último principio de mucha actualidad, de mucha necesidad, pero dificultosamente aceptados, me refiero al principio de desarme.

III. ANALISIS DE LOS PROPOSITOS Y PRINCIPIOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD.

Los principios y propósitos sobre los cuales se estructura el Sistema de Seguridad son los siguientes:

1° LA PAZ: En relación a la paz, cabe destacar que la paz no es cualquier paz. No es la paz del vencedor ni la del conquistador. Todo país imperialista o expansionista ama la paz, pero su paz, no desea la guerra ni que el oponente se oponga a sus designios, quiere imponerlos pacíficamente.

En este aspecto, la paz que se pretende asegurar, en conformidad a los principios enunciados, es un orden basado en la justicia; es decir, en la igualdad de soberanía de todos los Estados; en la verdad, dado por el principio de la buena fe, fundamental en el orden jurídico internacional; en la libertad dada por el respeto a la independencia y soberanía de cada estado americano; y, en la solidaridad, expresado en la ayuda mutua de orden político, económico y militar.

Este es el tipo de paz, por lo demás, que se encuentra explícita en la Encíclica Mater et Magistra y Pacem in Terris, y a esta paz, se refiere la proposición Papal del 12 de diciembre de 1980 en su preámbulo, lo que indudablemente constituye una garantía para las partes involucradas en dicho diferendo.

2º Un segundo propósito es garantizar la independencia política de los Estados y su soberanía, integridad e inviolabilidad territorial.

Este principio y propósito es fundamental en el Sistema. Establece el deber de respeto de todos los integrantes del Sistema a la independencia e integridad e inviolabilidad de cada uno de sus miembros.

El artículo 4 del TIAR, para garantizar dicho principio de amenazas extracontinentales, determina adicionalmente una zona de seguridad. Esta zona tiene su origen en la Declaración de Panamá de 1939, y consiste en una área marítima que rodea el hemisferio a una distancia aproximada de 300 millas a sus costas, y que va de polo a polo. El TIAR, reformado, la reduce a 200 millas en general y excluye el Polo Norte y Groenlandia. Su finalidad declarada es proteger el tráfico marítimo y constituir una zona de referencia para la determinación de los "casus foederis".

La violación de este principio ha dado origen en América a la mayor parte de las controversias y conflictos intra-americanos.

3º El principio de autodeterminación de los pueblos.

Este principio presenta una doble connotación.

Por un lado, el reconocimiento de la autonomía o soberanía interna de cada Estado refrendado por el artículo 12 y 16 de la Carta de la OEA que establece el derecho de cada Estado a "desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica". Este principio tiende a garantizar el funcionamiento de los sistemas democráticos.

Al respecto el hecho que el Sistema Interamericano garantice este principio, no significa que esté autorizado para intervenir en dicho sentido. Este aspecto fue clarificado por una Resolución del Organo de Consulta con motivo de un conflicto suscitado entre Haití y República Dominicana en 1950 por intervención de luchas civiles. Un vuelco, lo constituyó la Resolución de la XVII Reunión de Consulta, en 1979, a raíz de la lucha civil contra Somoza en Nicaragua, en que se recomendó "favorecer la instalación en el territorio de Nicaragua de un gobierno democrático...".

La otra acepción, se basa en la Resolución 1.514 (xxv) de la Asamblea General de la ONU sobre descolonización, que establece el derecho de un pueblo sometido a dominación

colonial, foránea o de un régimen racista, a autodeterminar su condición política, ya sea como Estado independiente, integrado o asociado.

Este aspecto tiene importancia por los problemas que pueden suscitarse en el hemisferio con los casos de las Islas Falkland, Puerto Rico, Isla Vírgenes Norteamericanas, posesiones francesas como San Pedro y Maguelon, Martinica y Guyana Francesa, o las posesiones holandesas de las Pequeñas Antillas. En base a este principio Bélize acaba de adquirir su independencia.

Este principio ha sido afectado por las “declaraciones de defensa política del hemisferio” de los años 1951 y 1954, situación que fue superada con la Resolución 128 de abril de 1973, que estableció el principio del reconocimiento de la “pluralidad de ideologías”, en el Sistema Interamericano.

4º La solidaridad continental.

Este propósito implica el deber de ayuda mutua, está fundado a su vez en varios principios de conductas.

Ellos son:

a) *El principio de no agresión*

El mayor peligro a la existencia de un Estado es la agresión. Por ello es que este principio es la piedra angular del Sistema de Seguridad. Y mal puede hablarse de solidaridad interamericana, si este principio es violado.

Este principio establecido en el artículo 1º del TIAR, consta de dos partes, la condena de la guerra de agresión y la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

La condena de la guerra tiene su fuente en el Pacto Briandkellog, firmado en París en 1928 que la condena como instrumento de política nacional. Pero este “Tratado General de Renuncia a la Guerra”, dejó abiertas muchas hipótesis de guerra. Así por ejemplo acepta que un Estado emprenda una guerra como instrumento de política internacional no calificada como tal, por la comunidad internacional sino unilateralmente.

Dada la falta de una definición de guerra, aceptaba ciertos usos de la fuerza que constituían o podrían llegar a constituir verdaderas guerras internacionales, tales como represalias e intervenciones armadas, bloqueo pacífico, etc.

Todo ello llevó a que la Carta de la ONU en su artículo 2 número 4, incorporado al TIAR

proscribiera la amenaza y uso de la fuerza en las relaciones internacionales en cualquier forma contraria a los propósitos y principios de la Carta.

La definición de agresión de la ONU de 1975 permite establecer dos categorías de agresión, la agresión simple, o incidental, que no legitima el uso de la fuerza en legítima defensa, y la agresión flagrante ante la cual el uso de la fuerza es perfectamente legítimo.

En relación a la condena, está implícita la responsabilidad internacional. Si nos atenemos a las disposiciones del derecho internacional fijado por la costumbre y los precedentes del Tratado de Versalles, y de los Tribunales de Nuremberg y Tokio, ratificados por el proyecto de Convención sobre Responsabilidad Internacional, que se está estudiando en la O.N.U., por la Comisión de Derecho Internacional, la guerra de agresión, no sólo constituye un crimen internacional, que conlleva sanción para los Estados agresores, sino que lleva responsabilidad personal para los gobernantes.

b) *El principio de solución pacífica de las controversias.*

El deber de no agresión lleva implícito el deber de solucionar todos los conflictos y controversias internacionales por métodos pacíficos. Ambos principios pueden considerarse como las dos caras de la misma medalla. El TIAR lo tiene incorporado en su artículo 2, y la Carta de la OEA en su artículo 23. La finalidad de esta disposición es establecer condiciones que permitan llegar a la solución pacífica de las controversias.

Al respecto cabe destacar que tanto en el TIAR como en el Pacto de Bogotá se da prioridad a los métodos interamericanos, los cuales se deben agotar antes de acudir al Consejo o a la Asamblea de las Naciones Unidas. Esta limitación constituye una disminución de los derechos para los Estados Americanos, que los deja en desmedro con aquellos que no forman parte del Sistema.

Esta limitación fue muy criticada, en el caso de la agresión a Guatemala en 1954, país que debió recurrir obligadamente a la Comisión Interamericana de Paz, a instancia del Sistema Interamericano, ya que el Consejo de Seguridad no se ocupó de la petición. La referida comisión por lo demás, no dio satisfacción oportuna al requerimiento de Guatemala, por haber circunstancias políticas involucradas.

Las reformas al TIAR aprobadas en 1975 en San José de Costa Rica, solucionan esta anomalía.

c) *Principio de legítima defensa*

Este antiguo principio del derecho internacional establece la facultad de un Estado a hacerse justicia por su propia mano cuando es agredido. Sus caracteres están tomados del derecho interno. En el derecho interno, lo excepcional es el ejercicio de este derecho, pues

lo normal es la actuación de la comunidad política organizada. En el derecho internacional, lo normal es el ejercicio de derecho de legítima defensa y lo excepcional la actuación eficaz y pronta de la comunidad internacional.

Este principio está acogido en el artículo 3 del T.I.A.R. 51 de la Carta, que reconoce no sólo el principio de legítima defensa individual sino también colectiva. Considerando este último como el derecho a la legítima defensa de otro; o, a la acción coordinada en la legítima defensa mutua.

El derecho de legítima defensa sólo rige ante el ataque armado, actual o inminente y no provocado, y la respuesta debe ser proporcionada. La falta de proporción en la defensa, hace caer en la agresión. Este es un derecho provisional y subsidiario a la acción del Consejo de Seguridad u Organo de Consulta, en su caso.

A este principio se le dio una extensión mayor en los casos de los misiles de Cuba en 1962, legítima defensa preventiva, y en el caso colombiano en 1961, al considerar situaciones políticas internas.

d) *El principio de no intervención*

Los principios que acabamos de ver garantizan la supervivencia de cada Estado.

El principio de no intervención se relaciona con su libertad. El artículo 18 de la Carta de la OEA establece el deber de los Estados de no intervenir “directa o indirectamente, y sea cual fuese el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro”.

Este principio excluye cualquier forma de injerencia o tendencia atentatoria de la personalidad de los Estados.

El reconocimiento de este principio por Estados Unidos en 1933, permitió establecer el sis.

Como bien se sabe, Estados Unidos, desde principios de siglo había observado una política intervencionista en el continente bastante acentuada, especialmente en la zona del Caribe, Centroamérica. Sus intervenciones en Cuba, Santo Domingo, Guatemala, Nicaragua y Panamá fueron rechazadas y condenadas por los Estados Americanos, cualquiera fuesen los motivos invocados. Por ello es que este principio se trató de incorporar al Sistema Panamericano muy a comienzos de este siglo.

Ello se logró en 1933 al firmar todos los Estados, salvo Norteamérica, en Montevideo, la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, y al aceptar posteriormente dicho país en 1936 este principio, al firmar el Protocolo Adicional a dicha Convención.

Este principio no estaba considerado en el TIAR, pero su violación por Estados Unidos en Guatemala en 1954, en Cuba en 1959 y 1960, República Dominicana en 1965, indujo a que se incorporara al TIAR, en la reforma de 1975.

Toda intervención es fuente de suspicacias y resentimientos, que afecta la paz. Han tomado una doble modalidad. Para desestabilizar regímenes políticos y aquí juega la Convención de Derechos y Deberes de los Estados en caso de luchas civiles. Y para desestabilizar sistemas políticos imperantes y subvertir así el orden internacional. Entramos aquí en el campo de la Guerra Fría.

e) *El principio de desarme*

Indudablemente no tiene la misma importancia ni jurídica ni política que los ya mencionados. Si bien es cierto que hay disposición de derecho internacional que proscriben la guerra, no hay hasta la fecha prescripciones de desarme, es decir, que prohíban a los Estados de los medios que le permiten violar esa disposición. Lo anterior resulta paradójico. Sin embargo, ello no se producirá mientras la organización internacional de la seguridad no esté mejor estructurada.

Lo anterior no impide que haya disposiciones y medidas tendientes a limitar, regular o controlar el proceso armamentista.

Para los efectos interamericanos, ni el TIAR ni la Carta de la OEA tiene disposición alguna que establezca este principio. Hay una disposición que tiene valor obligatorio en el Tratado Gondra de 1923, para prevenir o evitar conflictos entre los Estados Americanos.

Desde la explosión de la primera bomba nuclear soviética en 1953, y las subsiguientes explosiones de Gran Bretaña, Francia y China, este principio adquirió parcial vigencia al firmar Latinoamérica en 1967 el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares de América Latina, que prohíbe el uso militar de la energía nuclear al Sur del Río Bravo. Este tratado ha sido ratificado por todos los Estados Latinoamericanos, salvo Brasil y Chile que lo han hecho sin dispensas, Argentina que sólo lo ha firmado y Cuba que no lo ha firmado.

Por lo demás, en el seno de la OPANAL hay tendencia a extender el principio de desarme nuclear al de las armas convencionales basándose en las Declaraciones de Ayacucho de 1977 y de Washington de 1978.

IV. ESTRUCTURACION DE LA SOLIDARIDAD

Las primeras manifestaciones de solidaridad para fines de seguridad continental las encontramos en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, de Buenos Aires en 1936, que estableció el sistema de Consultas Mutuas y en la Declaración de Lima de la

Octava Conferencia Internacional Americana de 1939, que establece la determinación de hacer efectiva la solidaridad para garantizar la paz e integridad territorial e independencia de los Estados Americanos; lo que se expresa nuevamente en el Acta de Chapultepec y se incorpora al Derecho Regional Americano, por la Carta de la OEA y por el TIAR.

La solidaridad es el compromiso de ayuda mutua que convienen dos o más Estados con respecto a una determinada materia o un propósito común.

La solidaridad como norma de conducta internacional de los Estados y como principio de la política exterior de un país, significa reconocer que se vive en un mundo con problemas y que para superarlos se hace necesario la colaboración de otros Estados; que lo normal para la seguridad y desarrollo de todos es la colaboración y ayuda mutua y que lo excepcional y nefasto es el aislacionismo o la violación de este principio. En un mundo tan interdependiente como el actual, la solidaridad constituye en suma, un principio fundamental.

La solidaridad continental se manifiesta en tres niveles:

1) Un nivel político que se caracteriza en el proceso colectivo de toma de decisiones. Este se realiza a través del Organo de Consulta, establecido por el TIAR en su artículo 17.

Las decisiones se adoptan por el voto de los dos tercios de los Estados Parte (Art. 17) y los casos foederis, que considera son los siguientes:

- a. El ataque armado de origen intra o extracontinental.
- b. Las amenazas a la paz, producidas por:

- 1) Ataques armados fuera de la región de seguridad.
- 2) Por agresión que no sea ataque armado.
- 3) Por hecho o situación que ponga en peligro la paz de América.

2) Un nivel militar, en la cual debemos subdistinguir a su vez tres niveles. Uno estratégico o de planeamiento. Uno logístico o de aprovisionamiento, y un tercero táctico o del empleo de las armas.

Estos tres aspectos o elementos de la guerra están muy interconectados y constituyen una trilogía inseparable.

El sistema militar interamericano tiene implementado a nivel estratégico, a través de la Junta Interamericana de Defensa, que se creó en la III Reunión de Consulta de 1942 que ha trazado sus planes en base a la amenaza exterior que significa la Unión Soviética y el peligro de subversión en el interior de los Estados Americanos, propiciado por la Unión Soviética.

En lo que se refiere al nivel táctico éste descansa en el poderío militar de cada país, pero en el nivel logístico hay un serio vacío.

Cabe destacar que si bien la estrategia y la táctica pueden ser el fruto de la inspiración del momento, lo que es difícil dado los adelantos y complejidad de la guerra moderna; en caso alguno lo puede ser la logística; pues, ni los proyectiles para disparar, ni el combustible para los navíos, pueden extraerse de la imaginación.

Este vacío lo suplió Estados Unidos en 1951, al firmar con 12 países latinoamericanos, convenios bilaterales de Asistencia Militar, constituyendo así un verdadero sistema logístico norteamericano de seguridad hemisférica.

A través de estos tratados, Estados Unidos se comprometió prestar ayuda militar y entrenamiento a los países latinoamericanos; y por su parte, los Estados Latinoamericanos se comprometieron a su vez a facilitar y transferir al Gobierno Norteamericano, hasta donde fuese posible, “las materias primas estratégicas en crudo y semielaboradas que Estados Unidos necesitase en una emergencia continental”.

Para facilitar esta estructuración, que originó en su tiempo conflictos políticos se crearon en 1959 las Conferencias Navales, Militares y Aéreas de Comandantes en Jefe cuya función era y es, analizar la marcha de la solidaridad militar continental y acordar los ejercicios y ayudas que se estimen convenientes para estos fines. Entre éstos y a contar de la II Conferencia Naval Interamericana de 1960, se establecieron, por acuerdo unánime de todos los Comandantes en Jefe, los Ejercicios UNITAS, que si bien es común quedó en manos de Estados Unidos su organización.

3) El aspecto o nivel económico de la solidaridad defensiva americana se incorporó sólo en 1975 en Protocolo de Reformas al TIAR el cual aún está en vigencia. En su artículo 11 se estableció que “para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente debe garantizarse, asimismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados Miembros de la OEA mediante mecanismos adecuados establecidos en un tratado especial”.

Cabe destacar que ésta era una antigua aspiración de los Estados Latinoamericanos pero que no lograron introducir en el TIAR por la oposición de Estados Unidos. En el TIAR reformado, se estableció, pese a la oposición de Estados Unidos, pero aún faltan ratificaciones para que el nuevo TIAR entre en vigencia.

La seguridad económica colectiva es la ayuda económica mutua que los Estados deben prestarse ante emergencias provocadas por cataclismos, por empresas u organizaciones transnacionales o por coerción económica de algún Estado, etc.

V. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

¿Es posible tener confianza en este sistema de seguridad?

Una apropiada evaluación del funcionamiento del sistema, nos lleva a analizar los conflictos suscitados en el hemisferio desde que el TIAR entrara en vigencia en 1948.

Una gran prueba de origen extracontinental, lo suscitó la cuestión de la instalación de bases de lanzamiento de misiles en Cuba, en 1962, que colocó al hemisferio al borde de una hecatombe nuclear. Este conflicto se solucionó con la promesa de Kruschev de retirar los misiles y ramplas de lanzamiento de Cuba, y la promesa de Kennedy de garantizar sin consultar al resto de los países latinoamericanos que Cuba no sería invadida y, de retirar los misiles instalados en Italia y Turquía.

Entre los conflictos intracontinentales por problemas de soberanía territorial tenemos:

- a) El conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú en 1965, y 1980 solucionado por la acción de los países garantes;
- b) El conflicto entre Honduras y Nicaragua en 1957. El caso lo llevó a la Corte Internacional de Justicia que reconoció el Laudo del Rey de España de 1906. En este caso podemos encontrar similitudes con el conflicto del Sur.
- c) El conflicto entre Honduras y El Salvador de 1969, en que El Salvador ante la amenaza de ser considerado agresor por el Organo de Consulta, retiró sus tropas y el conflicto se solucionó por medios pacíficos;
- d) El conflicto entre Chile y Bolivia en 1960 por la cuestión del Río Lauca, solucionado al acordar ambos Estados aplicar el Convenio Interamericano de Uso Industrial de aguas y ríos internacionales, y
- e) El conflicto entre Panamá y Estados Unidos de 1964, suscitado por problema de soberanía en la Zona del Canal. El caso se resolvió con la revisión del Tratado de 1903, considerando como causa del conflicto y con la firma del nuevo Tratado del Canal de 1977.

Entre las controversias actuales que pueden llegar a afectar la paz continental tenemos, entre otros, los casos del Beagle entre Chile y Argentina; el de Tumbes, Jaén Maynás entre Ecuador y Perú; el del Golfo de Maracaibo entre Colombia y Venezuela; el Guyana Essequibo entre Venezuela y Guyana; el de los islotes Quitasueños, Soñador y Serrana entre Nicaragua y Colombia, etc.

Entre los casos que han afectado la soberanía política podemos distinguir dos tipos:

- a) Aquellos originados por intervenciones en luchas civiles;
- b) Aquellos provocados por la actividad real o presunta del comunismo internacional.

Entre los primeros encontramos los conflictos producidos entre Nicaragua y Costa Rica en 1955 y en 1959. En ellos los actores principales fueron el dictador Somoza en Nicaragua y el Presidente Figueres en Costa Rica.

También los conflictos entre Haití y la República Dominicana en 1949 y 1950, y 1963. En los dos primeros se enfrenta Duvalier y Trujillo, respectivamente, y en el último se enfrentó Duvalier y Juan Bosch de la República Dominicana.

Y finalmente en 1960, el conflicto entre la República Dominicana y Venezuela, a raíz del atentado que sufriera el Presidente Batancourt de Venezuela. Esta fue la primera vez que el Organismo de Consulta tomó medidas coercitivas en contra del Gobierno de la República Dominicana.

En todos estos conflictos se aplicó la convención de Derechos y Deberes de los Estados en caso de Luchas Civiles, y en general el Organismo de Consulta jugó un buen papel.

En relación a los conflictos suscitados por problemas de comunismo internacional cabe destacar que las medidas tomadas se fundaron en las resoluciones denominadas de Defensa Política del Hemisferio y que son:

- a) La resolución xxxii de la Novena Conferencia Interamericana de Bogotá de 1948 sobre Preservación y Defensa de la Democracia en América;
- b) La resolución vii de la Cuarta Reunión de Consulta de 1952, sobre Fortalecimiento de la Seguridad Interna;
- c) La Resolución xciii "Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la intervención del Comunismo Internacional".

Todas estas resoluciones condenaban el movimiento comunista internacional y favorecerían la instauración de regímenes democráticos en América.

Entre los casos de infiltración real o supuesta del Comunismo Internacional tenemos los casos de Guatemala en 1954, de Cuba en 1961 y República Dominicana en 1965.

En el caso de Guatemala, las fuerzas rebeldes de Castillo Armas, apoyado por Honduras, Nicaragua y Estados Unidos, penetraron en Guatemala y derrocaron al gobierno constitucional de Jacobo Arbenz. El cargo era ser supuestamente comunista por haber nacionalizado la United Fruit. El cargo nunca fue comprobado y dio margen a serias controversias.

En todo caso el Organismo de Consulta no funcionó, el Consejo de Seguridad no trató el caso y lo remitió al Sistema Interamericano en donde la Comisión Interamericana de Paz examinaba un aspecto del problema, con el derrocamiento de Arbenz fue aplazado.

El problema cubano en 1961, se suscitó por la invasión de Bahía Cochinos por rebeldes anticastristas apoyados por Estados Unidos. La expedición fracasó el 7 de abril de ese año. Castro aún no se había declarado marxista leninista. El Consejo de la OEA no se pronunció al respecto.

El tercer caso de esta índole se suscitó en la República Dominicana en 1965, con la ocupación de territorio por 20.000 infantes de Marina norteamericanos. Su finalidad era evitar reasumiera Bosch a quien se le consideraba procomunista y que había sido derrocado varios años antes. Estados Unidos declaró abiertamente que no sería la República Dominicana una nueva Cuba en América. El Consejo de la OEA trató de camuflar esta abierta intervención creando días más tarde la Fuerza Interamericana de Paz, cuya finalidad era realizar una actividad pacificadora en la isla, a fin pudieran celebrarse elecciones. Estas se efectuaron en junio, siendo elegido Joaquín Balaguer.

Estos 3 hechos marcaron un quiebre profundo en el sistema, pues dejaron al descubierto su manipulación política.

Entre los casos suscitados por actos subversivos encontramos los casos de Panamá y República Dominicana en 1959, de Colombia en 1961 y de Venezuela en 1963.

Estos actos fueron realizados con el apoyo abierto o encubierto de Cuba.

A raíz del caso de Panamá se realizó patrullaje de fuerzas combinadas en aguas territoriales panameñas a fin de evitar que rebeldes panameños procedentes de Cuba ingresarán a ese territorio.

En el caso Colombiano, sin acusación directa de agresión, se requirió convocatoria del Organismo de Consulta el cual sancionó a Cuba excluyéndola del sistema, en 1962.

En el caso venezolano, originado por apoyo cubano a fuerzas subversivas, el Organismo de Consulta en su Novena Reunión, en 1964 acusó a Cuba de actos de intervención y agresión aplicándole varias sanciones que sólo fueron levantadas en 1975 en la XVI Reunión de Consulta.

Como se puede apreciar, en todos estos casos, el sistema funcionó drásticamente y eficazmente.

VI. CONCLUSIONES

La práctica sustentada por el Sistema de Seguridad le atrajo numerosas críticas de los países latinoamericanos e incluso de Chile.

Así fue como se gestó en 1964 un movimiento de reformas del sistema, que fructificó en las reformas a la Carta de la OEA que fue adoptada en Buenos Aires en 1967. En 1973 se creó la Comisión Especial de Estudio del Sistema Interamericano, a fin de evaluar y reestructurar el sistema y adaptarlo a las nuevas circunstancias hemisféricas y mundiales.

El primer punto de esta comisión fue el de el Protocolo de Reformas al TIAR, en julio de 1975, que hasta la fecha sólo ha sido ratificado por siete países.

Por otra parte en abril de 1973, la Asamblea General de la OEA adoptó la Resolución 128 que incorpora al Sistema Interamericano el principio de la pluralidad de las ideologías como “un presupuesto de solidaridad regional”. La adopción de este principio puso un abrupto final a las resoluciones de Defensa Política del Hemisferio.

Finalmente en 1979, en el conflicto suscitado en Nicaragua en contra de Somoza, la XVII Reunión de Consulta convocada para el efecto resolvió instar a los Estados Miembros a realizar gestiones tendientes a facilitar una solución duradera y pacífica del problema nicaragüense, basado en, “El reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista y la instalación en Nicaragua de un Gobierno democrático...”.

No hay duda que esta resolución indica un vuelco en el sistema interamericano desde que fuera creado.

En esta circunstancias podemos considerar que el sistema de seguridad interamericano está pasando por una doble crisis, una de carácter jurídico y otra de carácter político.

En lo político y a nivel universal, no está tan claro el problema del enemigo extracontinental como lo era en el pleno período de la guerra fría, si bien en estos momentos hay un endurecimiento de posiciones por parte de Estados Unidos.

La distensión, pérdida de prestigio de las potencias hegemónicas; su pérdida de poder generado por la aparición del arma económica y el temor del empleo de las armas que puede llevar a una escalada nuclear. El chantaje nuclear mutuo a que están sometidas las dos superpotencias y el temor efectivo de las potencias medianas de verse involucradas en una guerra nuclear, hace que se esté dando mayor valor, en Latinoamérica, a una política de no alineación.

Por otra parte, en lo hemisférico, la entronización en América de un sistema económico colectivista reemplazando al capitalismo existente en Cuba, la incorporación de principios de pluralidad de ideologías y la mayor relevancia dada al principio de autodeterminación; la incorporación al sistema de pequeños países de origen anglosajón con su visión más pragmática de la política mundial; la diferenciación económica cada vez más acentuada entre Latinoamérica y los Estados Unidos; y finalmente el surgimiento en Latinoamérica de potencias que están jugando un papel cada vez más activo e independiente en la política

mundial; hace cada vez más difícil que pueda mantenerse un sistema de seguridad tan rígido y monopólico como el vigente y en que los principios de seguridad colectiva no siempre se aprueban.

Desde el punto de vista jurídico, el desvirtuamiento del sistema de seguridad colectiva al transformarse en la práctica en una alianza política; las limitaciones que TIAR impone a sus miembros excluyéndolos en algunas materias del sistema universalista de la Carta; la no consideración de ciertos principios como el del desarme; las modificaciones impuestas al TIAR las cuales aún no entran en vigencia, hace muy difícil que el TIAR vigente pueda ser realmente eficaz.

En estas circunstancias, Latinoamérica se encuentra con las siguientes alternativas, o sigue aplicando el TIAR con todas sus limitaciones; o adopta el TIAR modificado que es más flexible que el actual y al que se le pueden agregar algunos anexos que se refieran a materias de desarme u estructuración de un sistema logístico militar; o finalmente, se desprende de la tuición norteamericana y se establece un Sistema Latinoamericano o Sudamericano de Seguridad.

Todas las soluciones son viables y todas ellas tienen adeptos. Por el TIAR reformado se han pronunciado a favor 7 países. Chile se mantiene a la expectativa.

Alfred Thayer Mahan nació en West Point (Nueva York) en 1840, y fue Oficial de la Armada Norteamericana alcanzando el grado de Capitán de Navío hacia fines del siglo pasado. Ingresando al grado y en Servicio Activo, fue destinado a la Academia de Guerra Naval Norteamericana (Naval War College) en New Port (Rhode Island), como profesor, cargo en el que permaneció varios años, sin después de su retiro del servicio. Más que un geopolítico fue Mahan un estratega, y a él se debe las bases de una teoría coherente sobre estrategia naval, bases que aún perviven en el pensamiento estratégico marítimo moderno, por lo que bien puede decirse que Mahan es el padre de la estrategia marítima.

TEORIAS GEOPOLITICAS PARA LOGRAR EL DOMINIO MUNDIAL

Luis Bravo Bravo

Capitán de Navío. Profesor de Geopolítica en la Academia Superior de Seguridad Nacional. Jefe del Departamento "Ciencias Políticas", del mismo Alto Instituto.

I. INTRODUCCION

La idea de un Imperio Universal, o de que un Estado poderoso pueda llegar a ejercer el dominio mundial algún día, parece ser un sueño atávico de la especie humana; lo vemos aparecer en leyendas y cuentos muy antiguos y en novelas de ciencia-ficción en nuestra sofisticada época moderna, pero sea en una forma o en otra, tal idea ha cautivado y cautiva la imaginación popular como un imán poderoso, por lo que es legítimo preguntarnos ¿es posible que tal sueño llegue a ser realidad?

Aparte de los hechos que hemos mencionado, que sólo constituyen una curiosidad literaria, es preciso recordar que, en lo que va corrido del presente siglo, cuatro pensadores de renombre han estructurado otras tantas teorías de base geopolítica, unas más que otras, que nos parece interesante reapreciar y analizar a la luz de los cambios que ha experimentado la política mundial en los últimos decenios, pese a ser algunas bastantes conocidas, para tratar de determinar si pasaron a ser sólo un sueño del pasado que el inexorable devenir del tiempo destruyó, o si alguna de ellas mantiene aún validez en el convulsionado mundo de hoy, para lo cual haremos una somera exposición y análisis de las ideas de esos cuatro pensadores; nos referimos a Mahan, Mackinder, Seversky y Spykman, cuyos pensamientos y teorías analizaremos en el mismo orden cronológico en que los hemos nombrado.

II. VISION MARITIMA, O TEORIA DE ALFRED THAYER MAHAM

Alfred Thayer Maham, nació en West Point (USA en 1840), y fue Oficial de la Armada Norteamericana alcanzando el grado de Capitán de Navío hacia fines del siglo pasado. Inviendo tal grado, y en Servicio Activo, fue destinado a la Academia de Guerra Naval Norteamericana (Naval War College) en New Port (Rhode Island), como profesor, cargo en el que permaneció varios años, aún después de su retiro del Servicio.

Más que un geopolítico fue Maham un estratega, y a él se debe las bases de una teoría coherente sobre estrategia naval, bases que aún perduran en el pensamiento estratégico marítimo moderno, por lo que bien puede decirse que Maham, es el padre de la estrategia marítima.

No fue el primero en elucubrar una teoría al respecto, puesto que ya lo habían hecho otros con anterioridad, pero sí tiene el mérito innegable de haber reunido en un todo coherente los pensamientos dispersos existentes, de haberlos expurgado de hechos contingentes, y haber sido el primero en sentar las bases de un pensamiento filosófico aplicable en forma permanente, pese a los cambios introducidos en los medios por los avances de la tecnología moderna.

Siendo pues Maham un estratega y no un geopolítico, su pensamiento al respecto viene a ser algo así como un subproducto del primero.

Las teorías de Maham están contenidas en un tratado denominado "The Influence of Sea Power Upon history" publicado en 1898, es decir tan sólo unos 6 a 7 años antes que Mackinder elucubrara su teoría continental o del corazón terrestre como se verá a continuación.

Maham alcanzó el retiro con el grado de Capitán de Navío hacia 1900, pero sus teorías sobre estrategia marítima, de gran profundidad filosófica, y expuestas con meridiana claridad por su autor, alcanzaron renombre mundial, siendo profusamente estudiadas, comentadas y admiradas en círculos navales y académicos, en los que alcanzó general aprobación.

Por tal motivo, y desempeñándose aún como profesor en New Port, pero ya en retiro, fue promovido por méritos al grado de Contraalmirante.

Su pensamiento geopolítico, o visión geopolítica mundial, puede sintetizarse de la siguiente manera:

Maham observó que la superficie del globo terráqueo es líquida en tres cuartas partes de un total, y que el Océano Mundial es uno solo, continuo e ininterrumpido. Las masas terrestres, en cambio, grandes o pequeñas, son discontinuas, y están separadas unas de otras por espacios de agua de tamaño variable; es decir la superficie sólida del planeta, que cubre

sólo un cuarto del área total, es discontinua y se reúne en grandes islas llamadas continentes o en islas propiamente tales, cuya superficie varía entre márgenes muy grandes.

Por mar se puede circunnavegar la isla en que se habita, grande o pequeña, o alcanzar cualquiera de las restantes islas de la corteza planetaria.

Es más aún, el agua penetra profundamente en las masas continentales, ya sea en forma de mares o fiordos, como es el caso del sistema mediterráneo Mar Negro, del Mar Rojo, del Golfo Pérsico, etc.; de sistemas fluviales y lacustres; como es el caso de los grandes lagos en Norteamérica; o en forma de cuencas fluviales como es el caso del Amazonas, del Plata, del Danubio del Nilo, etc.

Por tierra, en cambio, sólo es posible desplazarse sobre la isla que se pisa, y aun esto con grandes dificultades a veces, como es el caso de nuestro continente americano.

De estas características del mar, sumadas al menor costo comparativo del transporte marítimo, y a su enorme capacidad, Maham concluyó que en síntesis el mar es el gran camino dado gratuitamente por la naturaleza al hombre para el intercambio de materias primas y de productos elaborados, en cantidades masivas.

El dominio de ese camino constituyó pues para Maham el objeto de la guerra en el mar, y en torno a esa lucha centró sus teorías estratégicas que, como vimos, mantienen aún hoy su validez.

Su tesis descansa en que el país, o coalición de países, lo suficientemente fuertes como para ejercer el dominio del mar, es decir el control de las rutas marítimas, dominará el comercio del mundo; quien domine el comercio controla la riqueza, y quien controle la riqueza del mundo, dominará obviamente el mundo entero.

Este control Maham lo visualizó mediante una poderosa flota mercante respaldada y protegida, como es lógico, por una aún más poderosa Marina de Guerra, a lo que debía sumarse una posición estratégica apropiada con respecto a las líneas de comunicaciones marítimas, y otros requisitos menores, como abundante disponibilidad de recursos naturales, una tecnología avanzada y una vocación marinera del pueblo en cuestión.

Basado en estas ideas, se adelantó 50 años en pronosticar que Estados Unidos relevaría a Gran Bretaña en su rol hegemónico como potencia marítima mundial, por su mejor posición con respecto al curso de las comunicaciones del futuro, por su enorme riqueza potencial derivada de su gran extensión territorial, y por su envidiable condición de país bifrontal, con costas hacia los dos océanos más importantes del mundo.

Maham interpretó la historia moderna como el relato de la lucha ininterrumpida de los pueblos marítimos del orbe por el control y utilización de las comunicaciones marítimas del

mundo. Comparó los mares con una vasta e ininterrumpida planicie, cruzada en todos los sentidos por carreteras densamente transitadas, utilizadas a bajo costo económico por quienes estuvieran en condiciones de hacerlo. Mahan señaló que los buques que atravesaban esas vías oceánicas disponían del más económico, más fácil y a menudo único medio de transporte entre las regiones marítimas de la tierra. Estimó que las comunicaciones terrestres, económicamente caras, nunca podrían competir seriamente con las marítimas.

También Mahan ilustró profusamente con ejemplos históricos su tesis que el Estado capaz de controlar y utilizar las vías marítimas obtiene una indudable ventaja económica y militar sobre otros competidores menos sensatos o menos afortunados.

Sin embargo Mahan subestimó el desarrollo y la importancia que podrían alcanzar las comunicaciones terrestres en grandes masas continentales donde el acceso al mar fuera difícil, o donde las comunicaciones marítimas fueran de menor importancia, como es el caso de la URSS.

No imaginó el transporte aéreo que, por no ser masivo y por su elevado costo, aún no compite ventajosamente con las otras formas de transporte, pero que en ciertas circunstancias puede brindar efectivo apoyo al transporte terrestre, superando sus limitaciones; por la sencilla razón que en esa época el avión aún no aparecía en escena.

El Almirante Mahan falleció en diciembre de 1914.

III. VISION TERRESTRE O TEORIA DE SIR HALFORD J. MACKINDER (TEORICO DEL PODER TERRESTRE).

Sir Halford Mackinder fue un distinguido geógrafo británico, profesor en las universidades de Oxford y Londres, y contemporáneo de Mahan. Nació en Gainsborough (Inglaterra) en febrero de 1861 y desde 1885 se dedicó a los estudios geográficos.

En 1904 publicó un notabilísimo trabajo concerniente a la influencia de la geografía sobre los problemas humanos, titulado "El Pivote Geográfico de la Historia", y en 1919, después del término de la Primera Guerra Mundial, amplió sus tesis en su libro "Ideales Democráticos y Realidad". Los conceptos de Mackinder, podrían resumirse de la siguiente manera:

Mackinder, en forma hasta cierto punto similar a la de Mahan, interpretó la historia como una constante lucha por el poder entre los pueblos marítimos y los pueblos continentales de la tierra, o sea entre los pueblos que dependían de las comunicaciones marítimas por una parte, y aquellos otros que dependían en gran medida de las comunicaciones terrestres. A diferencia de Mahan, Mackinder no vio seguridad alguna de que continuaría el dominio

contemporáneo de los pueblos marítimos (sostuvo la tesis del poder mutable de los Estados contemporáneos).

Por el contrario, estimó que los perfeccionamientos modernos en las comunicaciones por tierra, como los suministrados por el ferrocarril, el avión y otros medios, inevitablemente inclinarían la balanza en favor de los pueblos continentales. Los conceptos de Mackinder tenían principalmente relación con la mayor de las áreas terrestres, la combinación de masas continentales Eurásica-Africana.

En esta tesis establece que las 2/3 partes del área terrestre forman una masa continua: Asia, Africa y Europa, que en realidad son un solo continente, a las que llamó la *Isla Mundial*. La unidad de la Isla Mundial se debe a que Europa no es más que una Península del Asia, y Africa está físicamente unida a Eurasia, en Suez, Gibraltar y Adén, siendo el mediterráneo un Mar Interior.

Cerca de sus costas, distingue dos pequeños grupos de islas: las Islas Británicas al Weste y las Islas del Japón al Este, a las que denomina "Islas Próximas". Más distantes, están América y Australia, a las que denomina como *Islas Exteriores*. Indica que los 14/16 de la población de la tierra vive en la Isla Mundial, 1/16 en las "Islas próximas" y el otro 1/16 en las "Islas Exteriores". (Fig. 1).

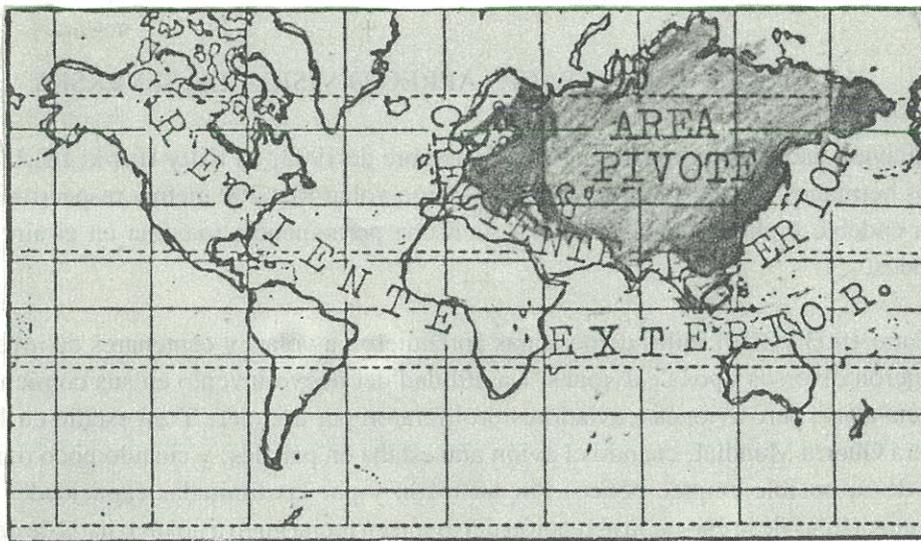


Figura N° 1

Después de dar esta visión del mundo, explica su teoría del *Corazón Terrestre* (Heartland) que abarca la región Norte e interior de Eurasia, extendiéndose desde las costas Árticas a los desiertos centrales, y hacia el Oeste, hasta el Istmo entre los mares Báltico y Negro. Dice: ¿No es la región pivote de la política mundial esa extensa zona de Eurasia que es inaccesible a los buques, pero que antiguamente estaba abierta a los jinetes nómades y está hoy a punto de ser cubierta por una red de ferrocarriles?, y luego declara que "el Imperio del mundo estaría a la vista" si Alemania se aliara con Rusia para dominar la zona pivote.

La médula de su teoría puede condensarse de la siguiente manera: "Quien domine la Europa Occidental, domina el "Corazón Terrestre"; quien domine el "Corazón Terrestre" domina la "Isla Mundial" y quien domine la "Isla Mundial", domina el mundo".

Esta advertencia fue hecha por Mackinder a los directores de la política inglesa para contener una posible alianza Ruso-Alemana, que pudiera afectar la estabilidad y aún la supervivencia del inmenso Imperio Británico, en esa época en posesión del mayor poderío mundial merced a su potencialidad marítima.

Sir Halford Mackinder falleció en 1947, y alcanzó por lo tanto a ver el desarrollo y término de las dos guerras mundiales.

IV. TEORIA DEL ESPACIO AEREO O VISION DE SEVERSKY

El avión nació oficialmente el 17 de diciembre de 1903, en Kitty Hawk, EE.UU. Ese día los hermanos Orville y Wilbur Wright lograron volar 40 y 260 metros respectivamente, en un endeble biplano de su invención, con una permanencia máxima en el aire de 59 segundos.

Entre 1903 y 1914 miles de personas aprendieron a volar, y centenares de inventores produjeron diversos tipos de aviones. La utilidad del nuevo invento en sus comienzos no aparecía clara, pero aviones y aviadores proliferaron por doquier. Y así estalló en 1914 la Primera Guerra Mundial, cuando el avión aún estaba en pañales, y cuando poco o nada se sabía de su posible empleo bélico. Por tal razón y por las limitadas capacidades de las máquinas aéreas de la época, la actuación del avión en dicha guerra no tuvo nada de decisivo ni menos aún de espectacular.

El avión como nuevo elemento bélico, tuvo desde el comienzo apasionados defensores y empecinados detractores, y mientras los unos exageraban sus posibilidades, los otros se negaban a rendirse a las evidencias que daban los hechos, desatándose así, en el ámbito del

pensamiento militar, una de las más apasionadas controversias que, aún hoy, después de más de medio siglo, perdura en algunos aspectos.

Entre los defensores el poder aéreo, y quizás si siguiendo en celebridad al iniciador Giulio Douhet, se encuentra Seversky.

Alejandro Seversky fue Aviador Naval de la Marina Imperial Rusa en 1914, y llegó a ocupar el puesto de Comandante de las fuerzas aéreas de la Armada de su patria. Después de la Revolución de Octubre emigró a Estados Unidos, donde, nacionalizado norteamericano, alcanzó el grado de Mayor del Cuerpo Especialista Aéreo de la Reserva y se tituló de Ingeniero Aeronáutico.

Seversky inició su carrera como marino, y, haciendo gala del refrán popular que dice que “no hay peor astilla que la del mismo palo” dirigió su artillería contra su institución de origen con una furia hasta entonces desconocida.

No es del caso analizar o discutir sus ideas o afirmaciones, pero a veces se hacen difícil de aceptar si se tiene en cuenta que habló más de 20 años después que Douhet, y que es contemporáneo de la Segunda Guerra Mundial en sus primeros escritos y posterior a ella en sus últimos.

Escribió diversos artículos en la Revista “The American Mercury”, y en 1942 publicó un libro titulado “La victoria a través del Poder Aéreo”, que contiene sus principales teorías estratégicas. En 1950 escribió otro libro que tituló “Poder Aéreo: Llave de la supervivencia” en el que propone una nueva teoría de dominio mundial, competitiva de las que se han expuesto anteriormente, pero está referida sólo al momento que le tocó vivir, es decir, la confrontación RUSA-USA.

Seversky parte de la premisa que es posible lograr supremacía aérea completa para una potencia determinada, no ya supremacía local y temporal, sino total y permanente, descalifica las bases de ultramar por insostenibles y desprecia la importancia del combate naval o terrestre, estableciendo, indiscutiblemente, que el “destino manifiesto” de los Estados Unidos está en el aire. Su visión del globo, meramente belicista, se basa en una proyección polar en la que visualiza la confrontación Este-Oeste a través del Océano Artico; no ya a través del Atlántico o del Pacífico (Figura N° 2).

Seversky dibujó un círculo azul alrededor de los Estados Unidos, marcando el radio de alcance de 5.000 millas de los mayores bombarderos de su época, y un círculo amarillo, marcando igual límite en torno a la Unión Soviética. Ambos círculos se sobreponen en lo que él denominó el “Area de Decisión” donde según sus palabras, se desarrollaría la lucha por el dominio del espacio aéreo.

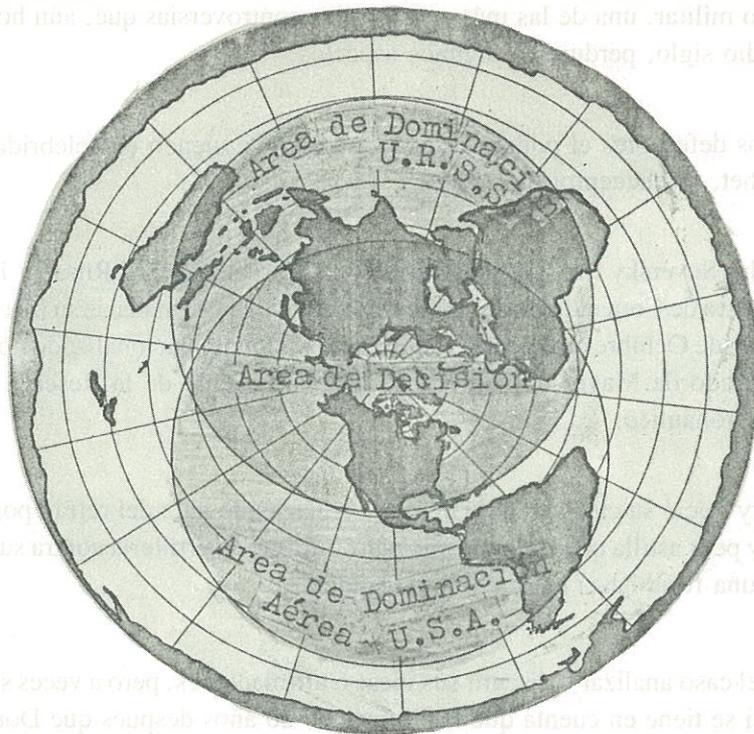


Figura N° 2

Antes de la decisión ninguna de las dos superpotencias podrá operar en el círculo de la contraria.

Es curioso constatar que Seversky basa toda su teoría en las posibilidades del bombardero de mayor alcance de su día, posibilidades que, obviamente, fueron sobrepasadas muy pronto, y que escribe todo esto en 1950, cuando ya las V-1 y V-2 pertenecen a la historia, y el I.C.B.M., es casi una realidad operativa.

Su teoría murió pues, por obsolescencia, a poco de nacer.

V. VISION INTEGRADA, O TEORIA DE NICHOLAS J. SPYKMAN

Nicholas J. Spykman fue profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Yale, y nos ha suministrado la mejor crítica moderna de los conceptos de Maham y Mackinder ya que ha llegado a conclusiones razonables y modernas de su personal deducción.

En 1942, Spykman publicó su libro titulado "La Estrategia de Estados Unidos en Política Mundial" y en 1943 el cuerpo de la Universidad de Yale publicó póstumamente su último libro titulado "La Geografía de la Paz". En estos escritos, Spykman pasó revista a las ideas de Maham y Mackinder, pero con su acceso a conocimientos geográficos modernos y a la luz de la historia reciente, llegó a las siguientes conclusiones generales:

Los conceptos de Poder Naval de Maham eran muy valerosos para determinados períodos históricos de esa época. Maham comprendió claramente la influencia dominante del mar sobre los períodos históricos que examinó. Maham previó con asombrosa claridad la futura posición de poder de los Estados Unidos, pero aparentemente, Maham no apreció los efectos modificadores que tendría el perfeccionamiento de las comunicaciones terrestres mundiales sobre la importancia relativa del mar.

Spykman observa que Mackinder previó con más precisión el desafío inminente de mejores comunicaciones terrestres pero en su preocupación con la idea matriz de la "Isla Mundial", pasó por alto el tremendo potencial del Nuevo Mundo norteamericano, con su posterior influencia decisiva para los países marítimos.

Spykman deduce, que no es la "Tierra Corazón" de Eurasia la que contiene el grueso del potencial de Poder del Mundo, sino que es más bien, lo que Spykman prefiere denominar la "Tierra Marginal" de Eurasia (Rimland).

La *Tierra Marginal* es en realidad un mundo costero o marítimo profundizado, bien aglutinado por las comunicaciones terrestres, optimizadoras entre el mar y las áreas interiores terrestres adyacentes. Es esta "Tierra Marginal" de Eurasia, la que contiene la mayor parte de los recursos humanos y materiales del mundo, cuyo valor real y efectividad se han visto acentuados por la complementación de las comunicaciones terrestres y marítimas. Por consiguiente, la potencia o combinación de potencias, que obtenga el control efectivo de la mayor parte de esta "Tierra Marginal" de Eurasia, controlará la base mayor, para ejercer el poderío comercial y militar del mundo, y sin duda, por este medio dominará al mundo.

Spykman, prudentemente no se aventuró a predecir si ese control de la "Tierra Marginal" podría conseguirse desde dentro o desde fuera de la Isla Mundial o por qué medio político se lograría.

VI. CONCLUSIONES

Se ha presentado a consideración del lector tres teorías distintas, y en algunos aspectos contradictorias, acerca de cuál es el camino para que una potencia dada pueda conquistar el Poder y la hegemonía mundiales, y una cuarta integradora, o según algunas

opiniones, conservadora, moderada y prudente. Todas estas teorías fueron expuestas hace 35 y 80 años atrás, y en este lapso se han producido dos guerras mundiales y un período de postguerra en el que, si bien no ha imperado la guerra, tampoco puede decirse que haya reinado la paz, por cuanto la confrontación entre las dos superpotencias ha continuado en un esquema que, para algunos resulta desconcertante, y que, a falta de un nombre mejor ha sido denominada “Guerra Fría”. Estos hechos han servido para poner a prueba estas teorías; pero además tenemos otra ventaja sobre sus forjadores para evaluarlas: y es que lo que para los profetas de ayer era el futuro, para nosotros es el presente o el pasado, así es que este examen retrospectivo no pretende elucubrar una nueva teoría, sino ver, a la luz de los hechos históricos, los aciertos y las fallas de las visiones expuestas, y en base a que factores de ellas las actuales superpotencias han llegado, si no a dominar individualmente el mundo, por lo menos a hacerlo en conjunto y a disputar, sin opositores válidos, entre ambas su dominio. En primer término es necesario dejar en claro que ninguna de las teorías expuestas ha resultado a la postre ser dueña de la verdad absoluta, aproximándose a ella todas en diferente grado.

Sacando conclusiones en orden cronológico, tal como las teorías fueron expuestas, debemos anotar en primer término que la visión marítima de Maham se aprecia ideal para proyectar la influencia nacional sobre vastas áreas de ultramar; la URSS parece haberlo comprendido así desarrollando un poderío marítimo cuya finalidad es básicamente política. Pero pareciera ser que tal visión no es suficiente para influir en países ricos en recursos naturales y poderosos en potencial bélico como es el caso de USA o de China Comunista. Por otra parte, si bien es cierto que Maham parece haber apreciado en su justa medida el rol preponderante que las comunicaciones marítimas jugarían en la economía de los Estados en la época actual, que para él era el futuro, no muestra haberse percatado del “rol diplomático” que el Poder Naval puede jugar en tiempo de paz, por las características que le son propias; en efecto, las naves de guerra o las agrupaciones navales, pese a gozar de la ficción jurídica de extraterritorialidad, pueden visitar puertos y zurcar las aguas jurisdiccionales de otros Estados, en una actitud que se califica de normal, sin que su presencia sea ofensiva o al menos inquietante. Pero al hacerlo cumplen un rol de política exterior que va desde la simple presencia (mostrar la bandera) hasta la presión psicológica considerable, que es posible graduar, que ejerce una agrupación naval poderosa por encontrarse cercana al área en que ciertos acontecimientos se desarrollen o pueden desarrollarse (es una advertencia sin llegar a constituir amenaza a menos que se desee este último, pudiendo incluso llegar al bloqueo sin que necesariamente deba existir un estado de guerra. La “crisis de los proyectiles de Octubre” en aguas de Cuba, y las frecuentes crisis del medio Oriente en el Mediterráneo, ilustran con elocuencia lo indicado.

En cuanto a la visión terrestre de Mackinder, la experiencia parece mostrar que el mundo no tiene una Tierra Corazón propiamente tal, o que el dominio de la Isla Mundial no confiere a quien lo detente el dominio del mundo como Mackinder sostuvo. Si así fuera, no cabe duda que la URSS que controla la Tierra Corazón de la Isla Mundial desde hace 35 años debiera haber ya alcanzado, por este solo hecho, el Imperio Universal. No se pretende al

decir esto desconocer el tremendo poder que detenta y proyecta Rusia, pero está a lo menos contrapesado y no es por tanto único ni universal; más aún pareciera que su gravitación política la debe el moderno imperio Soviético, más que a su dominio de la Isla Mundial, a su tremendo potencial bélico, a su enorme influencia ideológica y a su capacidad, pese a sus condiciones geográficas adversas, de haber desarrollado un Poder Naval del que, lo peor que podría decirse, es que es el segundo en el mundo, lo que le permite hacer sentir su influencia más allá de las costas de la Isla Mundial, y parece conceder, como anotamos, ventajas en favor de la idea de Maham.

La visión de Seversky fue, como vimos, “flor de un día”, y se fue en el tiempo como se van todos los sueños que carecen de bases reales sólidas. Hoy es tan sólo una curiosidad histórica como alguien acertadamente anotó refiriéndose a las bases tan despreciadas por Seversky, “los caballeros del aire, al igual que Arquímedes, necesitan de un punto de apoyo antes de pensar siquiera en mover el mundo”.

Spykman, aunque distando mucho de “haberse anotado una fama”, parece ser el que estuvo más cerca de la verdad, y ello no es extraño si recordamos que de los cuatro fue el que vivió más próximo a nosotros, tuvo a su disposición por tanto gran parte de la información histórica que nosotros tenemos.

Spykman fue acertado al decir que el mundo no tiene una Tierra Corazón propiamente tal, sino que ella es atributo de masas continentales de dimensiones mayores, por tanto, quienquiera que controle una tierra corazón, cualquiera tierra corazón, no necesariamente la que Mackinder describió, está en posición favorable para proyectar su influencia al resto del mundo a condición que también domine la tierra marginal o anillo terrestre circundante, lo que le permitirá desarrollar un Poder Naval que haga sentir esta influencia más allá de la masa terrestre que domina.

Es decir, Mackinder, Maham y Spykman serían complementarios, al menos en parte de sus ideas.

Esto explicaría la posición geopolítica preponderante alcanzada por Estados Unidos desde fines de la Segunda Guerra Mundial, que, pese a estar situado en lo que Mackinder llamó Islas Exteriores, por dominar la Tierra Corazón y el anillo circundante de una determinada masa continental, y poseer un adecuado Poder Naval, ha logrado proyectar su influencia a nivel mundial. Pero ha sido este un liderazgo no buscado ni deseado y para el cual evidentemente no tiene vocación, con lo cual el Poder se le escapa de sus manos. He aquí un factor no cuantificable pero de gravitación fundamental en el problema, que ninguno de los cuatro teóricos consideró.

Rusia en cambio sí tiene vocación de líder y una clara filosofía de poder, pero, pese a dominar la Tierra Corazón de Mackinder, no domina la Tierra Marginal de Spykman, y en el único sector que la domina ésta le da el acceso a un mar casi constantemente helado. La

URSS, pese a su enorme extensión de país-continente, como lo llamó Napoleón, y a su muy extensa costa bañada por varios océanos y mares, no tiene acceso libre, incontrollado, a "mares calientes", he aquí otro factor de vital importancia que ningún teórico consideró en sus planteamientos.

Así pues, geopolíticamente hablando, quizás si en la limitación hidrográfica de uno y en la limitación psicológica del otro, se encuentre la explicación de la bipolaridad, jamás resulta en que ha vivido el mundo hasta la fecha, en un forcejeo tras un predominio mundial no logrado por ninguno de los dos y que quizás sí ya, por la ley de la entropía se les haya escapado a ambos definitivamente de sus manos en el siempre cambiante mundo en que nos ha tocado vivir.

LA GUERRA SUBVERSIVA COMO METODO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Gerhard Sasse E.

Ingeniero Comercial. Diplomado en Relaciones
Internacionales.

PROLOGO

Los manuales tradicionales de Relaciones Internacionales distinguen usualmente entre dos métodos fundamentales, a los cuales puede recurrir un Estado en su afán de lograr sus Objetivos Nacionales.

El primero de estos métodos "La Diplomacia" agrupa aspectos tales como la persuasión, la oferta de recompensas, la negociación e incluso la amenaza y el soborno.

El segundo método, por excelencia, es "La Guerra", definida por Clausewitz como "la continuación de las relaciones políticas por otros medios", abarca una amplia gama que va desde las acciones de bloqueo, hasta las invasiones territoriales, desde el bombardeo convencional de artillería hasta el empleo de armas atómicas, biológicas o químicas. En este contexto, es usual descubrir el uso de técnicas guerrilleras tales como las acciones de comandos, los sabotajes, el terrorismo a objetivos específicos y las acciones de propaganda, como un instrumento más destinado a apoyar a las estrategias y tácticas que tienen como fin último, el logro de un objetivo que se persigue abiertamente.

En ambos métodos, el Estado que los emplea está claramente identificado, y por ende, el fin que persigue con ello, por lo general, también. Los anonimatos, si es que existen, sólo

se mantienen por corto tiempo, y se refieren a acciones puntuales o limitadas, y en última instancia el Estado que usa algún método es responsable por su accionar.

Es así como si tropas soviéticas invaden Afganistán, o tropas americanas intentan una acción de rescate en Irán, los protagonistas de este tipo de acciones pueden ser identificados por los países miembros de la comunidad internacional y deben, en alguna instancia, responder por sus actos.

Sin embargo, día a día, en todos los continentes del mundo, se llevan a cabo acciones, muchas de ellas de gran envergadura, sin que ningún Estado se haga responsable por ellas. Estas acciones van desde atentados a líderes, raptos, colocación de bombas, toma de rehenes, hasta el ataque de ciudades por fuerzas subversivas compuestas por decenas de hombres.

Estas acciones no son, por lo general, anárquicas, muy por el contrario, obedecen a pautas y objetivos cuidadosamente estudiados. No son llevadas a cabo por aficionados o psicópatas, sino los que las ejecutan y dirigen son personas altamente entrenadas y preparadas a través de largos años de estudios y ejercicios. El equipamiento y financiamiento con que cuentan, a su vez, no es circunstancial ni improvisado, sino corresponde a altas normas de calidad, contando con el apoyo logístico correspondiente.

Estos hechos inducen a pensar y a estudiar la interrelación de una serie de acciones aparentemente aisladas. El presente artículo no pretende otra cosa que llamar la atención sobre estos acontecimientos y tratar de buscar una lógica que una y que guíe hechos tales como las guerras revolucionarias en Africa, la subversión de Centroamérica y los atentados terroristas en países del Cono Sur de América o Europa Occidental.

I. DEFINICION Y ANALISIS HISTORICO DE LA GUERRA SUBVERSIVA

A. Terminología

Antes de entrar en materia, es necesario definir algunos de los términos que se usarán a continuación. El primero de ellos es "Guerra Subversiva". La acción de subvertir implica "trastornar o revolver un orden establecido". Para los fines del análisis que aquí se pretende se usará el término "subvertir" como sinónimo de "insurgir" que a su vez tiene el significado de "levantamiento o rebelión contra el poder establecido".

Llevado al ámbito de la Ciencia Política, un subversivo será aquel individuo que pretende, mediante técnicas subversivas, provocar un cambio de gobierno y/o de la estructura legal en que este gobierno se sustenta.

El término “Guerrilla”, que implica “operaciones armadas con carácter militar o paramilitar realizadas por fuerzas irregulares independientes de un ejército regular”, es sólo una de las estrategias que pueden ser usadas por un grupo subversivo en la persecución de sus objetivos.

En igual forma el “Terrorismo” es sólo una estrategia más que puede ser empleada en el contexto de una Guerra Subversiva, al igual que la “Propaganda Armada”, los “Secuestros”, etc., entre otros.

Resumiendo, se puede decir que si un gobierno se ve enfrentado a acciones guerrilleras, acciones terroristas, acciones de secuestros, etc., estamos frente a manifestaciones diversas de un método que engloba estas acciones denominado Guerra Subversiva o también llamada Guerra Revolucionaria.

Una de las diferencias fundamentales, aparte de las que se verán más adelante, entre la Guerra Subversiva y la Guerra Convencional, consiste en que la subversión busca primero la adhesión y/o el dominio del pueblo y luego la derrota de las Fuerzas Armadas, contra las que se ve enfrentado, secuencia que en el caso de la Guerra Convencional es inversa.

B. Orígenes

Desde los tiempos de Alejandro, de Aníbal y de César, la resistencia de pequeñas bandas a las fuerzas militares regulares constituyó una forma importante de conflicto militar.

A comienzos del siglo XIX cuando los ejércitos reales españoles caían derrotados frente a la invasión napoleónica, el pueblo de España comenzó una persistente y firme resistencia. Esta resistencia se manifestaba a través de un continuo hostilización a menor escala de las fuerzas invasoras, constituyendo lo que se llamó la “pequeña guerra”. Esto dio origen al vocablo “guerrilla” que hoy día tiene significado casi universal.

Un siglo más tarde, durante la Primera Guerra Mundial, en los años 1916 al 1918, T.E. Lawrence, al mando de las fuerzas árabes, se enfrentaba con las fuerzas militares turcas, usando tácticas de guerrilla. A diferencia de lo sucedido en España, Lawrence reconoció que sus fuerzas no podían hacer frente a las fuerzas turcas en una guerra convencional y optó, desde un comienzo, por el uso de la guerrilla, antes que sus fuerzas fuesen desarticuladas o debilitadas por una derrota en un enfrentamiento convencional.

Así nace una nueva forma de hacer la guerra, que posteriormente comenzaría a evolucionar y a perfeccionarse, hasta alcanzar los grados de sofisticación que hoy en día conocemos bajo el término de Guerra Subversiva.

Entre los principales seguidores de los escritos de Lawrence se encuentran, desde un comienzo, importantes líderes de las corrientes de pensamiento marxista de su época. Ellos

comprendieron rápidamente el valor de esta nueva forma de llevar a cabo una guerra, adaptando y perfeccionando sus métodos.

Mao Tse-tung, en China; Josip Broz Tito, en Yugoslavia; Ho Chi Minh, en Vietnam; son sólo algunos de los más notables seguidores de las técnicas de Lawrence.

La resistencia de los “maquies” franceses en contra de los invasores alemanes durante la Segunda Guerra Mundial fue una de las pocas versiones no marxistas de una aplicación de Guerra Subversiva, en cuya organización, sin embargo, destacó nítidamente el Partido Comunista francés.

A estos hechos se debe en primera instancia que la “propiedad intelectual” de la mayoría de los manuales que instruyen sobre las estrategias y tácticas subversivas, sean de origen marxista, hayan sido escritas por marxistas y se basan en experiencias marxistas, ya sea en contra de fuerzas invasoras, regímenes “totalitarios”, potencias colonialistas, etc.

II. ESQUEMA TEORICO DE LA GUERRA SUBVERSIVA

El análisis de los escritos relacionados con la guerra subversiva, en especial las obras de Mao Tse-tung y las experiencias actuales, recogidas por diversos autores en cuanto a las estrategias y tácticas empleadas por la subversión en Angola, Rodesia, Nicaragua, entre otras, permiten una serie de conclusiones válidas independientes de la ideología que la propicie.

A. *Ventaja de la Guerra Subversiva frente a la Guerra Convencional*

Las características propias de la Guerra Subversiva en que se basa su eficacia son, en primer lugar, su alta movilidad. Esta movilidad permite el máximo aprovechamiento del factor sorpresa y no requiere de grandes contingentes ni de gran infraestructura en los lugares donde opera. Esto conlleva rehuir todo enfrentamiento prolongado con las fuerzas de gobierno, aplicando la táctica de “atacar y huir”, que le es característica.

En segundo lugar, cabe destacar la preponderante importancia de la propaganda y psicología en este tipo de guerra. Basado en la diferencia fundamental entre la Guerra Subversiva y la Convencional, que ya se mencionara, y que consiste en buscar primero la adhesión y/o dominio del pueblo y luego la derrota de las Fuerzas Armadas regulares, las acciones de guerra psicológica y de propaganda cobran una vital importancia.

La natural inclinación humana de sentir compasión por el menos fuerte y lo necesariamente impopular de muchas de las técnicas antisubversivas, usadas por las Fuerzas

Armadas regulares, son situaciones que se explotan al máximo en las campañas propagandísticas, convirtiéndose muchas veces en ventaja para la subversión.

En tercer lugar, la Guerra Subversiva resulta, comparada con la Convencional, ser relativamente más económica, lo cual favorece su proliferación.

Por último, y aquí radica quizás el principal factor de ventaja que induce al uso de la Guerra Subversiva como método en las Relaciones Internacionales, ésta no compromete al Estado que la instiga y la financia. Este punto es tan importante que bien merece ser analizado con algo más de acuciosidad.

Uno de los principales peligros de una guerra Convencional es su posible escalada. Esta escalada puede darse, por una parte, por intromisión de terceros países en ella, con lo cual la humanidad se podría ver arrastrada nuevamente a una Guerra Mundial. Por otra parte, la escalada puede provenir por el traspaso de la barrera del uso de armas convencionales hacia el empleo de armamento nuclear, con lo cual el desenlace de un conflicto en la actualidad se torna imprevisible.

Este riesgo de una escalada ha resultado ser el principal freno para el inicio de Guerras Convencionales, a nivel local internacional. Como sustituto a ellas, las potencias revisionistas, que aspiran a una expansión territorial e ideológica, en especial la Unión Soviética, han optado en gran escala y en la mayoría de sus frentes, por el uso de la Guerra Subversiva como método para el logro de sus Objetivos Nacionales.

B. Condiciones necesarias para el surgimiento de una Guerra Subversiva

No es normal que un ciudadano común esté dispuesto a tomar un arma y a enfrentarse a las Fuerzas Armadas regulares del país en que vive. Para que personas lleguen a poner en juego su vida, la de su familia y amigos en una "aventura" de este tipo, con alguna probabilidad de éxito, deben darse, normalmente, tres condiciones previas.

La primera condición, es la existencia de una "base amplia de descontento" en la ciudadanía. Este descontento puede provenir de una gran diversidad de factores, tales como una inestabilidad política, una explotación de parte de la ciudadanía por algún sector poderoso nacional o extranjero, un inadecuado nivel de vida, la existencia de un gobierno despótico, una escasez de alimentos, discriminaciones religiosas, raciales o de grupos étnicos minoritarios, etc.

No cabe duda que este descontento puede ser fruto de una situación real que motiva a la gente, o puede ser en gran medida provocado en base a alguna situación menor de injusticia, debidamente manipulada y magnificada por la propaganda.

Una segunda condición necesaria para el surgimiento de una Guerra Subversiva es la

existencia de un "grupo de líderes" capaces de encauzar la "base amplia de descontento" hacia la vía de la subversión. El proceso de captación de estos líderes naturales es diferente a la captación de grandes masas por la población y excede de las pretensiones de este análisis.

La tercera condición que debería darse para el nacimiento de un movimiento subversivo con alguna posibilidad de éxito, consiste en inducir al pueblo a una "pérdida de confianza en el gobierno". Un ciudadano, consciente de la injusticia que le afecta (primera condición), con un grupo de líderes que le prometen una vía de solución a su problema (segunda condición), difícilmente aceptará adoptar una vía que pone en peligro a su vida, si es que tiene alguna confianza en que el gobierno puede dar una solución a su problema. Por lo general, recién una vez perdida esa confianza en el gobierno (tercera condición) será presa fácil de aquellos líderes que lo pretenden captar como miembro de un movimiento subversivo. Es nuevamente en esta "lucha por la confianza" donde la propaganda y la psicología juegan un papel decisivo.

C. Etapas de la Guerra Subversiva

La esquematización de las etapas de una Guerra Subversiva resulta difícil y por naturaleza discutible. Es por ello que la división propuesta a continuación, que por lo demás se basa en los postulados de Mao Tse-tung, tiene sólo fines analíticos.

1. Etapa de organización de la subversión

Esta primera etapa pasa, por lo general, completamente desapercibida para un ciudadano común sin marcadas inquietudes político-partidistas, que conforman normalmente la mayoría dentro de un país.

Consiste en identificar a un grupo de ciudadanos, con características comunes, que se ven enfrentados a algún tipo de descontento. El problema o la situación de insatisfacción, como ya fuera planteado en las condiciones necesarias para el surgimiento de una subversión, puede ser absolutamente variado, y en última instancia el motivo pasará a ser completamente secundario, con tal de lograr que la gente actúe en contra del gobierno.

Una vez identificado el grupo con las condiciones deseadas, se le somete a una intensa propaganda destinada a crear en ellos la conciencia de su situación de descontento y la imposibilidad de aspirar a una solución proveniente del gobierno. Este trabajo de concientización es llevado a cabo a través de todos los canales, posibles, que abarca desde la propaganda de agentes o agitadores en forma directa, infiltrados en los medios de comunicación social, hasta a través de las diferentes iglesias. En forma paralela se preparan los líderes destinados a encauzar este grupo en la búsqueda de la solución a sus problemas. La no existencia de estos líderes es remediada mediante el envío de personas, con las

características potenciales de líderes, a “becas de perfeccionamiento” en los países instigadores de la subversión. No es mera casualidad que existan en una serie de “universidades” y campos de entrenamiento destinados a especializar alumnos del Tercer Mundo en los países de la Orbita Socialista a las cuales acuden anualmente cientos de “estudiantes”. Este “perfeccionamiento” cubre la gama completa de especialidades que sean requeridas en cualquiera de las etapas de la Guerra Subversiva, que van desde el adiestramiento en técnicas subversivas de carácter militar, hasta la preparación para trabajos administrativos y de gobierno.

Resulta sorprendente ver como, por ejemplo en Namibia, seis años antes que comenzara el movimiento subversivo SWAPO a actuar en contra del gobierno establecido, la Unión Soviética comenzó a reclutar a los actuales líderes y a otorgarles “becas de perfeccionamiento” en la famosa Universidad de Lumumba. Idéntico reclutamiento de líderes se lleva a cabo en la mayoría de los países del Tercer Mundo, que en este momento aún viven en estado de tranquilidad ciudadana.

En resumen, esta primera etapa está destinada a la creación de las bases necesarias para llevar adelante una Guerra Subversiva, tales como la formación de una base de apoyo en el pueblo, el adoctrinamiento de los líderes necesarios y la organización y adiestramiento de las futuras fuerzas insurgentes.

2. Etapa del comienzo y expansión de la subversión

Es recién en esta segunda etapa en donde el ciudadano común es enfrentado a la realidad de los efectos de una subversión. Es aquí donde pasan a ser visibles acciones tales como el secuestro y asesinato de líderes de gobierno, atentados terroristas, propaganda armada, etc.

Estas acciones menores, generalmente de carácter propagandístico y destinadas a lograr un efecto primordialmente psicológico, pasan luego a tomar una mayor envergadura, llegando a producirse pequeños enfrentamientos con las Fuerzas Armadas regulares y/o la toma de pequeñas localidades.

Paralelamente se preparan las condiciones, tanto en el ámbito nacional como internacional, para la creación de un gobierno insurgente.

Especialmente ilustrativa, por el fiel seguimiento a los principios clásicos, resultó ser esta segunda etapa en la estrategia seguida por el Movimiento Sandinista en Nicaragua, hace sólo algunos meses, y en la actualidad en la situación que se vive en El Salvador.

3. Etapa de destrucción del Gobierno por la subversión

En esta tercera etapa, la Guerra Subversiva alcanza tal envergadura que comienza a adoptar características de Guerra Convencional. Los enfrentamientos son a mayor escala,

comprometiendo gran cantidad de contingente humano y pertrechos militares y la búsqueda del dominio territorial se torna prioritaria, con el fin de establecer un gobierno insurgente. El reconocimiento internacional, que naturalmente se produce en forma inmediata, por parte de los países de la Orbita Socialista, es sólo un paso necesario para formalizar la intervención directa o abierta a través de algún pacto de amistad, de ayuda, de alguna petición a proporcionar asistencia militar o económica, o de “ayuda humanitaria”.

La culminación de esta tercera etapa la hemos visto concretarse en estos últimos años con alarmante secuencia. Cuba, Vietnam, Laos, Camboya, Mozambique, Nicaragua, Angola, son sólo algunos de los ejemplos más ilustrativos al respecto.

Incluso el caso de Rodesia se enmarca dentro de este esquema. Si bien la llegada al poder de parte de los marxistas se produjo a través de elecciones, las acciones terroristas de los grupos subversivos —convertidos en partidos políticos— durante las últimas semanas de la campaña electoral, combinadas con la extorsión o por medio de amenazas de represalias “indujeron” a la mayoría de la población a ver en un gobierno marxista la única alternativa de poner fin a la guerra y a los sufrimientos que ella implica. Es así como detrás de un triunfo aparentemente “democrático”, se refleja claramente el esquema, en este caso modificado en su tercera etapa, de la toma del poder mediante la Guerra Subversiva.

III. PAPEL MARXISTA EN LAS GUERRAS SUBVERSIVAS

Bien vale recapitular sobre el papel de los países de la Orbita Socialista en la mayoría de las Guerras Subversivas que hoy en día sufren los países del Tercer Mundo.

En primer lugar, las causas visibles de la subversión nunca son ideológicas. Todas las recientes Guerras Subversivas se realizan en aras de la independencia, de la libertad o de la igualdad o, dicho de otra forma, en contra de la explotación, de la tiranía, o la injusticia. El marxismo se identifica con estas causas, se infiltra en ellas, las promueve y termina concentrando el poder en líderes que le son ideológicamente afines.

El aporte directo se limita a preparar líderes, dar instrucción y capacidad de organización, y a una gran ayuda en el ámbito económico y propagandístico que normalmente se canaliza de tal forma que su origen resulta, al menos, difuso, y que no compromete, dentro de lo posible, a los verdaderos países instigadores y responsables de estas guerras.

Sólo una vez alcanzados los objetivos deseados, y consolidada la situación, suele salir a relucir oficialmente el marxismo como ideología.

IV. EXPECTATIVAS FUTURAS

Las estrategias y tácticas de la Guerra Subversiva ya no son secreto para nadie. Lo que durante las últimas décadas parecía ser patrimonio intelectual reservado a los países de la Órbita Socialista es hoy en día analizado y estudiado a todo nivel en Academias Militares e Institutos de Ciencias Políticas a través de todo el mundo occidental. La preocupación por estos hechos se refleja a nivel de partidos políticos, medios de comunicación social, Iglesias y del ciudadano común que se ve afectado. Esto debería hacer más difícil el uso del método de la Guerra Subversiva por parte del marxismo, en su afán de expansión territorial e ideológico. Sin embargo, las bases ya creadas en muchos países, no sólo del Tercer Mundo, a través de la primera etapa de organización de la subversión, hacen posible predecir tiempos duros en la lucha en contra de la subversión. Países tales como Sudáfrica, España, Italia e incluso Estados Unidos, aparentemente se encuentran hoy en día en condiciones propicias para el comienzo y la expansión de la subversión. En la medida que bajamos en la escala de desarrollo de los países del mundo, la lista se ve aumentada con el nombre de varias decenas de países propensos a la subversión.

Las naciones amenazadas por la subversión han reaccionado de formas diversas, de acuerdo al tipo de régimen político que enmarca la acción de sus gobernantes, recursos disponibles y posición internacional. Lo inquietante al respecto, sin embargo, es observar la inexistencia de un criterio común, de un consenso, en cuanto a respuesta frente a la amenaza del expansionismo de la ideología marxista por medio de la Guerra Subversiva, tanto a niveles nacionales como internacionales. La esporádica e incipiente colaboración entre algunos estados europeos y experiencias similares en el continente americano, distan mucho de representar un freno efectivo a la amenaza planteada.

La derrota de un importante número de grupos subversivos, no es necesariamente un antecedente suficiente para minimizar el peligro que representa. La eliminación de la subversión marxista en países tales como Grecia, Bolivia y Uruguay, para dar algunos ejemplos, debería ser sólo tomada como demostración de que este método puede ser neutralizado, si es que existe la voluntad política y el apoyo internacional para lograrlo.

En la medida que los países de occidente sigan tomando conciencia de estos hechos, y estén dispuestos a enfrentar en forma conjunta y coordinada estos embates, la posibilidad de derrotar la expansión marxista será real; lo contrario significará que se seguirá engrosando la lista de países que han perdido su libertad, a nivel de gobierno y a nivel de ciudadanos.

Las estrategias y tácticas de la fuerza Subversiva ya no son nuevas por sí mismas. Lo que durante las últimas décadas parecen ser patrimonio intelectual reservado a los países de la Océano Pacífico es hoy en día compartido y estudiado a todo nivel en América Latina. Los trabajos de la Comisión Política de la fuerza Subversiva, así como los documentos de la fuerza Subversiva, reflejan a nivel de partidos políticos, movimientos de comuneros, socialistas, y del ciudadano común que se han estado haciendo. Esto debe hacerse debido al uso del método de la fuerza Subversiva por parte del movimiento. En el mundo del Tercer Mundo, el mundo de la Océano Pacífico, las fuerzas creadas en muchos países, no sólo del Tercer Mundo a través de la primera etapa de la fuerza Subversiva, sino también de la segunda, están en tiempos duros en la lucha en contra de la subversión. Países tales como Argentina, España, Italia e incluso Estados Unidos, esencialmente, se encuentran en una situación de guerra para el comienzo y la expansión de la subversión. En la medida que países en escala de desarrollo de los países del mundo, la lista se ve aumentada considerablemente. Varias decenas de países propensos a la subversión.

Caract. Sin un movimiento
 es = 9' ejemplo del líder
 y los otros 9' secundarios
 distintos pero no indep.
 de ellos.

Las naciones amenazadas por la subversión han reaccionado de formas diversas, de acuerdo al tipo de régimen político que existe, la acción de sus gobiernos, recursos disponibles y posición internacional. En particular al respecto, sin embargo, es observable la influencia de un cierto común, de un concepto, en cuanto a respuesta frente a la amenaza del expansionismo de la ideología marxista. Por medio de la fuerza Subversiva, tanto a nivel nacional como internacional. La espontánea e orgánica colaboración entre algunos estados europeos y experiencias similares en el continente americano, distan mucho de representar un freno efectivo a la amenaza planteada.

La falta de un importante número de grupos subversivos, no es necesariamente un antecedente suficiente para minimizar el peligro que representan. La eliminación de la subversión marxista en países tales como Grecia, Bolivia y Uruguay, para dar algunos ejemplos, deberá ser sólo tomada como demostración de que este método puede ser neutralizado, si es que existe la voluntad política y el apoyo internacional para lograrlo.

En la medida que los países de occidente sigan tomando conciencia de estos hechos, y estén dispuestos a enfrentar en forma conjunta y coordinada estos embates, la posibilidad de derrotar la expansión marxista será total; lo contrario significará que se seguirán engañando a la lista de países que han perdido su libertad, a nivel de gobierno y a nivel de ciudadanos.

LA CONCEPCION POLITICA QUE SUSTENTA AL ACTUAL GOBIERNO DE CHILE

José Francisco Aguirre Ossa

Abogado y Publicista Profesional. Alumno del
Curso de Seguridad Nacional.

Seguramente que a Ud., estimado lector, le ha parecido el título de este artículo un tanto curioso, y, tal vez, piensa que se debe a un error de imprenta, y que por eso diga “La Concepción Política que sustenta *al* actual gobierno”, y no “que sustenta *el* actual gobierno”, cambiando de este modo el objeto “sustentado”, es decir, no es el gobierno quien sustenta o mantiene” en forma artificial, alguna “Política”, sino que es el gobierno, como tal, el que es sustentado, o se sostiene y mantiene, gracias a esa Concepción Política.

De toda lógica es pensar, que si algo es capaz de mantener a otra cosa, es porque existen dos cosas distintas, como en el caso del techo y las vigas; el techo y las vigas son dos cosas distintas, pero esto no quiere decir que sean independientes la una de la otra, pues sin las vigas el techo se caería, y las vigas sin el techo carecerían de razón de ser, pues la viga es tal en la medida que soporta al techo. En el caso del gobierno y de la Concepción Política, o mejor dicho, de los principios que la conforman, sucede igual cosa, pero, así como el techo necesita de vigas reales y fuertes, y no podría sustentarse en algunas prolongaciones de sí mismo, el gobierno sólo se puede sustentar en estos principios y por tanto ser gobierno (pues el techo sólo puede ser techo cuando tiene vigas), si los principios que lo sustentan no son creación de él, sino que tienen una entidad distinta son reales y por tanto verdaderos (de verdad ontológica).

Los principios, además, para ser tales requieren ser verdaderos en otro sentido; en el sentido de verdad lógica (la verdad lógica es la adecuación de la inteligencia a la cosa), es decir, los Principios deben ser adecuados a la naturaleza y fin de aquella función que se llama gobierno.

Sin duda que ahora, a nuestro estimado lector, todo este prólogo, le parecerá mucho más curioso que el título mismo, pero he decidido comenzar de este modo (por el principio), pues existe en nuestro país una casi absoluta y total ignorancia acerca del concepto, o de lo que es en esencia la Política y por tanto tampoco se sabe cuál es el objetivo o fin de la misma, esto es, el bien común de la colectividad o bien común general.

Este desconocimiento se extiende además, a las nociones fundamentales o Principios por los cuales se gobierna la Política, así el concepto de orden, de libertad, o de justicia, aparecen como conceptos subjetivos, sin que se vislumbre siquiera, una realidad objetiva subyacente.

Esta ignorancia no es nueva sino que se ha venido arrastrando a través de nuestra historia desde hace ya muchos años, y hoy en día se hace más patente en las opiniones, ya sea en la cátedra o en los medios de comunicación, que expresa la gran mayoría “intelectual”, así podemos ver que la noción de Bien Común es identificada habitualmente con el bien o prosperidad propio; y que cada uno de los principios, como son la libertad o la justicia, son miradas a través de un prisma egoísta, de donde resulta que un acto es justo si me reporta algún beneficio y que la libertad es sólo un concepto vacío que me permite hacer lo que yo quiera para saciar mis apetitos.

En este estado de cosas el espíritu de servicio y el sacrificio en bien de la Patria parece ser un absurdo, en el cual creen unos pocos “inocentes” que aún no logran darse cuenta de la “realidad”. Lo mismo sucede con las virtudes, como la Templanza o la Fortaleza; nos son presentadas como cosas del pasado, como “tabúes” con los cuales hay que romper de una vez por todas si queremos ser “hombres modernos”.

Cuando nos preguntamos por qué existe esta ignorancia y por qué hemos caído en esta visión parcial y egoísta del mundo, nos preguntamos por aquello que es la característica de nuestro tiempo, por la gran enfermedad de este siglo; aquello que hace que las cosas pierdan su visión real y se desfiguren, quedando sólo la forma vacía, sin substancia alguna; esto es, el relativismo moderno, fruto de la Democracia Liberal generada a partir de la Revolución Francesa.

Es, sin duda, el relativismo lo que nos impide tener un concepto claro de la realidad, puesto que en esta perspectiva la realidad como tal no existe, sino que depende de lo que yo piense, es decir, es “mi realidad”, y por tanto no podemos hablar así de Bien Común o de libertad o de justicia, sino de “mi libertad”, “mi Bien Común”, “mi justicia”, y claro, por supuesto, “mi verdad”.

Es esta situación de confusión general lo que permitió en nuestro país el acceso legal del comunismo al poder, y decimos al poder, y no que accediera a la Autoridad Política, pues ésta estaba ya desfigurada y se había perdido en el limbo de los conceptos vacíos.

La Patria vivía en esos momentos una descomposición moral, política, social y de todo orden, que imposibilitó la existencia siquiera remota de una batalla contra el marxismo —esta batalla no se dio jamás—, y no se dio, pues las fuerzas capaces de dar la lucha ya estaban derrotadas de antemano. ¿Cómo podría el país oponerse si ni siquiera sabía contra quien debía hacerlo? Todo era relativo, eran tan “verdaderos” los conceptos de Marx como los que sustentábamos por nuestra tradición hispana y católica.

Sin embargo, a pesar de este estado general de cosas, Chile se salvó del marxismo gracias a la pequeñísima cantidad de cordura y razón que aún existía en la mente de cada uno de sus habitantes y a su instinto de conservación que hizo reaccionar a nuestras Fuerzas Armadas y de Orden. Pero así como ningún hombre puede “vivir”, es decir alcanzar su fin, para el cual fue mandado a la tierra, solamente con sus instintos, sino que requiere de su inteligencia y voluntad, pues cada acto debe darse en una ordenación racional hacia ese fin, y cuando no es así sólo sobrevive, pero no vive; un país tampoco puede “vivir” en base solamente de sus instintos, pues cualquier país es una sociedad con una clara finalidad, y es que cada uno de sus habitantes pueda lograr su propia perfección, de donde se desprende que cualquier gobierno que sea tal, deberá conducirlo hacia esa situación, y que este es el sentido o razón de que existan gobiernos.

Ahora bien, la persona que ha de ir a algún lugar, necesita saber cuál es éste de antemano, de lo contrario jamás conseguirá llegar a su destino, y hemos dicho que los gobiernos deben conducir a sus países a un “lugar”, que si bien no es un lugar físico es, en cierta manera, un lugar, un punto, una situación, y es aquella donde todos tengan la posibilidad de lograr su realización personal, este era el destino o rumbo que Chile había perdido, y por ello el gobierno militar, para que la Patria viviera, debió buscar nuevamente ese camino, debió volver a reseñar aquellos “Principios Universales e Inmutables” que no dependen ni del grupo gobernante ni de las circunstancias, sino de la “real adecuación de éstos a la naturaleza y fin de la función gubernativa”, y que, por tanto, “son los mismo en cualquier parte donde haya hombres que vivan en sociedad”.

Pero además de señalar este camino genérico, que constituye la esencia de la Concepción Política que lo sustenta, el gobierno lo especificó, dándole las características propias de nuestra Patria y por eso nuestra Declaración de Principios define sólo el camino real de Chile, y no es receta de valor mundial.

Ya hemos visto entonces, cuál es la razón de ser de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, que realizó la Honorable Junta de Gobierno en 1974 y que en ella se contienen Principios Universales que no pueden cambiar con el tiempo, lo que nos da razón para volver a verlos, hoy día, en este modesto artículo.

Una Concepción Política implica siempre una “cosmovisión”, es decir una visión completa del hombre y de la sociedad, de tal suerte que si pretendemos ver cual es la que sustenta al gobierno de Chile, debemos ver si existe esta cosmovisión.

El capítulo II del documento, que analizaremos, lleva por título precisamente, el de “Concepción del hombre y de la sociedad”, es decir, aborda el problema por el principio lógico; El gobierno de Chile parte declarando que “respeta la concepción cristiana sobre el hombre y la sociedad”, y a renglón seguido define al hombre como “un ser dotado de espiritualidad”, señalando que “de ahí emana el verdadero fundamento de la dignidad de la persona humana”. Sin duda que esta es la Declaración esencial, éste es el principio del cual emanan, o se deducen los demás.

¿Qué significa definir al hombre como un ser dotado de espiritualidad? En primer lugar significa que el hombre es un compuesto de espiritualidad y otra cosa, ya que no se puede ser lo mismo de lo que se está dotado, pues no podría diferenciarse. El hecho de que el hombre esté compuesto de dos partes es algo que podemos comprobar al observarlo, vemos que el hombre al igual que los animales, es capaz de moverse sin ayuda externa, es decir, debe tener en sí mismo el principio de movimiento, y que éste debe ser distinto de lo que es movido, pues es necesario que esté inmóvil para que pueda ser movido, y lo que está inmóvil no se puede mover por sí mismo, requiere de una causa, un motor. Tenemos, entonces, dos “partes” en el hombre, lo que se mueve y lo que es movido. La doctrina cristiana, a la que el gobierno adhiere nos dice que la parte movida se llama cuerpo, y el motor o principio del movimiento se llama alma, es decir, el hombre está compuesto de alma y cuerpo.

Pero los animales también se mueven y por tanto están compuestos de alma y cuerpo, y se mueven según lo que son, es decir se mueven como animales, por tanto para moverse se requiere antes ser y ser “algo”, por ende el principio del movimiento debe ser principio del ser, ya que hemos visto que el actuar sigue al ser y el modo de actuar al modo de ser. Si el alma es principio del ser es, entonces, la forma Substantial.

También observamos que está compuesto de partes, pero hay algo que hace, que tanto el hombre como el animal o el vegetal sea uno, distinto de todas las partes que se yuxtaponen, y por tanto el alma es también principio de unidad.

Tenemos entonces que el alma, tanto humana, animal, como vegetal es principio del ser, principio de unidad y principio de movimiento.

¿Esto quiere decir, entonces, que el hombre es igual que los demás animales o que los vegetales? La respuesta que nos dicta el sentido común es que el hombre no es igual a los animales o a los vegetales, pero que realiza algunas funciones iguales, así el hombre tiene en común con los vegetales la nutrición, el crecimiento y la reproducción, y por tanto son funciones de orden vegetativo. Con los animales tiene en común los sentidos, tanto internos como externos, los apetitos y el cambio de lugar o desplazamiento, es decir, estas son las funciones de orden sensitivo, pero el hombre puede además conocer mediante su inteligencia, la esencia de las cosas, y representar esta esencia en una idea, así la idea es una representación inmaterial de la cosa conocida en el sujeto cognocente. El hombre al conocer

lo que es una cosa, también conoce lo que no es, es decir, conoce lo que es el bien y el mal de la cosa y por tanto no queda determinado como el animal, que, mediante su instinto, sólo ve lo deleitable o doloroso de una cosa, y queda determinado por lo deleitable.

El hombre, en cambio, no queda determinado, pues conoce la esencia de las cosas y al conocer éstas conoce el bien, que es el ser en cuanto objeto de apetencia, y éste es el objeto propio de la voluntad; ahora bien como las cosas creadas que están en el mundo no agotan su realidad como bien o como mal (no agotan su realidad como bien, pues son “algo”, por ejemplo, un lápiz y no son otras cosas, así el lápiz al ser solamente un lápiz no se puede agotar como bien, pues tendría que ser todas las cosas, y tampoco se puede agotar como mal, pues es decir, tiene entidad). Podemos elegir, y éste es el fundamento de la libertad humana, que consiste en la capacidad de elección que tiene como antecedente el hecho de conocer; somos libres porque somos inteligentes.

Dijimos antes, que el hombre conocía la esencia de las cosas a través de ideas y ésta es una abstracción que tiene carácter universal y necesario, así la idea de perro se aplica o sirve para todos ellos, pero sólo para los perros. La idea como vemos, es de suyo inmaterial, y es causada por la inteligencia, y para que una causa pueda lograr un efecto inmaterial debe ser también inmaterial, por tanto la inteligencia es inmaterial, pero la inteligencia es facultad del alma y es evidente que la facultad no puede ser superior a aquello en que radica, de donde se sigue que el alma humana es inmaterial.

Asimismo, si las facultades del alma, inteligencia y voluntad, pueden actuar con prescindencia de la materia, pueden ser de igual modo, ya que hemos visto que el actuar sigue al ser, y el modo de actuar al modo de ser, y por tanto si las facultades pueden ser con prescindencia de la materia, aquello en que están radicadas también debe necesariamente serlo, luego el alma es con prescindencia de la materia, es decir es substancia.

Tenemos entonces, que el alma humana es inmaterial y substantiva, lo que nos lleva a decir que el alma humana es espiritual. Esto es lo que contempla nuestra declaración de Principios al decir: “Entendemos al hombre como un ser dotado de espiritualidad”, y señala que este es el “verdadero fundamento de la dignidad de la persona humana la que se traduce en las siguientes consecuencias”, es decir, es de esta concepción del hombre, como un ser dotado de alma espiritual de donde emana la concepción de la sociedad.

La primera consecuencia es que “el hombre tiene derechos naturales y superiores al Estado” y que éstos son “derechos que arrancan de la naturaleza misma del ser humano, por lo que tienen su origen en el propio Creador”.

Este párrafo que hemos transcrito nos señala, en primer lugar, que el hombre es un ser creado, y al ser un ser creado tiene un fin, pues todo lo que es creado es creado para algo, luego nos dice que el hombre tiene una naturaleza y que de ésta arrancan ciertos derechos. La naturaleza con que fue creado el hombre debe ser apta para que alcance su fin, ya que

resultaría un contrasentido el crear algo de una manera que no sirva para lo que fue creado, de donde se puede colegir que el hombre tiene un “deber natural” que es hacer aquello para lo cual fue creado y también derechos naturales para evitar que sea desencaminado de ese fin.

Veamos ahora cuál es el fin del hombre, pues de esto, como hemos visto, podemos lograr conocer la naturaleza humana y por ende el Derecho Natural humano, pero para poder ver el fin del hombre debemos ver al Creador del mismo, ya que fue El quien se lo dio, es decir, busquemos la causa eficiente, el agente creador para luego descubrir la causa final, o fin de la creatura que analizamos, pues ésta es el aliciente de su creación.

Pensemos por un momento que el hombre se creó a sí mismo, es decir que el hombre es causa de sí mismo; al pensarlo, vemos que, para que el hombre pueda ser causa de sí mismo es necesario que exista antes de existir, lo que evidentemente nos resulta un absurdo contrasentido, por tanto debemos buscar la causa eficiente del hombre “fuera” de él, ya que hemos demostrado que no es posible que seamos causa y efecto de nosotros mismos. El hombre, entonces, debe haber sido creado por otro. Pensemos ahora que el hombre es el fruto de la evolución de las creaturas, pero esto tampoco parece lógico, ya que la cadena tiene un punto de partida y otro de llegada; el hombre, ahí la cadena se detiene, y no logramos explicarnos en forma lógica ni cómo surgió ni por qué se detuvo, por lo que debemos rechazar esta hipótesis. Además para que algo pueda ser el principio de la creación debe ser increado, es decir, debe dar razón de sí mismo, debe ser acto puro.

Así hemos llegado a que el hombre y las demás creaturas sólo pueden haber sido creadas por otra que es increada, es decir, que es causa incausada, y en esta definición sólo cabe uno Dios.

Tenemos, entonces, que el hombre ha sido creado por Dios para un fin. ¿Cuál es ese fin? Es evidente que Dios, por definición no puede crear algo para que sirva a otra cosa que sea distinto de él, y si Dios crea para El; *el hombre es para Dios*, esa es la finalidad humana, ya que se confunden en Dios la causa eficiente con la final.

Nuestra propia naturaleza, entonces, ha de servirnos para ir hacia Dios, ese es nuestro *deber natural*, y nuestro derecho natural será para hacer un uso óptimo de esa naturaleza y en función de nuestro fin último.

La forma como el hombre cumple con su fin será, entonces, haciendo un uso óptimo de su naturaleza, y esto es en esencia la ley natural humana.

Ahora bien, el hombre fue creado dentro de un universo, es decir, dentro de una unidad en lo diverso; existe toda una creación; el hombre no está solo en el mundo, y si el hombre, por ser creatura, es decir, creada por Dios, tiene que servir a esa finalidad que Dios le da, todo el resto de la Creación también participa de este fin. Sabemos, por otra parte, que en las obras se conocen a los autores, es decir, Dios es conocido por el hombre en cuanto

implicado en sus creaturas, por tanto, el fin de la Creación es constituir un reflejo de la Gloria de Dios; es decir, la Creación tiene un fin común, y sabemos que fin es bien, por lo tanto existe un bien común que es trascendente a la Creación misma, y es aquello a lo cual todo sirve, de donde podemos deducir que *Dios es el Bien Común trascendente*.

También podemos observar que dentro de la Creación existe un orden establecido entre las partes, para que ésta pueda cumplir su finalidad, ya que si no existiera este orden la Creación sería un caos, y es evidente que el caos no puede manifestarse o ser reflejo de la Gloria de El Creador, por eso el hombre no puede hacer lo que se le antoje, tiene un deber, pero en el hombre, por su especial condición de ser libre, como hemos visto anteriormente al tratar de su espiritualidad, ese *deber es moral*, es decir el hombre puede desencaminarse de él, puede romper ese orden y no ir hacia el fin para el cual fue creado.

Estas consecuencias, y en especial esta última, es importante tenerlas en cuenta, pues de ellas se deriva y refleja el fundamento, organización y funcionamiento de la sociedad.

Así la razón de que nuestra Declaración de Principios sostenga que el Estado debe reconocer y reglamentar el ejercicio de los Derechos Naturales, y que jamás pueda negarlos, nos resulta comprensible, ya que el hombre posee estos derechos para poder cumplir con la finalidad que tiene y que ya hemos visto.

En virtud de esto, también podemos comprender el segundo principio o segunda consecuencia señalada en la Declaración que dice que "El Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés", pues esto lo fundamenta el documento diciendo que "tanto como el punto de vista del ser, como desde el punto de vista del fin, el hombre es superior al Estado".

Usted y yo, mi estimado lector, ya hemos visto cual es el ser del hombre y cual es su fin, veamos ahora, para poder comparar, cual es el ser del Estado y cual es su fin.

Para ver cuál es el fin del Estado y así poder desentrañar su ser, debemos volver al hombre; vimos que el hombre tenía un fin y que éste era compartido por toda la Creación, descubrimos también, que ese fin era dar Gloria a El Creador yendo hacia El, pues El era el Bien Común trascendente.

Asimismo vimos que Dios había dotado al hombre de una naturaleza para que lograra alcanzar, si bien no completamente, pues en esta vida no llegamos a Dios, de la manera más perfecta que pudiera, su fin. Pero, el hombre no puede lograr solo esta perfección, sino que requiera del universo, de las demás creaturas y por eso fue creado dentro de él, y al hombre se ordenan estas creaturas.

Es lógico pensar, de igual modo, que si el hombre requiere de las demás creaturas, también requiere de otros hombres, es decir si el hombre quiere alcanzar su finalidad deberá

juntarse o unirse con otros hombres, así formará sociedades, como la familia, el municipio y el Estado.

El Estado o la sociedad civil, pues el Estado es una forma de sociedad civil, es creado naturalmente por el hombre en vista a su fin. Decimos naturalmente pues surge de la propia naturaleza humana que, como hemos visto, es apta para que el hombre dé Gloria de su Creador, lo que constituye su fin.

De lo anterior podemos deducir que el Estado tomado como sociedad civil, es un ser necesario, pues en cualquier parte que haya hombres surgirá, ya que el hombre tiene una naturaleza social, de la cual emana su existencia, pero el estado para existir siempre requerirá del hombre, y es imposible que pensemos siquiera la existencia de un Estado sin hombres; por esto, si para existir requiere de seres humanos, es porque es un ser accidental, es decir, un ser que existe en otro que le sirve de sujeto, o mejor, existe en otro mientras está sujeto a su ley natural.

Si el accidente requiere de otro sujeto para existir, significa que no tiene vida propia, sino que existe solo el ser substancial al cual es inherente, y por tanto el Estado sólo existirá si existe el hombre, pero hemos dicho que el Estado emana de la naturaleza del hombre y por tanto es un ser necesario, de donde podemos colegir que el Estado es antológicamente (esto es, desde el punto de vista del ser) un ente *accidental necesario*.

Nuestra Declaración de Principios nos señala que el Estado es un ser *accidental de relación*, pues los accidentes admiten una división y la relación es un tipo de accidente cuya característica es su alteridad, es decir, es “*Respectus ad alterum*”.

De este modo ya hemos visto cual es el ser del Estado y al compararlo con el hombre resulta evidente que el hombre es superior desde el punto de vista ontológico, y por tanto el Estado debe ordenarse al hombre, pues es lo suyo; esta es la razón del segundo Principio que se deduce de la espiritualidad del hombre, es decir, esta es la razón de que el documento diga” que el “Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés”.

Además la Declaración de Principios sostiene que el hombre es superior al Estado desde el punto de vista del fin y en el siguiente acápite que trata la tercera consecuencia de la espiritualidad del hombre, nos da mayores luces sobre el fin del Estado, al decir que éste es el Bien Común general y luego lo define como “El conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno alcanzar su plena realización personal”.

¿Qué quiere decir alcanzar su plena realización personal? Ya hemos visto cual es el fin del hombre, que es ir hacia Dios, siendo reflejo de su Gloria, lo que logra al hacer un uso óptimo de su naturaleza, es decir, cumpliendo con ella, y que esta naturaleza es social, siendo así la razón de ser del Estado y las demás organizaciones humanas, ahora bien, si el Estado tiene como fin el Bien Común y éste es el conjunto de condiciones sociales que

permiten al hombre alcanzar su propia realización, esta no puede ser otra cosa que el fin del hombre, de tal suerte que el hombre se realiza cumpliendo con su propio fin, por tanto el Estado, que surge como una necesidad humana, nace con la obligación de llevar al hombre hacia su fin que llamamos Bien Común trascendente. Esta obligación o fin del Estado, el llevar al hombre, o mejor dicho, darle la posibilidad real a éste de alcanzar su fin, es también un bien común que se distingue del ya tratado y que se llama Bien Común Inmanente, pues es el bien que conviene a las partes. En este sentido el Estado es inferior al hombre, por cuanto su fin es en relación a éste, es decir, se ordena a él y sabemos que es inferior, pues sólo lo que es inferior se puede ordenar a otro que es superior, este requisito de inferioridad es “sine qua non” en toda ordenación.

Este Bien Común General o Inmanente, está lógicamente subordinado al Bien Común Trascendente de la misma manera que el Estado se subordina al hombre, pero hemos dicho que el hombre tiene una naturaleza social para lograr cumplir con su propia finalidad, de donde podemos colegir que el hombre deberá propender e ir hacia el Bien Común si quiere cumplir con su fin, por esta razón el Bien Común es superior al bien privado, y por tanto éste se subordina a aquel; pero no desaparece el bien privado ni es anulado por el Bien Común sino que debe ser ordenado y guiado por este último. Decimos “debe ser” y no “es ordenado”, pues, como hemos visto, el hombre se puede desencaminar de su fin y no ir hacia el Bien Común Trascendente, y si puede lo más, puede lo menos, ergo, el hombre es libre de no ordenar su bien privado al Bien Común General, haciendo primar a aquél sobre éste, pero si así lo hace, no conseguirá jamás cumplir con su deber; su misión en ésta tierra, y tampoco será libre, pues la libertad consiste en escoger los medios para llegar al fin, de modo que cuando se sale del rumbo o camino no está haciendo uso de su libertad, sino abusando de ella.

Esta tesis, como bien lo señala la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, difiere del liberalismo y del colectivismo, ya que el primero, por su concepción individualista, hace primar el bien privado sobre el común, de suerte que éste no es más que la suma de bienes individuales, y no existe ordenación ninguna, y la sociedad es entonces el fin del hombre.

Como dijimos al principio, a modo de prólogo, es importante tener claro este concepto, ya que a menudo oímos esta interpretación del Bien Común, así por ejemplo, dicen: “Si es bueno para mí es bueno para todos”, o bien “Lo que es bueno para la mayoría es bueno para mí”, sin darse cuenta cuál es el trasfondo liberal que esto encierra y que, de arraigarse en nuestro pueblo, nos llevará a la ley de la selva, donde mandará el más fuerte a corto plazo.

También esta concepción se aparta del colectivismo, pues esto identifica el Bien Común con el bien estatal (que es un bien privado) de tal manera que los demás bienes privados o individuales desaparecen junto con el Bien Común; se impone aquí el bien del más fuerte, el Estado, y en esto se juntan las tesis liberales con las colectivistas de las cuales la principal es la marxista.

En la concepción del Bien Común que tiene el Gobierno de Chile nunca podrá ser admisible la conculcación del bien individual o privado sino que, por el contrario, es precisamente esta noción del Bien Común general la que posibilita que todos y cada uno de los chilenos pueda obtener su verdadero bien individual, pues el Bien Común es precisamente definido como ese conjunto de condiciones sociales que permite a todos y a cada uno lograr su fin, aunque no es el fin último del hombre, pues éste trasciende como hemos visto, sino que es fin próximo, al ser tal, hace posible luego, el que este sea alcanzado.

Por esto es que todos tenemos el Derecho Natural a tener un buen Gobierno, y el deber moral de dárselo nosotros mismos. Un gobierno es buen gobierno, o mejor dicho, es gobierno, en la medida en que nos lleva al Bien Común, esta es la función de la Autoridad Política y la ejerce a través del Derecho Positivo principalmente, que será entonces “aquella ordenación racional al Bien Común”, es decir, las normas o leyes para que sean de Derecho deben ser siempre una ordenación racional hacia nuestro fin, “promulgadas por aquel que tiene al cuidado la comunidad”.

De esta definición del Derecho Positivo, y de nuestro Derecho y deber natural a tener un buen gobierno, se deduce nuestro deber de acatar y obedecer las normas que el Gobierno dicte.

El cuarto Principio o consecuencia que contempla nuestra Declaración de Principios, en la parte que nos habla del hombre y de la sociedad, es una derivación de su definición del Bien Común, pues establece que “El Bien Común exige respetar el Principio de subsidiariedad”.

Veamos ahora, entonces, en qué consiste la subsidiariedad. En primer lugar la etimología de esta rara palabra, subsidiariedad viene de la locución latina “subsídium” que significa ayuda; Principio de subsidiariedad, luego, querría decir, pues, Principio de ayuda, pero ¿qué tipo de ayuda? y ¿a quién ayuda?

Hemos visto que el hombre tiene un fin último y que para alcanzarlo debe organizarse en sociedad, pues es lo que le dicta su propia naturaleza, por ello el hombre creará la familia, el municipio y el Estado. Cada una de estas agrupaciones tiene su propio fin, desde luego, el Bien Común de sus asociados; ya sabemos cual es el Bien Común que debe lograr el Estado, y esto incluirá el bien de estas agrupaciones menores, pues están comprendidas dentro de él. Así existe un fin que es propio de la familia, pero con alcanzar el Bien Común familiar el hombre no cumple en su totalidad con su fin último, sino que requiere alcanzar otros “bienes comunes”, otros fines próximos, y como éstos o exceden al individuo y a la familia, se agrupan en otras organizaciones como son el municipio, las agrupaciones gremiales, etc. Estas organizaciones, de las que se compone la sociedad civil o Estado son las llamadas organizaciones intermedias, familia, municipio, gremio, etc., y el Estado debe ordenar a todos los hombres en relación a su fin, por tanto él ordenará, es decir, dispondrá los medios para que cada miembro de la sociedad pueda llegar al Bien Común trascendente,

lo que realizará precisamente “coordinando en justicia” las operaciones de estas sociedades intermedias. Esta es la ayuda o “Subsidium” que tiene el deber de dar el Estado, en virtud de su función de Bien Común General.

Así, el fin que tiene cada organización intermedia, marca su límite de acción, de modo que una sociedad mayor no podrá tomar las funciones que desarrolla la sociedad menor, pues ésta es creada para un fin que debe y puede cumplir. Por esto, el Estado si quiere llevar a la Nación al Bien Común, no puede absorber las finalidades que son propias de las sociedades menores, pues si lo hace no estaría cumpliendo con su fin, y por tanto desconociendo la naturaleza del hombre, o lo que es lo mismo violando el Derecho Natural, de tal suerte que las sociedades intermedias se encuentran protegidas por el Derecho Natural, pero no podemos olvidar que somos sujetos de derecho, porque lo somos de deberes; el derecho es para cumplir un deber, y el deber de la sociedad intermedia, será por lógica, el de no abandonar su responsabilidad, es decir la sociedad intermedia debe cumplir con su fin que lo es propio y no lo es permitido entrárselo a una sociedad mayor, salvo cuando ese fin, por alguna causa, la exceda, o lo que es igual, cuando no pueda cumplirlo; esta es la única justificación que tiene la sociedad intermedia para abandonar su responsabilidad.

El Estado por su parte, sólo podrá tomar, entonces, aquellas funciones que los particulares o las sociedades intermedias no sean capaces de cumplir adecuadamente.

Quizá a Ud., estimado lector, le resulte más fácil de entender todo esto con un ejemplo, vamos, pues, a él. Si usted es padre de familia, no puede entregar la responsabilidad que tiene la familia de educar a sus hijos al Estado o a otra organización, y a su vez el Estado no tiene derecho de quitarle a su familia esta responsabilidad, no puede asumir la función de los padres. Pero si por alguna causa, Ud. y su mujer, es decir, los padres, no pueden educar a sus hijos por fallecimiento, enfermedad, etc., el Estado tomará la responsabilidad de educarlos.

Además de estas funciones, que el Estado asume por la emergencia y mientras ésta dure, hay otras que de suyo le competen al Estado y que las sociedades intermedias o los particulares no pueden ni deben tomar, y la Declaración de Principios distingue tres clases; primero las que desbordan las posibilidades de los particulares o de las sociedades intermedias (Defensa Nacional, labores de policía o relaciones exteriores), segundo la que por su importancia para la colectividad no pueden ser entregadas a particulares o sociedades intermedias (servicios fundamentales o estratégicos). Los particulares, en el hecho, podrían asumir estas funciones, pero pondrían en peligro la Seguridad Nacional, y por tanto el entregarlas iría en contra del Bien Común General, no sólo por el peligro que representan, sino también porque el Estado no estaría cumpliendo con su fin propio, y tercero las que envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponden al Estado.

Así como las sociedades menores no pueden abandonar su responsabilidad a otra mayor

o al Estado, éste tampoco puede entregar o abandonar las funciones que hemos visto en otras menores, si lo hace no puede prestar el “subsidiium” y tampoco puede cumplir adecuadamente con su misión de Bien Común, por lo tanto el asumir estas funciones es deber del Estado.

En esto consiste el Principio de Subsidiariedad y al decir de la Declaración de Principios es la “clave de la vigencia de una sociedad auténticamente libre”, pues no puede ser libre una sociedad en que los hombres viven asfixiados por el Estado, al asumir éste otros fines que no son el suyo, lo que en definitiva le impedirá cumplir con su papel de ordenador al Bien Común.

Tampoco es libre un Estado que ha entregado su responsabilidad de Bien Común General a los particulares, pues no habrá orden alguno e imperará la ley de la selva, que es propia del liberalismo decimónomico donde sólo manda el más fuerte, el más poderoso.

Estos son los dos extremos que la concepción política, que hemos estado exponiendo, logra evitar, mediante los principios señalados.

Por último, nos queda ver el quinto Principio que se deriva o deduce del Principio de Subsidiariedad y es la “aceptación del Derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa.

Desde luego, como lo señala la citada Declaración, no cuesta advertir que el Principio de Subsidiariedad presupone la libre iniciativa, ya que de nada serviría sostenerlo y negar a los miembros de la comunidad su derecho a fundar las organizaciones que crean convenientes para alcanzar su fin, esto resultaría un contrasentido, ya que por una parte decimos que el Bien Común nos obliga a respetar el fin de las organizaciones intermedias, y por otra parte impedimos que éstas sean creadas.

La Declaración de Principios refiere la libre iniciativa al campo económico, por ser éste el campo donde menos se entiende lo que implica el Principio de Subsidiariedad, es generalmente la actividad económica la que se ve frenada por un Estado que absorbe funciones que no le competen de suyo, impidiendo de este modo el verdadero desarrollo nacional, por una parte, y negándole al hombre su libertad y capacidad creadora por otra, lo que evidentemente deriva en una pérdida del Bien Común.

Al Estado, le compete, aquí también, ese deber de “subsidiium”, que consiste en este caso, en ordenar la operación de las distintas empresas y esto lo realiza mediante la planificación y las normas “ordenadoras”, valga la redundancia, de la actividad económica, como son las leyes de control, o las que evitan el monopolio.

Ahora bien, como señala el documento en estudio, no podemos hablar de libre iniciativa, “si no reconocemos el Derecho de Propiedad”, “tanto sobre los bienes de consumo como sobre los medios de producción.

La Declaración de Principios dice textualmente que “El referido Derecho fluye como una consecuencia ineludible de la concepción del hombre y de la sociedad antes esbozada, como asimismo del Principio de Subsidiariedad que de ella se deriva”.

Cuando analizamos cual era la concepción del hombre que el Gobierno tenía, vimos que éste era un ser creado por Dios con una finalidad y que era creado en un universo de creaturas, las que se ordenaban en virtud de la primacía que éste poseía dentro del universo. El hombre tiene un fin que alcanzar y al igual que a un soldado a quien se le ordena tomar un objetivo, y para ello se le dan los medios, es decir las armas, municiones y demás equipo, al hombre se le entrega su naturaleza y a la creación para que con ella pueda cumplir su misión, por eso, nuestro Creador es un Dios providente.

Hemos afirmado también que toda la creación tenía un fin y que éste era dar gloria a Dios, por lo que la creación se ordenaba en términos absolutos a ese Bien Común Universal y Trascendente. El ordenamiento por tanto, que las demás creaturas tienen hacia el hombre no puede ser sino en términos relativos, ya que no somos nosotros sus creadores, es decir, el resto de la creación se ordena al hombre para que éste alcance su Bien Común, por eso no somos verdaderamente dueños del ser de las cosas, sino que, sólo somos dueños de su uso y este ser de acuerdo al Bien Común, es decir debemos usar de las cosas según lo que éstas son, o lo que es lo mismo, respetando su propia naturaleza. Por esto no le es lícito al hombre destruir “porque sí” la Creación.

Así, el Derecho de Propiedad es en primer término un Derecho “no absoluto”, es relativo, en segundo es común a todos los hombres, pues deben servir a todos ellos, y en tercer término, tiene una función social, y es que podamos cumplir con el Bien Común.

Ahora ¿cuál es la mejor manera de usar la Creación según la naturaleza humana y la de las cosas? o bien ¿cuál es la mejor manera de ejercer este Derecho de Propiedad? Nuestra prudencia nos dice que es el sistema de propiedad privada por las siguientes razones prácticas: Primero porque cuando una cosa es poseída en común, todos abandonan la cosa en manos del vecino, pensamos siempre que el otro la cuidará, cada uno cuida mejor sus propias cosas; cada uno se preocupa verdaderamente de aquello a lo cual va unida su suerte. Esto lo vemos todos los días; cuidamos mucho mejor nuestro jardín que los parques públicos, que a todos pertenecen, y así, como éste, hay múltiples ejemplos.

Segundo, porque cuando hay multitud de dueños existe desorden en la administración, lo que impide que la cosa preste su completa utilidad, esto también lo constatamos en nuestra experiencia, y tercero porque es posible que las situaciones anteriores no se produzcan, pero lo que de todos modos va a existir es todo tipo de suspicacias entre los dueños, por esto el mejor sistema es sin duda la propiedad privada de los bienes tanto de consumo como de producción, pero lo que justifica en definitiva este tipo de propiedad, es la función social que la propiedad como tal tiene, pues este sistema es la mejor manera de cumplir con ella.

Por esto la Declaración de Principios dice que la forma natural, es decir, que surge de la naturaleza del hombre y de las cosas es la propiedad individual y que el Estado sólo debe reservarse para sí la propiedad de aquello, que por su carácter estratégico o vital para el país no sea prudente dejar en manos de particulares.

En todo lo demás, debe dejarse abierto el Derecho de Propiedad Privada.

El Estado, por tanto, debido a su función de Bien Común debe propender a que todos los miembros de la comunidad tengan acceso a la propiedad, y además debe exigir que ésta se use teniendo en cuenta la función social que le es inherente, esto es lo que consagra la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, y es por estas razones, también declara que el Estado sólo podrá expropiar en virtud de una efectiva necesidad de Bien Común, indemnizando al afectado en forma justa y oportuna.

Además de todas estas razones de índole doctrinal, el documento analizado añade razones de buen gobierno que demuestra su criterio político, y son: primero que si el Estado tiene la propiedad de todos los medios de producción contrata a los ciudadanos de tal modo que la libertad política desaparece y segundo, que cuando se desatiende la función social de la propiedad se favorecen situaciones injustas, generadoras de tensiones sociales, apartándose así una vez más del socialismo o colectivismo y del liberalismo.

Con esto, estimado lector, hemos terminado de ver los Principios Universales e inmutables que debe observar cualquier gobierno que quiera ser tal; el gobierno de Chile los ha observado, no como quien hace algo a regañadientes para evitarse el ser castigado luego, sino que los ha declarado, en primer lugar, respondiendo a su obligación o deber moral, por lo que este Gobierno "reencauzó el río del poder" que se había desbordado hacía mucho, y que al declararlos como suyos limitó su poder en la justa medida que se requería para salvar a nuestra Patria. En segundo lugar esta Declaración ha sido la luz que ilumina todo el actuar gubernamental, contituyendo para todos los chilenos, la verdadera garantía del respeto que, por cada uno de sus ciudadanos el Gobierno tiene.

Este es, a mi juicio, el mayor logro del Gobierno militar; él haber sustentado su acción en Principios reales y verdaderos, pues, como dijimos, son los gobiernos los que se sustentan en una Concepción Política, y la prudencia del gobernante se demuestra, precisamente en escoger los Principios adecuados a la naturaleza del hombre y del Estado, para poder conducir a éste a su fin último, el Bien Común Trascendente.

He querido dejar para el final, uno de los puntos más importantes de este trabajo, ya que es necesaria consecuencia de todo lo anterior y en lógica, no se parte por ella, sino que se deduce al final del silogismo, diferenciando así el juicio del prejuicio.

La consecuencia es la siguiente; si estos principios ya vistos son verdaderos, pues surgen en la propia naturaleza humana, y si la naturaleza humana es una, es decir si todos los

hombres somos iguales en naturaleza, entonces estos Principios son los *únicos* mediante los cuales se puede gobernar al hombre y si aceptamos como cierta esta conclusión, debemos decir que todos los gobiernos han de sujetarse a ellos, y la mejor manera de que los gobiernos lo hagan es consagrarlos como parte del Estado, es decir, es el Estado como tal, el que tiene la obligación, por su misión de Bien Común, de adoptar esta postura doctrinaria, esta Concepción Política. El no hacerlo deja al país entregado a toda suerte de aventuras de poder, lo que desde un punto de vista de la Seguridad Nacional representa la más grave vulnerabilidad. El día que algún aventurero como Adolfo Hitler o José Stalin llegaran al poder ¿cómo podremos detenerlos?... ¿cómo lograr que no destruyan nuestra Nación si tienen la votación de la mayoría? Únicamente con un Estado doctrinario; cualquier otra postura es aceptar como legítimo el suicidio de la Patria.

A este respecto, S.E. el Presidente de la República, en una clase magistral en la Universidad de Chile el 6 de abril de 1979, “Reflexiones en torno a una visión política de Chile, nos dice en la parte que trata del marxismo que a éste hay que vencerlo en su dimensión moral al señalar que “la doctrina marxista no puede ser vencida por la simple exclusión de las agrupaciones políticas, como tampoco neutralizarse a través de ingenuos compromisos”.

“Sólo puede ser derrotada sobre la base de una vigorosa postura doctrinaria, estructurada por valores esencialmente opuestos a los suyos, que son precisamente aquellos que propugnamos, cuales son nuestra concepción humanista de la vida, impregnada de sentido nacional y cristiano”.

Más adelante agrega que no puede reducirse el problema del marxismo “solamente al plano económico-social, siendo indispensable considerarlo en su dimensión moral, en cuanto doctrina intrínsecamente perversa, esto es, atentatoria contra los valores más esenciales de la persona”.

Asimismo, cuando habla de la agresión soviética, nos dice “no podríamos contrarrestar su agresión si flaqueáramos en el combate doctrinario”.

Por último nos señala que no es sólo el Gobierno quien debe tener esta postura, sino también el Estado, diciendo que “al autodefinirse como Estado nacionalista, humanista y cristiano, Chile se pronuncia rotundamente incompatible con el materialismo, pues no es posible defender tales principios sin combatir a este enemigo total de esos valores y de las bases mismas de la civilización occidental y cristiana”.

De este modo, S.E. El Presidente de la República nos da la pauta, o mejor, nos señala la estrategia a seguir para evitar el suicidio de que hablábamos, y consiste, como podemos ver, en que el Estado se define es decir, que asuma una postura doctrinaria, una Concepción Política y ésta no puede ser otra que la que hemos analizado someramente en este artículo.



Copec entrega combustibles ...y buenas ideas.



Al proporcionar el combustible que mueve las empresas, Copec entrega el respaldo seguro de un doble beneficio.

Porque Copec no sólo entrega energía; además enseña cómo aprovecharla mejor, mediante una completa asesoría técnica para el ahorro de los combustibles.

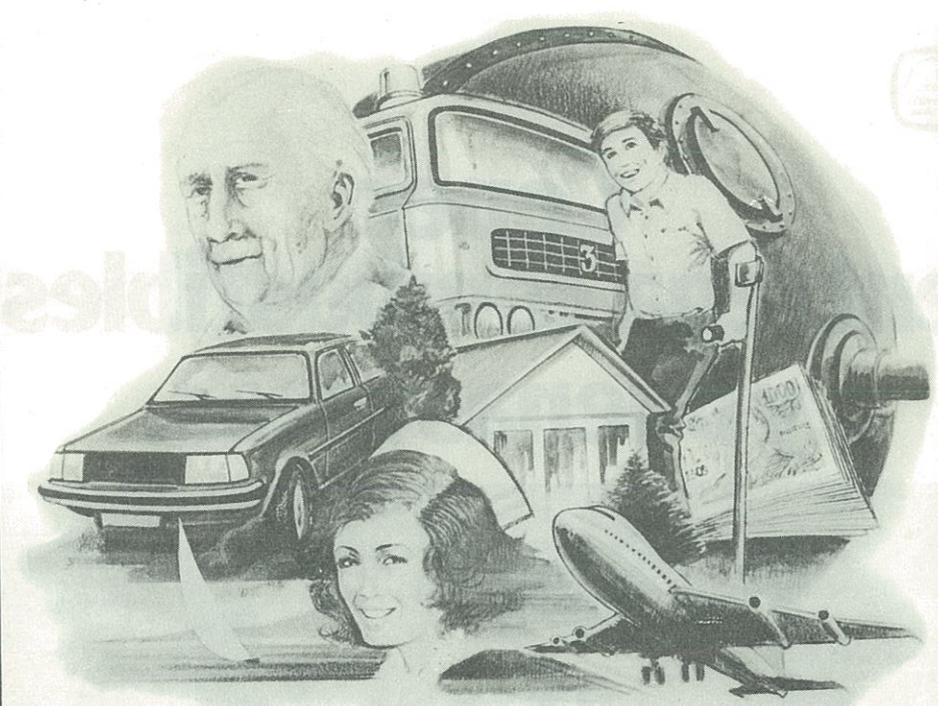
En la minería, en las fábricas, en los aserraderos, Copec sabe brindar un servicio responsable a la industria nacional.

Solicite su "Guía para la economía de combustibles en la Industria" a la casilla 9391, Santiago, indicando su rol industrial.



SUERTE DE TODOS

COPEC
va más lejos.



Más premios para usted y más ayuda para quienes lo necesitan.

Eso es Polla Chilena de Beneficencia. Cada 15 días, su gran esperanza de tener todo lo que siempre soñó: autos, casas, viajes, un gran futuro. Y la increíble oportunidad de ayudar, con su suerte, a que muchos necesitados se beneficien con estos sorteos: la Cruz Roja, los Cuerpos de Bomberos, los niños limitados, los niños lisiados, los ancianos, Cema-Chile. Cuando la suerte llama, POLLA siempre responde.

Polla

CHILENA DE BENEFICENCIA

LA BUENA SUERTE DE TODOS

UN SIGLO DE EXPERIENCIA GARANTIZA SU INVERSION



*Posibilidad de ahorro sin limitaciones a su capital
Reajustabilidad, de acuerdo a la variación de la Unidad de Fomento

9% DE INTERES ANUAL SOBRE EL CAPITAL YA REAJUSTADO

*Posibilidad de efectuar hasta 4 giros cada 12 meses sin perder reajustes ni intereses
Sin costo ni comisiones de ningún tipo
Liquidez inmediata.

No se exigen montos mínimos en sus depósitos

SUCURSALES A LO LARGO DEL PAIS.

NUESTRO SISTEMA DE COMPUTACION PERMITE EFECTUAR GIROS O DEPOSITOS
EN CUALQUIERA DE LAS 33 OFICINAS DEL GRAN SANTIAGO, VALPARAISO,
VIÑA DEL MAR Y RANCAGUA.

MAS DE 3.000.000 AHORRANTES YA HAN DEPOSITADO
SU CONFIANZA EN EL BANCO DE UNA GRAN NACION

BANCO del ESTADO de CHILE



DIGEDER

**El deporte une
a los chilenos**

DIRECCION GENERAL DE DEPORTES Y RECREACION

INTENSA



SER PRIMERO ES UNA RESPONSABILIDAD

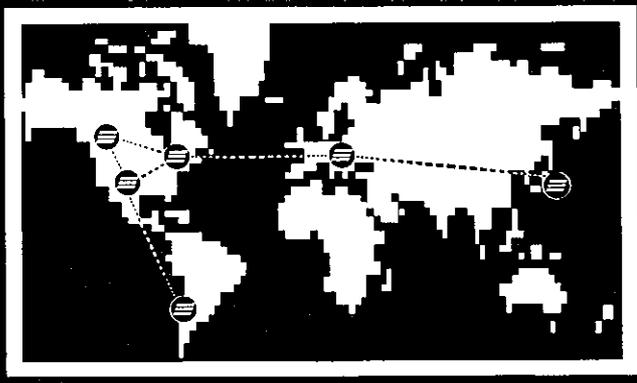
Queremos ayudarle con nuestra
Primera Red Pública de Transmisión de Datos:

- * Acceso a 500 bases de información en Chile y Estados Unidos
- * Ud. se puede conectar desde su oficina
- * Bajo Costo
- * Confidencialmente



ECOM

EMPRESA NACIONAL DE
COMPUTACION E INFORMATICA LTDA.
Avda. Santa María 6700 - Teléfono 2288056
Casilla 14796 - Correo 21 - Santiago - Chile





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

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

Santa Carolina

El vino de Chile desde 1875



Llegó Tab:

Pocas calorías, para tí.



Ahora podremos disfrutar de una verdadera bebida... ¡y seguir siendo felices!, sin andar preocupados de la silueta o la línea.

Con Tab podremos sentir ese sabor conocido y alegre. Porque Tab es rica, refrescante, motivadora.

Tab

MARCA REG.

Y tiene menos de una caloría cada 100 cm³.

Es otro producto de tu Embotellador de Coca-Cola.



Pocas calorías, para tí.



interfood ES UNA ORGANIZACION PREPARADA TECNICA Y FINANCIERAMENTE PARA ADMINISTRAR DE LA MANERA MAS EFICIENTE EL CASINO DE SU PERSONAL. ESTAMOS CAPACITADOS PARA OFRECER UN PROGRAMA DE ALIMENTACION HECHO ESPECIALMENTE PARA SUS NECESIDADES.



interfood

ALDUNATE 1676
FONOS 2145 - 53814
VALPARAISO



Casino Municipal
de
Viña del Mar



establecimientos industriales químicos oxiquim s.a.

**PROVEEDORES DE LAS INDUSTRIAS DE
PINTURAS, BARNICES Y LACAS
TEXTIL
MADERAS Y MUEBLERIA
PLASTICOS**

**GERENCIA GENERAL:
ALVAREZ 158, CASILLA 627
FONO 65533, TELEX 30306 SINOX CL
VIÑA DEL MAR**

**GERENCIA DE VENTAS:
AV. CARLOS VALDOVINOS 3081, CASILLA 9158
FONO 510554, TELEX 40647 SINVE CL
SANTIAGO**

**VENTAS:
AV. CARLOS VALDOVINOS 3081, SANTIAGO
LIMACHE 3181, FONOS 85041, VIÑA DEL MAR
CASTELLON 1830, FONOS 26448, CONCEPCION
LAS CABRAS S/N (ESTACION EL COLORADO)
FONO 23707, IQUIQUE**

LA POLITICA ECONOMICA DE LA APERTURA AL EXTERIOR EN CHILE*

Jorge Cauas Lamas

Ingeniero Civil de la Universidad de Chile. Presidente del Banco de Santiago. Ex ministro de Hacienda. Ex Embajador de Chile en EE.UU. y Presidente del Consejo del Centro de Estudios Públicos.

Sergio de la Cuadra Fabres

Economista. Presidente del Banco Central de Chile.

I. LA POLITICA ECONOMICA HASTA 1973 Y LA DEL ACTUAL GOBIERNO

La correcta comprensión de la política económica de apertura al exterior, aplicada actualmente en Chile, precisa ser ubicada en el contexto histórico de la trayectoria de la economía y de las ideas económicas imperantes en el país en las últimas cinco décadas.

En los párrafos siguientes se hará una descripción general de sus rasgos más resaltantes, previo análisis sucinto de las políticas aplicadas por anteriores gobiernos.

A. *Período de depresión de los años 30*

Esta etapa depresiva se inicia con la crisis financiera internacional de los años treinta, la cual afectó profundamente la economía chilena al causar no sólo una caída brusca en el

*Extracto del artículo publicado en Cuadernos de Economía N° 54-55, 1981.

valor de las exportaciones sino, además, un gran descenso en el nivel de actividad y bienestar de la población. Enfrentado a esta contingencia, el sistema político —que desde comienzos de siglo experimentaba una situación crítica, derivada del ajuste del sistema institucional interno y del efecto de las corrientes revolucionarias y reformistas internacionales— sufrió un debilitamiento en su base de apoyo, el cual, conjuntamente con una percepción generalizada de vulnerabilidad, indujo, en materias económicas, el comienzo de las corrientes proteccionistas. Esto último se manifestó políticamente en 1938, con el ascenso al poder del Partido Radical, que en su planteamiento doctrinario presentaba fuertes raíces socialistas.

B. *Esquemas desarrollados en las décadas del 40 y del 50*

Comienza así un período que se prolongó por dos décadas y cuya fundamentación básica, en lo económico, se basó en un esquema de sustitución de importaciones apoyado, en lo político, por un gobierno que fue ampliando cada vez más su órbita de acción en un proyecto estatista y de planificación centralizada. De hecho, ambos esquemas estaban fuertemente relacionados: el poder político forzó un modelo de desarrollo concordante con su filosofía fundamental; este modelo originó, a su vez, cambios en las fuerzas sociales tendientes a reforzar y acentuar el boceto original.

Fue así como la industrialización forzada originó fuertes corrientes migratorias hacia las ciudades; estas últimas, al constituirse en los centros políticos de mayor importancia, acentuaron la tendencia de los gobiernos sucesivos a incrementar los niveles de protección de las industrias urbanas para defender su nivel de empleo y fijar, al mismo tiempo, los precios de los bienes agropecuarios que constituían la canasta de consumo de los sectores asalariados de dichas industrias y, por lo tanto, la protección efectiva de éstas condujo a valores positivos muy altos y la de la agricultura a valores negativos. En este ordenamiento y en los casos en que el Estado aceptaba la actividad privada, el empresario se constituía normalmente en el tercer actor de un acuerdo tácito, quebrado sólo por conflictos laborales cuyos costos de solución normalmente pasaban a acentuar aún más el proceso descrito y cuyas víctimas eran los sectores más débiles políticamente: empresarios y asalariados de las actividades desprotegidas, desempleados y trabajadores por cuenta propia.

Desde el punto de vista histórico, se observa entonces el desarrollo conjunto y creciente de las corrientes proteccionistas y estatistas, prolongadas mucho más allá de su eventual utilidad inicial y que permanecen, y aún se acentúan, en el período de postguerra, cuando la actividad económica mundial crece fuertemente, sin que el país obtenga provecho de ella. El resultado interno de este desaprovechamiento es una economía de baja tasa de crecimiento, con fuertes tendencias inflacionarias y con un comercio exterior altamente dependiente de un solo producto, el cobre, cuyas ventajas comparativas eran suficientemente altas para soportar la subvaluación de la moneda, subproducto natural de la política descrita.

C. Intentos de cambios en el modelo de la década del 60

A fines de esta etapa comienzan a producirse dudas en cuanto a la conveniencia de mantener el modelo. Las primeras inquietudes provinieron de algunas minorías, que debieron hacer frente a las fuertes corrientes de carácter ideológico que imperaban casi sin contrapeso en las universidades y centros de estudios nacionales e internacionales establecidos en Chile.

En la década del sesenta se hicieron dos intentos, que resultaron frustrados a pesar de que pretendían rebajas modestas de los aranceles; uno a comienzos de dicho período, y otro en su segunda mitad. Un cambio político hacia una alianza liberal-conservadora dio la oportunidad de experimentar con una política de mayor apertura a comienzos de la década. Desafortunadamente, una política financiera incompatible con la política de cambio adoptada y con el grado de apertura de la economía, malogró el esfuerzo al desembocar en una crisis cambiaria.

En la segunda parte de la misma década se propicia un segundo intento, éste proveniente del gobierno demócratacristiano, de tendencia socialdemócrata. El esquema, en esta oportunidad, cuidó de la compatibilidad cambiaria a través de una política de tasa de cambio nominal prefijada en períodos cortos, pero no logró avanzar en materia de liberalización arancelaria, porque la resistencia de la oposición al gobierno, e incluso de sectores importantes dentro de éste, lo impidió, ya que ambos presuponían que su supervivencia política dependía de las reglas de juego vigentes. A esto se sumó, en muchos casos, la acción ejercida por una parte importante de la burocracia estatal para tratar de impedir cualquier cambio en formas de operación cuyo efecto podría menoscabar su poder. El único intento que prosperó fue el de participar en un proceso de integración subregional denominado Pacto Andino, que en el correr del tiempo demostró tener los mismos defectos básicos en los cuales el país había incurrido a nivel nacional.

Tales esfuerzos para liberalizar más el comercio son un antecedente interesante, puesto que indican un consenso a nivel político sobre el diagnóstico de algunos de los problemas que estaban retardando el crecimiento del país y sobre el tipo de política que convenía seguir. En ambos casos fue parte importante del fracaso el hecho de que no estuvieran acompañados de una política económica global coherente, que tratara de resolver simultáneamente los problemas ya endémicos de un déficit fiscal creciente y una participación del Estado en la economía cada vez más fuerte, que reducía a una mínima importancia el rol del mercado en la asignación de los recursos.

Obviamente, también fue un factor decisivo para que tales liberalizaciones comerciales no se llevaran adelante la presión que ejercieron ciertos grupos de interés, principalmente la de los dueños del capital de las empresas, que se beneficiaban del proteccionismo arancelario y, además, de otras franquicias y subsidios que obtenían del gobierno.

Durante los años sesenta comenzó a desarrollarse en el ambiente académico una corriente de pensamiento que postulaba, en lo principal, una política económica fuertemente basada en el mercado y en la que al Estado le correspondía un rol subsidiario. Era, pues, una tendencia opuesta a la política que venía aplicándose desde 1930. A esta filosofía adhirió un grupo importante de economistas, cuyo peso intelectual fue adquiriendo prestigio y notoriedad pública en las aulas universitarias y a través de numerosas publicaciones.

La década termina, entonces, sin avances importantes en materia de apertura al exterior. A las características de bajo crecimiento e inflación en aumento se agregan una deuda externa creciente y un cambio en el régimen político.

Es así como el proceso electoral de 1970 se presenta dividido en tres corrientes partidistas, ascendiendo al poder una coalición de partidos de base esencialmente marxista, con una mayoría relativa del 36% del electorado.

D. Plan económico del gobierno marxista

En cierto sentido, el período de gobierno de dicha coalición representa la culminación y el agotamiento del largo período que había comenzado en la década del treinta. La táctica escogida por ese gobierno, al tratar de acentuar las características de la estrategia económica seguida hasta entonces, llevó al país a una situación de crisis económica. Ella se refleja en un desequilibrio financiero público, en que el déficit del gobierno general llegó al 23 por ciento del producto, la erosión del sistema monetario provocó una inflación medida por el Índice de Precios al por Mayor del 1.147 por ciento anual, el sector productivo prácticamente se estancó, el régimen de intercambio se concentró esencialmente en el mercado negro y las reservas en moneda extranjera del país virtualmente se agotaron.

El planteamiento del gobierno en términos exclusivos del control político de la situación y, en algunos casos, tales como en el de la distribución de alimentos, el intento de usar para ello la propia coyuntura económica, condujeron al sistema político a la más profunda crisis sufrida por el país en su historia.

E. Modelo del actual gobierno

El actual gobierno, cuando asumió el poder, no contaba con un programa económico. No obstante, con la experiencia de los anteriores gobiernos, estaba consciente de que en el plano de las ideas existía, un amplio rango del esquema ideológico del país, un firme consenso acerca de la necesidad de un cambio radical en las políticas económicas, expresadas en una mayor apertura al exterior y en un mayor apoyo en los mecanismos del mercado.

En este plano, el gobierno se encontró con una población que había vivido el experimento de economía cerrada y estatista hasta sus últimas consecuencias y, por lo tanto, estaba dispuesta a aceptar cambios profundos y radicales en la política económica a seguir.

Por estas razones, entre los proyectos que se presentaron fue escogido aquel preparado por los economistas más representativos del grupo mencionado anteriormente. Este era un programa global y coherente, inspirado en principios de libertad económica y de libertad individual, con reglas de operación claras, que minimizaban el poder discrecional del funcionario público, y en el cual las medidas consultadas trataban de evitar las discriminaciones y siempre tendían a favorecer la igualdad de oportunidades.

La rebaja de aranceles constituía sólo una de las medidas, entre muchas otras de igual o mayor relevancia, pero en forma muy importante, todas ellas se complementaban entre sí, de manera tal que resultaba difícil aceptar algunas rechazando otras. Por ejemplo, la política de libertad de precios y de tasas de interés que se propiciaba debía ir acompañada de una política de liberalización del comercio exterior y del mercado financiero.

Por lo tanto, la reforma arancelaria que se llevó a cabo no adoleció de una de las fallas que se presentaron en los intentos anteriores, es decir, de constituir una medida aislada que dejaba sin resolver otros problemas fundamentales. En efecto, ella ha estado acompañada de otras políticas, tales como la reforma tributaria y la disciplina en el gasto público, que permitieron transformar un déficit fiscal crónico en un superávit en los últimos dos años; una política cambiaria consecuente con la situación fiscal, que ha permitido acumular importantes reservas internacionales; un traspaso del sector público al privado de las empresas que fueron apropiadas o tomadas ilegalmente por el gobierno anterior; una reforma financiera que modernizó la legislación y permitió el rápido desarrollo de una industria financiera tecnológicamente avanzada, y que opera en un mercado de tasas de interés libre; la eliminación gradual de los controles de precios, dejando todas las actividades del sector privado con precios libres. Además, los precios de los bienes y servicios producidos por empresas estatales se fijan a niveles realistas a través de la competencia externa, cuando ello es posible, y en el caso de empresas de servicio público y otros monopolios estatales, los precios se establecen en base a tasas razonables de rentabilidad del capital invertido.

A las medidas anteriores, se agregan otras, que tienen que ver con campos tales como la educación, salud, nutrición infantil, vivienda y otros gastos sociales que, en el actual gobierno, se han dirigido principalmente a los grupos más pobres de la población.

La reforma arancelaria tampoco se vio frenada por presiones de grupos de interés. La razón es que ellos no tuvieron en este gobierno la representación que les cupo en administraciones pasadas. Los cargos públicos importantes han estado ocupados por técnicos desligados de los grupos económicos, permitiendo, de este modo, que las decisiones adoptadas obedezcan a criterios sociales y no miren sólo los costos y beneficios en ciertos sectores.

II. CARACTERISTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR EN 1973

Antes de analizar las políticas de comercio exterior en aplicación actualmente en Chile, conviene describir la situación específica de dicho sector en 1973.

A. *Controles*

Toda actividad restringida por la imposición de castigos (impuestos) o limitaciones cuantitativas (cuotas), u obligada a operar sujeta a controles burocráticos costosos, alcanzará un nivel de desarrollo inferior a su potencial, dado por las condiciones de costo y beneficio en un mercado competitivo.

Tal fue el caso del comercio exterior chileno en el período 1930-1973. En este lapso, el volumen del comercio medido por la relación exportaciones con respecto al PGB fluctuó alrededor del 12%, porcentaje directamente determinado por las exportaciones de ciertos minerales, primordialmente el cobre, producto en el cual Chile tiene ventajas comparativas excepcionales.

La vasta gama de controles utilizada para restringir el intercambio con otros países se aplicó en distinto grado por todos los gobiernos del período 1930-1970. El gobierno marxista, que asumió en 1970, sólo intensificó su uso y tendió a monopolizar, a manos del Estado, el comercio de importación y exportación, incluso utilizándolo como mecanismo de presión para cumplir sus planes de estatización de empresas.

En seguida, se describirá el grado de empleo de los principales instrumentos que condujeron a una fuerte restricción del comercio exterior.

B. *Tarifas nominales*

La situación de estas tarifas nominales a fines de 1973, puede resumirse de acuerdo a los siguientes indicadores:

i) Un ocho por ciento de las posiciones arancelarias tenía tarifas entre 220% y 750%, con un promedio para este tramo de 320%.

ii) En el otro extremo se advertía que sólo un 4 por ciento de las posiciones arancelarias estaba afecto a tarifas inferiores a un 25 por ciento.

iii) El promedio aritmético de las tarifas era de un 105 por ciento; la tarifa moda alcanzaba a un 90 por ciento, y el 50 por ciento de los ítem arancelarios estaba afecto a derechos superiores a 80 por ciento.

El nivel de muchas de estas tarifas era tan elevado que hacía prohibitiva la importación. Por este motivo, y porque era un gran negocio ser usufructuario de una franquicia de

importación, proliferaron los regímenes de exenciones de derechos de aduana¹. Estos dos hechos, es decir, los aranceles prohibitivos y la abundancia de exenciones, se reflejan claramente cuando se calcula una tarifa promedio ponderada por las importaciones. Este promedio ponderado fluctuaba en el tiempo, pero siempre a niveles inferiores al 25%. Recuérdese que sólo un 4% de los ítem arancelarios estaba afecto a tarifas inferiores a dicho porcentaje.

La gran dispersión de tarifas nominales originaba, a su vez, una gran dispersión de tarifas efectivas de protección. Las materias primas y bienes intermedios tenían, en general, las tarifas más bajas cuando no se producían en el país y subían hasta los niveles más altos cuando había fabricación nacional. Los bienes agropecuarios se importaban, normalmente, sin pagar aranceles y, por lo general, eran subsidiados por la empresa importadora del Estado. Los bienes de consumo manufacturados estaban afectados a los aranceles más altos, o bien, su importación estaba prohibida. Esta estructura del arancel producía una gran dispersión de protecciones efectivas, desde muy negativas hasta muy positivas. Las actividades más desprotegidas eran las exportadoras y las del sector agropecuario. En el sector industrial se detectó que las protecciones negativas eran casi tan numerosas como las positivas².

C. Restricciones para arancelarias

El arancel chileno, en 1973, consideraba 5.125 posiciones arancelarias. Las principales restricciones para arancelarias que afectaban a las importaciones eran las siguientes:

- La importación de mercadería correspondiente a 187 posiciones estaba prohibida.
- Los bienes correspondientes a 2.872 posiciones estaban afectados a un depósito previo en el Banco Central de 10.000% durante 90 días. El recargo producido en el costo por causa de dicho depósito hacía prohibitiva la importación. Se exoneraba de este depósito a aquellos importadores que, discrecionalmente, determinaba la autoridad del Banco Central.
- El requisito de visto bueno para importar afectaba a 2.278 posiciones arancelarias. La obtención de este requisito obligaba a un costoso trámite burocrático sujeto a la discrecionalidad funcionaria y a la discriminación en su otorgamiento. En un estudio realizado sobre este sistema se detectó que el visto bueno era utilizado para prohibir la importación de 159 posiciones arancelarias³.

¹Ver Cecilia Lawrence: "Compendio de disposiciones legales relativas a franquicias aduaneras vigentes" (Banco Central de Chile, mimeógrafo, 1977). Una recopilación de los regímenes de franquicias otorgadas en esa época dio por resultado que existían alrededor de 290 disposiciones legales que beneficiaban a personas, empresas, sectores productivos, regiones del país, etc.

²Ver Sergio de la Cuadra, "La protección efectiva en Chile", *Documento de Trabajo N° 22* (Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, febrero 1974).

³Ver Cecilia Torres, "Historia de la política arancelaria del actual gobierno" (Banco Central de Chile, mimeógrafo, 1979).

Lo anterior significa que, a través de los mecanismos paraarancelarios señalados, para más de un 60% de las mercaderías posibles de importar existía prohibición, ya sea directa o indirectamente.

Por otra parte, la política cambiaria, a través del sistema de cambios múltiples, también fue utilizada por muchos gobiernos para alterar la estructura de precios relativos. Este sistema se utilizó intensivamente durante 1973, llegando a regir, en junio de ese año, diez precios diferentes del dólar. Algunos ejemplos: el dólar para importaciones alimenticias se vendía a 20 escudos (moneda vigente en esa época), aquel para importar maquinarias a 65 escudos, y el dólar para viajar se obtenía a 775 escudos.

La estructura proteccionista que se fue configurando a través de los años por la aplicación de sucesivas restricciones al comercio exterior, tuvo la característica de discriminar entre sectores siguiendo un patrón bastante estable. En términos generales, éste consistió en abaratar la importación de alimentos, de ciertas materias primas y bienes intermedios y de bienes de capital, y en encarecer fuertemente la importación de bienes de consumo manufacturados.

La composición que tenían las importaciones refleja nítidamente dicha política. En efecto, las importaciones de bienes de consumo manufacturados no superaban el 10% del total de importaciones durante el período 1960-1973. En cambio, las importaciones de alimentos constituían un ítem creciente: en los años 1960-1962 alcanzaron en promedio al 19% del total, porcentaje que se elevó a un 29% en el trienio 1971-1973.

La reforma arancelaria que se propuso el actual gobierno significaba un cambio drástico en los precios relativos en favor del sector agropecuario en general, y en contra de ciertas industrias que habían gozado de una fuerte protección durante varios años. Sin embargo, la ejecución de esta política se llevó adelante sin grandes presiones en contra por parte de los sectores afectados, como se explicó en el capítulo 1.

Sin embargo, se presentaron otros factores que pudieron oponerse a la rebaja de aranceles y que tuvieron su origen en los problemas de ajuste de la situación interna en 1975 y también en factores externos. Estos se discuten en la sección siguiente.

III. LA SITUACION CRITICA DE 1975 Y EL PROGRAMA DE RECUPERACION ECONOMICA

A esta altura del trabajo conviene discutir, con algún grado de detalle, la situación particular de 1975, año en el cual la economía sufrió, además de los problemas de ajuste de su propia situación interna, los efectos de la crisis internacional generada por el alza del

precio del petróleo. Esta discusión tiene importancia fundamental desde el punto de vista histórico, puesto que la situación constituyó un caso de toma de decisiones en condiciones críticas externas sólo comparables con la crisis internacional anterior. En los párrafos subsiguientes se pondrá especial atención a las circunstancias relacionadas con la política de comercio exterior y cambiaria, a las opciones percibidas para su enfrentamiento y a la racionalidad tras las decisiones adoptadas. Como se verá más adelante, dichas decisiones difieren fundamentalmente del camino seguido en la década del treinta y de la tendencia instintiva de protección que se desarrolla normalmente en circunstancias similares.

A. *La desgravación arancelaria frente a los efectos de la recesión externa*

Cuando en octubre de 1973 el Ministro Lorenzo Gotuzzo anunció la política de desgravación arancelaria, el grado de crítica interna fue extremadamente moderado. Esta reacción que, como se ha visto, a nivel intelectual se explica por el alto grado de consenso existente en la necesidad de una mayor apertura, y a nivel básico poblacional por la intensidad de aceptación global de una autoridad que pusiera fin al período de crisis anterior, es difícil de comprender, sin embargo, en el caso de los sectores más directamente afectados por dicha política, como lo es el de los empresarios y asalariados de las industrias protegidas. La explicación de su falta de reacción en la circunstancia específica del anuncio deriva de la combinación de problemas de una mayor urgencia para el manejo inmediato de las empresas, puesto que el programa anunciado difería sus efectos inmediatos, y, tal vez, deriva también del escepticismo —natural, por razones históricas— de que la autoridad persistiera en la aplicación de la decisión anunciada.

La primera parte del año 1974 corresponde a un período de bonanza en el precio del cobre, lo que impidió, en general, tener en el país una percepción clara del grado de profundidad del daño sufrido por la economía. Sin embargo, al comenzar el abrupto descenso de su precio, por efecto de la recesión internacional, afloró claramente, por la vía del fuerte desequilibrio potencial en la balanza de pagos, la señal de la profunda gravedad de la situación y, por lo tanto, la necesidad de adoptar medidas inmediatas para su enfrentamiento.

El dilema básico era: tratar de recurrir a las fuentes de financiamiento internacional para cerrar la brecha o producir un ajuste interno sin dilación. El primero de ellos podía ser racional sólo si se basaba en la suposición de que los efectos de la crisis externa iban a ser muy breves. Por cierto que esta hipótesis estaba bastante alejada de un análisis realista de la situación. Si a este hecho se agregaba que las condiciones económicas en las que el país se presentaría al exterior para financiar su situación eran muy precarias, por la bajísima credibilidad financiera derivada del fuerte desequilibrio de su economía interna y por la cuantiosa deuda externa acumulada en administraciones anteriores, el análisis conducía inevitablemente a descartar esta opción.

Al enfrentar la segunda opción como el camino a seguir, se planteaba crudamente la

pregunta de si el ajuste debía hacerse posponiendo o renunciando a las políticas de largo plazo, en especial de la apertura al exterior. A esta altura del proceso, fines de 1974, ya había comenzado a manifestarse una oposición más activa a dicha política, especialmente porque la economía manifestaba síntomas de desempleo creciente y porque algunas industrias particulares habían empezado ya a percibir sus efectos.

B. El programa de Recuperación Económica

La decisión adoptada fue, sin embargo, mantener en toda su extensión la política de apertura comercial. Además de la racionalidad de la política de largo plazo, que primó muy fuertemente en la autoridad para su mantención, influyó el diagnóstico de la situación de desequilibrio fiscal vigente, puesto que en 1974 el déficit, que todavía alcanzaba al 10 por ciento del producto, estaba en la raíz de los problemas de corto plazo de la economía y la política a seguir debía corregir dicho desequilibrio simultáneamente con la mantención de las políticas de largo plazo. De esta manera, el esfuerzo en el programa, que se denominó de Recuperación Económica, de 1975, estuvo concentrado en la disminución del déficit fiscal. Entre las medidas anunciadas en esa oportunidad se destacaban: una reducción en el gasto de las instituciones y empresas públicas de un 15% en moneda corriente y de un 25% en moneda extranjera; un aumento del 10% en el impuesto a la renta; una tasa adicional del impuesto a la venta de bienes suntuarios, y la eliminación de exenciones en el Impuesto al Valor Agregado, quedando exentos solamente el pan, la leche, las frutas y verduras, todo lo cual condujo a que el déficit fiscal se redujera al 3 por ciento del producto en dicho año. Simultáneamente, se reafirmó la continuación de los procesos conducentes a un mejor funcionamiento del mercado y la mantención del programa de apertura comercial⁴.

En el contexto de una economía con fuertes desequilibrios internos, la política cambiaria debía desempeñar un rol fundamental. Para ello se mantuvo el sistema de devaluaciones periódicas anunciadas previamente, pero esta vez apuntando hacia un tipo de cambio de paridad más alto, que era el complemento de la política de desgravación arancelaria y la consecuencia del diagnóstico de que el precio del cobre, en la coyuntura internacional, se mantendría bajo por un período prolongado, lo que efectivamente ocurrió.

Este conjunto de medidas obviamente implicaba la aceptación de un costo de ajuste para la economía, el que se reflejó en una caída del nivel del producto de un 14,3% en el año. Sin embargo, estaba claro que este costo de ajuste era inferior al que hubiera significado un colapso del sistema económico, por incapacidad de pago al exterior a corto plazo y por la renuncia a su potencialidad de crecimiento y de bienestar al largo plazo. De hecho, en el primero de estos aspectos, la economía reaccionó en forma extremadamente rápida; la situación de comercio exterior se equilibra hacia fines de 1975 y genera superávit en 1976, lo que indujo, a mediados de dicho año, a una revaluación de la moneda nacional. El segundo de los aspectos será tratado en el último capítulo de este trabajo.

⁴Ver exposición del Ministro de Hacienda, Jorge Cauas, del 24 de abril de 1975.

Es interesante observar que el desarrollo de la opinión pública en este proceso fue el de aceptar básicamente las medidas como indispensables. La reacción más fuerte en contra de las medidas comerciales por parte del sector afectado se manifiesta a comienzos del Programa de Recuperación Económica, denunciando como incompatibles estas políticas en la vulnerabilidad externa del país, y luego, al llegar a la conclusión de que la política permanecería vigente. De hecho, el momento de oposición máxima de dichos sectores ocurrió cuando la economía ya había salido de la crisis, y no desapareció hasta bien avanzada en el tiempo la demostración palpable de que la política había tenido éxito.

C. *La Cuenta de Capitales*

Es útil terminar este capítulo con un comentario sobre la estrategia seguida de continuar la apertura de la balanza comercial, al mismo tiempo que mantener las restricciones en la Cuenta de Capitales, la que se ha ido abriendo en forma progresiva a través del tiempo. La razón se deduce claramente de la situación económica descrita en el período. En presencia de una economía básicamente cerrada, con un desequilibrio fiscal de la magnitud anteriormente mencionada, la apertura apresurada de la cuenta de capitales hubiera originado presión potencial sobre dicha cuenta lo que, dada la situación económica del país en ese momento, habría significado un cierre de crédito externo. Al revés, la concentración de la política en el ajuste interno, su respeto por las consideraciones de largo plazo, simultáneamente con una política de apertura comercial, eran elementos que permitían la construcción de la credibilidad financiera externa que, a su debido tiempo, permitiría financiar los déficit generados en cuenta corriente y acumular reservas⁵. Por cierto, resueltos los problemas básicos, la apertura de la cuenta de capitales es fundamental e indispensable en la política seguida.

Las características de aplicación del proceso de liberalización se describen en el capítulo siguiente.

IV. EL PROCESO DE LIBERALIZACION DEL COMERCIO EXTERIOR

A. *Anuncios iniciales de la nueva política*

Como se comentó en el capítulo 1, el gobierno aceptó llevar adelante un programa económico que consideraba, entre muchas otras medidas, la liberalización del comercio

⁵Para un análisis teórico de esta materia, ver Jorge Cauas y Jorge Desormeaux, "Equilibrio monetario, inflación y balanza de pagos: La Cuenta de Capitales", *Cuadernos de Economía* (Universidad Católica de Chile, abril 1981).

exterior. Pero al inicio de la ejecución de este programa no se había definido cuán drástica sería dicha liberalización; por ejemplo, ninguna autoridad de gobierno sugirió, públicamente, que debería llegarse a un arancel uniforme de 10%, que fue en definitiva el resultado final del proceso de rebajas arancelarias. Sin embargo, entre los economistas que participaban en labores de gobierno había consenso que el nivel arancelario debería ser el más bajo alcanzable y que la estructura debería tener la menor dispersión posible.

Podría decirse entonces que la reforma fue evolucionando en el tiempo, de acuerdo a las situaciones políticas y económicas contingentes, pero quienes la propiciaban técnicamente tenían clara la meta por alcanzar y, por lo tanto, pudieron guiar el proceso exitosamente hasta la consecución de dicha meta.

Es así como en la primera declaración pública que se refirió a este tema (7 de enero de 1974), el entonces Ministro de Hacienda, almirante Lorenzo Gotuzzo, dio a conocer las líneas generales de la política al afirmar que se procedía a efectuar “sustanciales rebajas a las tasas arancelarias” y que se fijaba “un plazo de tres años para que la reforma esté en vigencia”. Cinco meses más tarde (4 de junio de 1974) el mismo ministro precisa ciertos aspectos de la política. Señala que el objetivo es lograr un grado importante de apertura al comercio internacional, para lo cual se establece que la tarifa máxima no podrá superar un 60%. Y que, a través de reducciones periódicas de las tarifas, se pretende alcanzar los niveles programados hacia comienzos de 1977.

En mayo de 1974 fue creado el Comité Asesor de Política Arancelaria, organismo al que se le encargó elaborar el programa de reforma arancelaria. Hacia fines de dicho año el comité eleva una proposición a las autoridades, que no se hace pública. De acuerdo a ésta, el nivel del arancel debía estar en torno de una tarifa nominal de 30% y, con respecto a la estructura, era partidario del mayor emparejamiento, dadas las dificultades prácticas para discriminar.

El argumento para desechar la tarifa única parece haber sido el reconocimiento de que existe una relación directa entre grado de elaboración y producción de externalidades positivas. Por esto, se prefirió un margen de variación de los aranceles entre 25 y 35 por ciento.

Es así como la proposición del citado comité fue la siguiente:

<i>Tipo de producto</i>	<i>Tarifa nominal</i>
Primarios	25%
Semielaborados	30%
Elaborados	35%

En el proceso de reforma se han distinguido tres etapas, de acuerdo a las metas propuestas:

B. *Primera etapa*

Durante el año 1974 se llevaron a cabo tres rebajas generales de aranceles, dos en marzo y una en junio, de acuerdo a las pautas anunciadas por el Ministro de Hacienda, citadas anteriormente. En consecuencia, las tarifas más altas fueron reducidas drásticamente; es así como en las dos rebajas de marzo, las tarifas entre 220% y 750% se redujeron a una tasa única de 160%; las tarifas entre 35% y 215% experimentaron rebajas que fluctuaron entre 5 y 65 puntos, y las tarifas de 30% e inferiores no se alteraron.

En junio de 1974 se puso en vigencia una tercera rebaja, proponiéndose como meta un arancel máximo de 60%.

Durante el segundo semestre de dicho año, el Comité Asesor de Política Arancelaria elaboró una proposición que pasó a ser una meta tentativa, según la cual se establecieron tres niveles arancelarios de 25%, 30% y 35% para productos primarios, semielaborados y elaborados, respectivamente. Teniendo en cuenta esta proposición se procedió a una cuarta rebaja en enero de 1975. En ésta, a diferencia de las rebajas anteriores, las tarifas más bajas comienzan a elevarse en busca de la concentración deseada.

En el lapso de un año, la tarifa máxima fue reducida de 750% a 120%; la tarifa promedio simple bajó de 105% a 57% y la tarifa moda disminuyó de 90% a 55%.

C. *Segunda etapa*

El Comité Asesor de Política Arancelaria siguió discutiendo la conveniencia económica y política de la proposición tentativa de un arancel entre 25% y 35%. Se argumentó que ella estaba sujeta a dos limitaciones importantes.

La primera tenía que ver con una consideración política. Dicha consideración implicaba gravar con una tasa de 25% la importación de alimentos que, tradicionalmente, se habían importado liberados de gravámenes, con un tipo de cambio preferencial y a menudo con subsidio del Estado. Luego, se consideraba poco deseable desde el punto de vista político aparecer estableciendo, explícitamente, un impuesto "alto" y eliminando los subsidios a un consumo de gran ponderación en los presupuestos familiares de gran parte de la población. Era preferible, entonces, lograr resultados similares en forma implícita, es decir, reduciéndoles la protección a otros sectores.

La segunda limitación se refería a la fuerte discriminación que aún se mantenía en contra del sector exportador. Para mitigarla era preciso establecer un subsidio compensador. Sin embargo, no se consideraba deseable establecer este mecanismo, lo que dejaba

como única alternativa la de rebajar el nivel arancelario, y así disminuir el impuesto al comercio.

El resultado de estas consideraciones fue una nueva proposición del Comité Asesor, según la cual las tarifas variaban entre 10% y 35%; la tarifa promedio simple era de 19,7%, y la tarifa moda, de 15%. Las posiciones arancelarias con tasas superiores a 25% alcanzaban solamente a 288, en un total de 4.985. Para distribuir los bienes en la escala del 10% al 35% se aplicó el criterio del grado de elaboración (las materias primas sin elaboración o con muy poca quedaban gravadas con un 10%, y los productos manufacturados más elaborados con la tasa máxima de 35%).

En agosto de 1975, el presidente del Banco Central, señor Pablo Baraona, dio a conocer a la opinión pública la forma en que continuaría el proceso de reforma arancelaria⁶. En su declaración, anunció la estructura arancelaria meta de 10% a 35%, y, además precisó que la aproximación a esta meta se efectuaría a través de 5 rebajas semestrales sucesivas, de modo que ella se alcanzaría en el primer semestre de 1978.

Además, en su anuncio el señor Baraona informó sobre el Decreto de Hacienda N° 950, mediante el cual se hace una rebaja general de aranceles junto con un importante cambio en la estructura del arancel.

Como la estructura arancelaria vigente a esa fecha no mantenía ninguna relación entre las tarifas a los insumos y a los productos, se hizo la siguiente corrección de estructura: El arancel meta de 10% a 35% se multiplicó por tres, y a este nivel se rebajaron todas las tasas que estuvieran sobrepasadas de él; por ejemplo, las materias primas que estaban en 120% se rebajaron a 30%.

Simultáneamente con la corrección de estructuras, se redujo en aproximadamente un 20% la diferencia entre el arancel así corregido y el nuevo arancel meta. Por ejemplo, en el caso mencionado de la materia prima, la tarifa se rebajó adicionalmente en 5 puntos, quedando, entonces, en 25% (que se compara con el 120% que tenía hasta ese momento). El Decreto 950 estableció, del modo descrito, un nuevo arancel a un nivel inferior y con una diferente estructura.

Para alcanzar el arancel meta, se acordó eliminar la diferencia entre éste y el nuevo

⁶En su anuncio manifestó, entre otras cosas, que: "Es importante hacer notar, sin embargo, que no se trata de una simple reducción de gravámenes, sino que forma parte importante del Programa de Recuperación Nacional, que busca normalizar el comercio exterior chileno con un tipo de cambio real y una racionalización de los aranceles para hacer de nuestro país una nación exportadora de productos no tradicionales" (Diario *El Mercurio* Santiago, agosto 14, 1975).

arancel mediante cinco rebajas semestrales; cada una acortaba en $\frac{1}{5}$ dicha diferencia. Luego, el proceso debía terminar en enero de 1978.

Realizadas las dos rebajas correspondientes al año 1976, en diciembre del mismo año se resolvió una modificación extraordinaria. Mediante el Decreto de Hacienda N° 1.098 se rebajaron en forma inmediata al nivel meta las tarifas de aquellos insumos, productos intermedios, herramientas y maquinarias no producidos en el país.

Efectuada la tercera rebaja, correspondiente a enero de 1977, se decidió adelantar las últimas dos, terminando el ajuste en agosto del mismo año.

En el transcurso del año 1977 los círculos empresariales comenzaban a cuestionar la racionalidad de la estructura escogida entre 10% y 35%. En concreto, los grupos protegidos, con las tarifas más bajas argüían que se estaba discriminando en contra de ellos y que no existían razones valederas que justificaran tal discriminación. Se creaba, en esta forma, una fuerte corriente de opinión contraria a discriminar con el arancel. Dado que el Gobierno ya había descartado la posibilidad de la protección a un nivel alto, aprovechó esta situación propicia para realizar una uniformación a un nivel más bajo.

D. Tercera etapa

Por estos motivos el Ministro de Hacienda, señor Sergio de Castro, anunció el 2 de diciembre de 1977 el establecimiento de un arancel uniforme a un nivel de 10%⁷. Y el 5 de diciembre del mismo año se decretó una rebaja general en que la tarifa máxima de 35% se redujo a 25%; a los bienes de capital no producidos en el país se les asignó de inmediato el nivel de 10%; el resto de los bienes que estaban entre 25% y 10% se distribuyeron en un rango inferior. En la misma disposición legal se establecieron los aranceles que se aplicarían cada mes durante los próximos 18 meses, o sea, se preestableció la forma de aproximación a la tarifa única del 10%, la cual se alcanzó en junio de 1979⁸.

De este modo, transcurridos cinco años y tres meses desde que se hizo la primera rebaja general de aranceles finaliza el proceso de reforma arancelaria. Es importante destacar que sólo hubo dos excepciones en esta reforma, las que corresponden a automóviles y otros vehículos, y a los tríconos.

⁷Ver: diario *El Mercurio*, Santiago, diciembre 3, 1977. Entre los fundamentos de la medida anunciada señaló: "se ha resuelto eliminar las distorsiones que se generan con una estructura arancelaria discriminatoria, estableciendo un arancel uniforme: de esta forma, todas las actividades que producen para el mercado nacional quedan en igualdad de condiciones frente a la competencia externa. Para fijar el nivel de la tarifa común se ha tenido especial consideración en la relación que ésta tiene con los incentivos a la actividad exportadora".

⁸En el cuadro "Evolución de los niveles arancelarios entre los años 1974 y 1981" se aprecian trece partidas arancelarias con una tarifa de 11%. Estas corresponden a hidrocarburos, para los cuales se estableció una escala especial de desgravación que terminó un mes más tarde.

Se estableció también una tarifa de 0% para un grupo reducido de mercaderías, a saber: documentación consignada a compañías navieras; planos, dibujos industriales y similares; billetes de banco; reactores nucleares y aceleradores de partículas nucleares; coches de extinción de incendios, aviones y helicópteros, y barcos de tonelaje bruto superior a 500 toneladas.

E. *Otras medidas correctivas complementarias*

Entre otras medidas complementarias se pueden observar las correcciones introducidas en:

i) Discriminación en el impuesto al consumo. En la estructura de impuestos al consumo existían algunos que discriminaban entre bienes producidos en el país y los mismos importados, gravando más fuertemente a estos últimos. Entre ellos se encontraban los siguientes: cigarrillos, tabaco, bebidas alcohólicas, productos de perfumería y neumáticos. Esta tarifa implícita fue derogada en 1977.

ii) Franquicias de importación. El proceso de eliminación de estas franquicias se inició en 1974, cuando se dispuso que el sector público debía pagar, también, aranceles en igual forma que el sector privado, y que en adelante no se causarían nuevas franquicias.

Era tan nutrido el régimen de franquicias que sólo en 1977 se contó con una recopilación de las disposiciones legales vigentes. A base de esta información se publicaron tres decretos eliminando franquicias: uno en junio de 1978 y los dos restantes en marzo y diciembre de 1979; mediante ellos desapareció la mayoría de dichas franquicias, quedando vigentes, casi únicamente, las amparadas por convenios internacionales.

iii) Franquicias a la importación de bienes de capital. En 1973, la mayoría de las importaciones de bienes de capital se realizaba al amparo de regímenes arancelarios de excepción que las liberaban del pago de todo gravamen aduanero. Prácticamente, cada actividad productiva gozaba de franquicias para efectuar sus importaciones de maquinarias y equipos.

La inclusión de los bienes de capital en el régimen aduanero general fue resistida fuertemente por los sectores interesados. En especial, resultó altamente difícil aplicar el gravamen completo a la importación de dichos bienes cuando no se producían en el país. Por este motivo, la situación vigente hoy puede considerarse como una transacción. Esta se compone de dos sistemas. Uno, que se aplica a los bienes de capital que no se fabrican en el país. Para éstos, el gravamen aduanero se cancela al cabo de siete años de producida la importación, sin recargo por concepto de intereses. Para el resto de dichos bienes; los derechos de aduana se pueden cancelar en un máximo de 14 cuotas semestrales iguales, con un monto no inferior a US\$ 2.500 cada una, pero en este caso, el saldo de la deuda está afecto a una tasa de interés que periódicamente fija el Banco Central la que, teóricamente, debería ser similar a la de mercado para préstamos en dólares.

iv) En agosto de 1976 se eliminó la lista de importación permitida y en su reemplazo se estableció una prohibición para importar solamente cinco mercaderías, quedando libre la importación del resto de los bienes.

v) En la misma fecha se procedió también a eliminar el depósito previo, aunque ya no se utilizaba como mecanismo para restringir importaciones.

Con la aplicación de las medidas anteriormente expuestas, el proceso de apertura comercial había quedado, hacia mediados de 1979, completado en lo sustancial.

V. LA SITUACION ACTUAL, RESULTADOS OBTENIDOS Y MATERIAS PENDIENTES

A. Principales logros obtenidos

En el período 1976-1980 se logra corregir el desequilibrio interno. La situación fiscal pasa de un déficit del 2% del producto, en el primero de los años mencionados, a un superávit del 1% en el último. La inflación cae de 174% en 1976 a 31% en 1980. Dentro de este contexto, y con la economía fundamentalmente abierta en la parte comercial, se acelera la apertura en la Cuenta de Capitales y se pasa a un régimen de cambio fijo en 1979.

Los efectos de mediano y largo plazo de la política seguida comienzan a manifestarse a contar de 1976. En dicho año, el producto creció en 3,8% y entre 1977 y 1980 crece a un promedio anual cercano al 8%, que es superior al doble de la tasa histórica de crecimiento. En este contexto, en materia de comercio exterior, las exportaciones tradicionales, especialmente el cobre, disminuyen su importancia relativa desde un 92% del total de dichas exportaciones en 1973, al 62% del total en 1980. Las exportaciones no tradicionales, a su vez, suben de 104 millones de dólares en 1973 a 1.794 millones en 1980. Por otra parte, las importaciones cambian su composición en favor de los bienes de capital, que aumentan del 17% en 1973, al 23% en 1980.

Por último, el comercio externo total en bienes sube de 35% del producto en 1973, a 46% en 1980.

Por cierto, estos avances implicaron un fuerte aumento de la credibilidad financiera del país, lo que se refleja en el flujo de recursos que ha permitido financiar los déficit en cuenta corriente del orden del 6% del producto —generados esencialmente en el pago de intereses— y acumular reservas netas en los últimos años por un monto equivalente. A pesar de ello, el efecto combinado de crecimiento acelerado de la economía interna y de inflación internacional hacen que los indicadores de deuda mejoren sustancialmente.

El saldo bruto de la deuda externa, que alcanzaba al 47% del producto en 1973, baja a 45% en 1980. El saldo neto, que alcanzaba al 42% en 1973, desciende a 26% en 1980; la

diferencia se explica por las reservas brutas acumuladas que, partiendo del 5% del producto en 1973, suben al 19% en 1980.

Es conveniente observar el profundo cambio que ha sufrido la composición de la deuda externa en su componente pública, que cae del 78% del total de la deuda bruta en 1973 al 45% en 1980. Este resultado, además de ser consistente con la política global, implica un mayor nivel eventual de eficiencia en el uso de los recursos externos. Debe destacarse que todos los resultados mencionados han sido obtenidos a pesar de que el precio del cobre ha permanecido muy bajo. Medido en dólares de 1980, este precio, que alcanzaba a US\$ 1.61 por libra en 1973, y que cayó a US\$ 0.86 en 1975, US\$ 0.79 en 1978, sube a sólo US\$ 0.99 en 1980.

B. Importancia de las políticas de largo plazo

La profundidad y extensión del cambio lleva a reflexionar sobre la importancia que tuvo el respetar las políticas de largo plazo, aun en presencia de una coyuntura difícil y la decisión de producir un ajuste rápido de esta última, lo que indujo un proceso de aprendizaje extremadamente veloz en el sistema económico, haciendo mínimos los costos de largo plazo para el país y máximos sus beneficios.

En este último aspecto, la política de liberalización del comercio es la causa fundamental de las altas tasas de crecimiento que el país ha experimentado y del mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios que se producen. Estos efectos son el resultado natural del impacto ocasionado por el aumento de la competencia, que ha inducido a una modernización de la industria y a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos con que cuenta el país.

Los desarrollos descritos han ido logrando una aceptación creciente de la política económica de liberalización que, mirada con seriedad, ya no es puesta en duda ni siquiera por los sectores afectados por ella. La economía demostró una capacidad de ajuste en la mayor parte de los sectores protegidos, los que lograron adaptarse a las nuevas circunstancias. Por cierto, el desarrollo de los sectores previamente desprotegidos y que contaban con las ventajas comparativas ha sido sustancial, aun en presencia de circunstancias externas económicas difíciles. Estos son los sectores que explican el fuerte crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

C. Efectos de las políticas seguidas con respecto al empleo

Una materia que es conveniente mencionar, puesto que requiere de un análisis más en profundidad, la constituye el efecto que sobre el empleo han originado las políticas seguidas, en particular la política de liberalización. La tasa histórica de desempleo en el

Gran Santiago, del orden del 7%⁹, alcanza al 16% en 1975, para bajar al 11% en 1980. Una parte importante de esta tasa en 1975 se explica por el proceso de ajuste a la recesión externa, y otra parte se dilucida por un crecimiento, mucho más alto que el histórico, de la fuerza de trabajo que se ha mantenido hasta ahora. A su vez, la caída de la tasa de desempleo, al final del período, es debida a un crecimiento del empleo mucho mayor que el histórico. Si a lo anterior se agregan las fuertes distorsiones en el mercado laboral y el alto valor de la tasa de interés interna que explican las fuertes caídas en el sector construcción durante el período de ajuste, se tiene un cuadro en el que la alta tasa de desempleo no parece haber dependido sustancialmente de la política de apertura. Hacia el futuro y dado que las distorsiones en el mercado laboral han venido siendo corregidas y que la tasa de interés interna ha seguido bajando y aproximándose a la internacional, la tasa de desempleo deberá continuar reduciéndose.

D. *Política cambiaria, tasa de inflación y tasa de interés*

Conviene referirse, por último, a las perspectivas en materia cambiaria, inflación y tasa de interés. En el contexto de una economía abierta en la cuenta corriente y con un superávit en el sector fiscal, la política de cambio fijo o fijado supone una tasa de inflación interna equivalente a la internacional relevante más la variación del tipo de cambio. En el caso chileno, la tasa de inflación, en los últimos años, de alrededor de 30% es explicada, fundamentalmente, por la variación de precios de los productos que el país transa con el exterior más la variación cambiaria¹⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, la apertura paulatina de la cuenta de capitales, inevitable por las razones descritas previamente, induce diferenciales en las tasas de interés internas y externas que llevan a la generación de superávit en la cuenta de capitales y a la acumulación de reservas. Puesto que el déficit en cuenta corriente en relación con el producto se encuentra en niveles aceptables y deseados para la transferencia de ahorro externo, y el proceso de confluencia de las variables internas con las externas se ha ido acentuando, se puede afirmar que la actual política cambiaria ha cumplido adecuadamente su propósito.

En relación con la tasa de interés, debe agregarse que la normalización del sistema financiero interno ha logrado desempeñar un papel sustancial al respaldar los desarrollos descritos. Completada la apertura de la cuenta de capitales, se acelerará el proceso de congruencia de las tasas de interés interna y externa y, por lo tanto, se completará el proceso iniciado en 1973.

⁹Que subestima la tasa efectiva de desempleo por el efecto del empleo público sobre la ocupación total y las distorsiones por desempleo disfrazado en el sector privado.

¹⁰Ver Francisco Rosende, "Inflación externa relevante" (documento mimeografiado, Banco Central de Chile, marzo 1981). El Índice de Paridad medido por el cociente del Índice de Precios de los transables y el Índice de Precios al por Mayor es 1977 = 100,0; 1978 = 112,1; 1979 = 112,2 y 1980 = 103,4 (valores promedio año).

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL IMPERIALISMO SOVIETICO

Luis Valentín Ferrada Valenzuela

Abogado. Profesor de la Escuela de Derecho de la
Universidad de Católica de Chile y Presidente de la
Corporación de Estudios Contemporáneos.

Variadas personalidades del mundo moderno se preguntan ¿Cuánto queda hoy del socialismo marxista, como movimiento popular, ideario y corriente filosófico-político?

El socialismo-marxista como doctrina, ante muchos importantes pensadores, parece agotado frente a los problemas y fenómenos contemporáneos de la humanidad. Cada vez más, él se representa como una burocracia enorme manejada por una tecnocracia no menor, ávida de poder material y político, y pobre en sus ideas y en su espíritu.

De este modo, el socialismo marxista ya no vive tanto en el corazón y en la mente de los movimientos populares que lo hicieron célebre a principios de este siglo, como bandera de sus reivindicaciones, sino se mantiene por la pertinacia de una dictadura incommovible, y por la aplicación sin límites de toda clase de acciones maquiavélicas, desprovistas de todo encanto e ilusión política.

Sin embargo, la superpotencia soviética todavía se mantiene, ataca y conquista. Sus ideas pierden valor, se habla de varios puntos de una especie nueva de postsocialismo (el eurocomunismo, por ejemplo), pero la agresividad y la peligrosidad siguen a la vista. No importa su pobre desarrollo intelectual; se olvida su atrasada tecnología; sus procedimientos continúan siendo injustos e inicuos; no es capaz de resolver sus propios problemas básicos de alimentos y salud; pero, el imperio sigue en pie, acosa al mundo en cuanto puede, y de

hecho su burocracia y su maquinaria política descansan mucho menos que las nuestras. ¿Cuál es, en consecuencia, el sostén real de toda esa indiscutible realidad? ¿Cuál es el apoyo, el convencimiento íntimo y los objetivos superiores de toda la burocracia soviética? ¿Lo es la doctrina marxista? Para responder estas preguntas, es útil traer a la memoria dos antecedentes históricos muy poco citados entre nosotros. Su sola lectura explica una parte importante del pasado, presente y futuro del imperialismo soviético, que es mucho más antiguo que el marxismo, y —por lo mismo— probablemente con mucho más largo futuro, como imperio, que el que pudieran tener las ideas, que desde hace cincuenta años le han servido de tarjeta de presentación internacional.

El primer documento es el siguiente: Mauricio Paleologue recuerda en su magnífica obra “Los Precursores de Lenin”, el siguiente diálogo y hecho: “Uno de los más hermosos monumentos de Petrogrado o de Leningrado, como ahora se dice, es la estatua de Pedro El Grande que se levanta en la Plaza del Santo Sínodo a orillas del Neva... Un día que hice detener mi coche para admirar una vez más la altiva seguridad del glorioso autócrata, la expresión despótica de su rostro, el soberbio impulso de su caballo encabritado, ...fui interpelado por uno de mis amigos rusos, un antiguo oficial de los Guardia-Caballeros, espíritu fino y cultivado. Me dijo: Veo que el Señor Embajador medita ante el mayor revolucionario de los tiempos modernos.

¿Revolucionario Pedro I? lo evoco más bien como un reformador brutal, impetuoso, exagerado, sin escrúpulos ni piedad, pero poseedor en alto grado del genio creador, del instinto del orden y de la jerarquía”.

No, me respondió, a Pedro Alexiewitch le gustaba sólo destruir. Y es por esto que es tan profundamente ruso. Su salvaje despotismo lo mimaba y destruía todo. Durante cerca de treinta años estuvo en pugna con su pueblo; combatió todas nuestras tradiciones y costumbres nacionales; trastornó todo, aun nuestra Santa Iglesia Ortodoxa. Ud. lo llama reformador; pero un verdadero reformador tiene en cuenta el pasado, conserva la nación de lo posible y de lo imposible, facilita las transiciones, prepara el porvenir. El no: demolía por el feroz placer de demoler, por la cínica felicidad de romper resistencias, de violentar conciencias, de matar los sentimientos más naturales y legítimos. Cuando nuestros revolucionarios de hoy sueñan con derrumbar todo el edificio social bajo el pretexto de renovarlo en bloque, se inspiran, sin saberlo, en Pedro El Grande, Zar de Rusia; tienen como él el odio fánatico del pasado; se figuran como él que se puede cambiar el alma toda de un pueblo con ukases y suplicios. Le repito: Pedro Alexiewitch es el verdadero antepasado y precursor de todos nuestros revolucionarios comunistas”. Debo confesar que la lectura de este párrafo, como la de todo el libro de Paleologue, produjo en mí la más grande impresión. Este párrafo transcrito resuelve un gran enigma del imperialismo soviético: ¿Cuál es su fuerza, vieja y actual, si las aparentes ideas que le sirven de motivo central parecieran morir?

El conocimiento de este párrafo lleva necesariamente a conocer otro de los más increíbles documentos de la historia moderna, precisamente, el testamento político de

Pedro 1. Es tan revelador su contenido, se ha cumplido de un modo tan perfecto en sus profecías y legados, y es de tal claridad, que basta transcribirlo, sin ninguna explicación adicional que pudiera empañarlo, para comprender todo su profundo y extraordinario significado. Su texto es, nada menos, que el siguiente:

1. La nación ha de estar en un constante estado de guerra, para mantener a los soldados en acción y belicosos. No haya otro reposo sino para mejorar la Hacienda del Estado, para reclutar el ejército y aguardar el momento favorable para el ataque. Así la paz sirve para la guerra y la guerra para la paz, en interés del engrandecimiento y aumento del bienestar de Rusia.
2. Por todos los medios posibles hay que llamar de los pueblos más cultos de Europa, oficiales en la guerra y sabios en la paz, para hacer partícipe a la nación rusa de las ventajas de otros países, sin perder nada de las propias.
3. En toda ocasión hay que tomar parte en las cuestiones y discordias de Europa, especialmente en las de Alemania, que está más próxima y es de más inmediato interés.
4. Polonia ha de ser dividida, sosteniendo allí siempre confusión y constantes envidias; las autoridades se han de ganar por dinero, la Dieta se ha de sobornar, para influir en la elección del rey; hay que obtener allí un partido, enviar tropas rusas, y hacer que se detengan allí hasta que puedan hallar ocasión para establecerse definitivamente. Si las Potencias vecinas oponen dificultades, hay que contentarse por el momento, dividiendo el país hasta que se pueda recobrar la parte que se haya cedido.
5. Hay que quitar a Suecia todo lo posible y hacerse atacar por ella, para tener pretexto de subyugarla. Para este fin hay que separarla de Dinamarca, y a ésta de ella, y mantener solícitamente su rivalidad.
6. Las esposas de los Príncipes rusos se han de tomar siempre de entre las Princesas alemanas, para multiplicar los lazos de familia, aproximar los intereses, y así enlazar a Alemania con nuestras cosas, aumentando así nuestra influencia allí.
7. Principalmente hay que procurar la alianza con Inglaterra para el comercio, porque ésta es la Potencia que más necesita de nosotros para su marina, y puede ser más provechosa para el desenvolvimiento de la nuestra; hay que permutar maderas y otros productos con su dinero, y mantener constantes relaciones entre nuestros marinos y comerciantes y los suyos.
8. Sin cesar hemos de extendernos hacia el norte, a lo largo del Mar Báltico, y hacia el sur, a lo largo del Mar Negro.
9. Acercarse lo más posible a Constantinopla y a la India. El que un tiempo reine allí, es el verdadero señor del mundo. Por eso hay que suscitar guerras continuas, ora con Turquía, ora con Persia, establecer astilleros y factorías en el Mar Negro, apoderarse poco a poco de este mar como del Báltico, lo cual es un punto doblemente necesario para el éxito del plan de acelerar la caída de Persia, penetrar en el Golfo Pérsico; si es posible por Siria, restablecer el antiguo comercio con el Levante, y penetrar en ambas

Indias, que son los almacenes del mundo. Una vez tengamos aquello, podremos prescindir del oro de Inglaterra.

10. Además procurar y mantener solícitamente la conexión con Austria, en apariencia apoyar sus designios a la antigua soberanía sobre Alemania, y bajo mano excitar los celos de los Príncipes. Asimismo hay que conducir a uno que otro a pedir el auxilio de Rusia, y ejercer una manera de protección sobre el país, que prepare la dominación futura.

11. La Casa de Austria se ha de interesar para que sea lanzado de Europa el Turco, y cuando Constantinopla haya sido conquistada, neutralizar sus celos, ya excitando a los viejos Estados de Europa a una guerra contra la misma, o cediéndole una parte de las conquistas para volvérselas a quitar luego.

12. Congregar a todos los griegos separados por divisiones y esparcidos por Hungría, Turquía o el sur de Polonia; hacerse centro para el apoyo de ellos, y por medio de una supremacía sacerdotal, fundar de antemano una dominación universal.

13. Cuando Suecia sea nuestra, Persia esté vencida, Polonia subyugada, Turquía conquistada, nuestros ejércitos estén reunidos y los mares Negro y Báltico guardados por nuestros buques; hay que proponer en particular y secretamente, primero en la Corte de Versalles y luego a la de Viena, compartir con ellas la monarquía universal. Si una de ellas admite la propuesta, lo que es infalible si se lisonjea su ambición y amor propio, hay que servirse de la una para aniquilar a la otra; luego se aniquilará también la que quede, comenzando con ella una lucha que no podrá quedar dudosa, pues Rusia poseerá ya entonces, como propiedad, el Oriente y una gran parte de Europa.

14. En el caso, poco verosímil, de que ambas rehúsen los ofrecimientos de Rusia, hay que azuzarlas una contra otra, y lograr que se gasten mutuamente. Si luego Rusia aprovecha el momento decisivo, enviará sus tropas de antemano reunidas, a Alemania, mientras dos flotas considerables saldrán, una del Mar de Azow, la otra del puerto de Arkángel, cargadas con hordas asiáticas, bajo la dirección de las escuadras de guerra del Mar Negro y Báltico. Avanzando por el Mar Mediterráneo y el Océano Atlántico, inundarán por una parte a Francia, mientras Alemania es apretada por la otra parte; y cuando hayan sido vencidos estos dos países, el resto de Europa caerá bajo el yugo fácilmente sin sacar la espada. Así puede y debe ser sojuzgada Europa”.

Es de sugerir, respetuosamente, que este documento sea leído dos o tres veces. Aquí se encuentra buena parte del pasado, presente y futuro del imperialismo soviético. Puede haber llegado la hora de no seguir sólo discutiendo las ideas especulativas del socialismo marxista, sino de revisar los ocultos y verdaderos intereses del imperio soviético, como tal. Porque son esos intereses, por sobre las ideas, los que perdurarán por bastante tiempo, constituyéndose para nuestra civilización Occidental Cristiana en los más enconados y feroces enemigos; porque a la burocracia soviética, como a Pedro I, “le gusta sólo destruir, demoler por el feroz placer de demoler, por la única felicidad de romper resistencias, de violentar conciencias, de matar los sentimientos más naturales y legítimos”.

REFORMA DEL REGIMEN DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CHILENA

Arturo Aylwin Azócar

Profesor de Administración Pública de la Academia Superior de Seguridad Nacional.

I. EL CONTROL DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

1º. Necesidad del Control

Por muy antipático que a veces nos resulte y que consciente o inconscientemente procuremos con frecuencia eludirlo, el hecho cierto es que debemos admitir que el control es inherente a toda empresa humana y que ello no ocurre por un afán masoquista de complicarnos la existencia, sino porque satisface verdaderamente una necesidad.

En cualquier organización privada se contemplan sistemas de control con miras a prevenir y detectar irregularidades, distorsiones o incumplimiento de las tareas encomendadas o de las órdenes impartidas. Y en todos los textos en administración aparece el control como uno de los elementos integrantes del proceso administrativo.

Con esta perspectiva resulta insoslayable que la organización del Estado, cuya acción afecta a cada uno de los habitantes del país, consulte mecanismos de fiscalización con el objeto de velar por el adecuado funcionamiento de sus instituciones, incluyendo aquellas que conforman la Administración Pública.

Aún más, la existencia de estos mecanismos de control, en lo que respecta al ordena-

miento jurídico, está reconocido universalmente como uno de los presupuestos constitutivos de la existencia de un Estado de Derecho.

2º. *Objetivos y Tipos de Control*

El control admite múltiples concepciones. Igualmente sus objetivos pueden ser de los más diversos, aunque resulten complementarios unos de los otros: como medida de comprobación del cumplimiento de los programas y órdenes, a fin de detectar errores y faltas y evitar así su repetición; como instrumento de verificación del grado de eficiencia de la empresa, medido fundamentalmente a través de los resultados de la gestión fiscalizada; como instrumento para conocer el comportamiento de los individuos que integran una organización en cuanto interesa al cumplimiento de los objetivos de esta última y, por último, como elemento vinculado al sistema de información que sirve al proceso general de toma de decisiones.

Por esto se ha dicho, y con razón, que el control tiene, en último término, como objetivo central el de asegurar, o al menos facilitar, que la actividad de la organización respectiva se encuadre a las políticas y normas que la regulan, proporcionando “una adecuada información de retroalimentación a los centros de decisión”, principalmente con respecto a las desviaciones que se detecten.

Por otra parte, hay controles de distinta índole, según sea su contenido. Así, por ejemplo, se distingue principalmente entre el control de legalidad, que supone una verificación de si la gestión se ajusta al ordenamiento jurídico vigente y el control de mérito o de resultados, que pone su énfasis en la eficacia, eficiencia y economicidad de la misma. También se distingue entre controles preventivos, coetáneos o a posteriori, según si ellos se efectúan antes, durante o después de la ejecución del acto que se fiscalice.

Y en el campo de la Administración del Estado hay controles internos o externos, administrativos o jurisdiccionales, generales o específicos, etc., según sean los órganos que los ejecuten o la naturaleza de la acción fiscalizadora.

3º. *Control y Régimen Administrativo*

El control de la actividad administrativa del Estado admite todas las situaciones y objetivos consignados anteriormente. Por lo mismo, el análisis del tema reviste mucha complejidad.

En este artículo sólo pretendemos llamar la atención sobre algunos de los aspectos que consideramos de mayor relevancia, con el afán de contribuir al mejoramiento del sistema de control, todo ello dentro del contexto de un proyecto en marcha que tiende a mejorar y a dar un nuevo rol a la Administración del Estado.

Para hacer este análisis partimos de tres supuestos:

a) Que los controles tienen distintas características, según su ámbito o naturaleza, pero esto no impide que exista una gran interacción entre ellos, y aún más que los principios que los sustentan sean los mismos;

b) Que los conceptos básicos sobre control y su instrumentación válidos en la esfera de la empresa privada son igualmente válidos en el ámbito de la gran empresa que es la Administración. Existen sólo modalidades diferentes destinadas a hacer las adecuaciones que corresponden a la naturaleza del Estado, pero que en nada alteran la esencia del control, y

c) Que el control de la Administración está inserto en una realidad social, de modo tal que sus efectos han de entenderse en función de los grandes objetivos nacionales, debiéndose en todo momento conciliar lo que es la protección de valores permanentes con la eficiencia de la gestión pública y ponderando en caso la relación costo-beneficio.

II. LOS CONTROLES INTERNOS DE LA ADMINISTRACION

1º. *Introducción*

Generalmente cuando se habla de control de la actividad administrativa nuestra mente se centra en la acción de los organismos externos que tienen como misión específica realizar dicha tarea, en circunstancias que la fiscalización más significativa, tanto por su amplitud como por su trascendencia, se produce a través de órganos que conforman los mandos superiores de la propia Administración.

Este punto conviene destacarlo, pues gran parte de las fallas que se detectan se debe precisamente, al mal funcionamiento de los mecanismos de control interno. Y ello ocurre porque con frecuencia se olvida que la base de todo control debe estar en la conducción de cada entidad.

2º. *Los Controles Jerárquicos*

Estos controles son inherentes al ejercicio del mando de los órganos de que se trate y tienen un rasgo común: no tiene limitaciones en cuanto a su contenido. En consecuencia, la eficacia, la legalidad, la economía, la oportunidad, etc., son todos padrones que pueden ser considerados, en la forma y en el momento que se estime necesario.

Los principales órganos de control que revisten tal carácter en nuestro sistema administrativo son los siguientes:

a) *El Presidente de la República*. En su condición de Jefe del Estado, a cuyo cargo está su gobierno y administración, (art. 24 de la Constitución Política), resultan indiscutibles sus

amplísimas facultades de fiscalización sobre toda la Administración Pública. Tanto es así, que las potestades fiscalizadoras del Presidente de la República se extienden inclusive a los jueces (art. 32, N° 15);

b) *Ministros de Estado*. En su calidad de “colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado” (art. 33 de la Constitución Política), ellos tienen amplias facultades de fiscalización, de la más variada índole, dentro de sus correspondientes sectores. Las normas reguladoras de los Ministerios y las leyes orgánicas de los diferentes servicios así lo confirman. Ningún organismo integrante de un sector, cualquiera que sea su condición jurídica, puede estar marginado de la fiscalización del respectivo Ministro. Por lo demás, las directivas presidenciales son muy claras en tal sentido;

c) *Subsecretarios*. Las leyes orgánicas de los ministerios y las instrucciones dadas por el Presidente de la República les imponen claras responsabilidades en cuanto a la fiscalización del cumplimiento de las políticas y medidas administrativas adoptadas por el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las tareas fiscalizadoras que les encomienden los respectivos Ministros;

d) *Intendentes*. El art. 100 de la Constitución Política les asigna, entre otras tareas, la “supervigilancia” y la “fiscalización” de los servicios públicos de cada Región. La Ley sobre Regionalización guarda perfecta armonía con ese precepto (art. 5, N° 7 del Decreto Ley N° 575);

e) *Gobernadores*. La Constitución Política dispone que “corresponde al gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia” (art. 105). La Ley sobre Regionalización reiteran tales facultades (art. 26, N° 3 del D.L. N° 575);

f) *Jefes de Servicio*. El análisis de cualquier estatuto orgánico demuestra que el jefe superior del servicio, por el solo hecho de reunir esa condición tiene la fiscalización de todos sus subordinados.

Cabe señalar que el mismo sistema rige respecto de cada jefe, cualquiera que sea su nivel, dentro del área o sector en que ejerce su competencia, propia o delegada. En esa situación se encuentran, entre otros, los Secretarios Regionales Ministeriales.

3°. *Los Organos Especializados de Control Interno*

A veces resulta conveniente que dentro del servicio operen unidades de control interno, siempre que ello sea factible desde el punto de vista técnico o financiero.

Con todo, para que esas autoridades puedan cumplir adecuadamente su labor, sin detrimento de la institución misma, deben darse varios requisitos:

a) Que estén ubicadas en el más alto nivel de la estructura orgánica del servicio, con carácter de asesor;

b) Que gocen de una efectiva independencia respecto de la autoridad superior, sin desconocer su calidad de organismo de apoyo a éste;

c) Que apliquen medios técnicos modernos y eficientes de control operando con criterios de selectividad, trascendencia y rapidez;

d) Que no se conviertan en coadministradores, entrometiéndose en materias propias de la decisión y responsabilidad de los jefes;

e) Que gocen de facultades para fiscalizar y evaluar los diversos mecanismos de control que operen en la institución, y

f) Que mantengan un sistema permanente de comunicación y de coordinación con los órganos rectores del control externo.

4º. *Sistema de Control Interno*

Podrá faltar la unidad de control, pero lo que a todas luces resulta imprescindible es un sistema de fiscalización interno, por simple que éste sea. Las acciones vinculadas a la administración financiera, los procedimientos administrativos u otras materias de la misma índole hacen necesario la existencia de mecanismos de control que conformen ese sistema, delimitándose de este modo las responsabilidades.

En la mayoría de los casos aquel sistema supondrá la aplicación de medidas muy simples de concebir y de poner en vigencia y que resultan naturales u obvias de acuerdo con un criterio de administración diligente. Son precisamente medidas de ese tipo las que en la práctica permiten evitar las más graves y frecuentes distorsiones e irregularidades. Bien vale la pena, entonces, la preocupación que cada jefe pueda destinar al respecto.

III. EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACION

1º. *Concepto de Control Externo*

El concepto de control externo es esencialmente relativo, pues tal condición dependerá de la posición en que nos ubiquemos. Si a la Administración del Estado la consideramos como un solo sujeto, incluyendo los órganos fiscalizadores, el único control externo estaría constituido por el que efectúan los órganos legislativos con facultades de fiscalización y por el que emane de los tribunales con competencia contenciosa administrativa. Si, por el contrario, hacemos un distingo entre Administración Activa y Administración Fiscalizadora, los órganos fiscalizadores como la Contraloría General de la República realizan un control externo. Por último, si para calificar la calidad del control nos limitamos a visualizar la situación individual de cada entidad constituirá control externo todo el que provenga de un órgano ajeno a ella misma, con las excepciones de la fiscalización jerárquica del

Presidente de la República y de sus agentes inmediatos y la que corresponda a los tribunales de justicia.

Estimamos que esta última alternativa es la que más se aviene con la naturaleza de la Administración Pública o con el régimen del control en nuestro país.

2º. *Organos de Control Externo de la Administración Pública*

De acuerdo con el criterio antes enunciado, los principales órganos de control externo en nuestro país son los siguientes:

a) *Cámara de Diputados*. El art. 48, N° 1, de la Constitución Política dispone que a este órgano legislativo corresponde “fiscalizar los actos de gobierno” y agrega que “para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se tramitarán por escrito al Presidente de la República, debiendo el gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días”. Cabe consignar que el art. 49, inciso final del texto constitucional, prohíbe de un modo expreso que el Senado realice funciones fiscalizadoras.

De acuerdo con lo establecido en la letra b) de la disposición vigésima primera transitoria, este mecanismo de control no entrará en vigencia hasta que no esté en funcionamiento el Congreso Nacional;

b) *Consejo de Seguridad Nacional*. Las atribuciones que se le asignan en el art. 96 de la Constitución Política llevan implícita la tarea de fiscalizar los actos vinculados a la Seguridad Nacional. Es así como puede “recabar de las autoridades y funcionarios de la Administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado” (letra d), y “representar a cualquiera autoridad establecida por la Constitución su opinión frente a un hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional” (letra b);

c) *Contraloría General de la República*. Es un órgano típico de control externo, cuya naturaleza y funciones se explicarán más adelante, y

d) *Otros Organos Especializados de Control*. La Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, el Servicio Nacional de Aduanas, etc.

Se encuentran entre los órganos que realizan control externo de las instituciones que conforman la Administración del Estado, cada uno dentro del área o materia o que corresponda a su competencia específica.

IV. ALGUNOS LINEAMIENTOS BASICOS PARA LA REFORMA DEL REGIMEN DE CONTROL

1º. *Control y Reforma Administrativa*

El proceso de Reforma Administrativa es por su naturaleza complejo y afecta en su globalidad a la organización y funcionamiento de la Administración del Estado.

Es indiscutible que el régimen de control está muy vinculado a esa reforma y, por lo tanto, tiene que existir concordancia entre ambos.

Siendo así, los principios básicos que inspiran la Reforma Administrativa deben ser ponderados en la implementación de la reforma el régimen de control, respetándose, eso sí, los elementos y objetivos que son de la esencia de éste.

Los conceptos de desconcentración, flexibilidad, dinamismo, eficiencia, simplicidad, tecnicismo y responsabilidad de la Administración Pública y los principios de subsidiariedad, de igualdad de oportunidad y de buena fe, unidos a los principios de certeza y otros que son inherentes a un Estado de Derecho, deben constituir las pautas orientadoras de cualquier reforma al sistema de control.

2º. *Atributos o Caracteres que debe tener el Control Jurídico*

Externo de la Administración

En coincidencia con lo ya manifestado en el punto anterior, el régimen de control externo tiene que reunir un conjunto de atributos o caracteres que es conveniente destacar y que, a nuestro juicio, debe ser respetado en cualquier nuevo ordenamiento jurídico que se refiera a esta materia:

a) El control ha de procurar la protección de grandes valores inherentes al orden jurídico y al resguardo del patrimonio público. Ello significa excluir cualquier sistema de control formalista;

b) El control debe efectuarse fluidamente, evitando los excesos, superposiciones e interferencias que en definitiva aplastan toda iniciativa creadora o que resultan paralizantes de la gestión administrativa;

c) El control tiene que estar planteado en función de un nuevo concepto de competencia pública, lo que implica una actitud de mayor confianza en el funcionario o autoridad y una mayor libertad de éstos para actuar, pero que importe atribuir un mayor grado de responsabilidad;

d) El control jurídico debe ser selectivo, trascendente y jerarquizado. Todo sistema de control que no reúna estas características se convierte en entrabante;

e) El control tiene que ser oportuno y ser realizado en brevísimo plazo. Sin oportunidad

y rapidez se produce un costo muy alto como consecuencia de la lentitud en la gestión administrativa y su consiguiente ineficacia;

f) El control, aunque debe efectuarse sobre la base de criterios e interpretaciones uniformes, tiene que respetar la flexibilidad que es propia de la gestión administrativa y, por lo mismo, no puede desconocer la realidad de la institución u órgano fiscalizado, situación que corresponde ponderar en cada caso;

g) El control debe tener un carácter esencialmente preventivo y orientador. Las acciones fiscalizadoras punitivas deben reservarse exclusivamente en los casos en que ellos realmente se justifiquen;

h) El control no es incompatible con la realización de tareas de apoyo a la Administración, particularmente en materias de información, asesoría técnica y de capacitación funcionaria. Naturalmente que esas tareas, complementarias de control, no pueden efectuarse en términos que en la práctica signifiquen menoscabo de la función contralora;

i) El control tiene que estar planteado como un elemento o etapa dentro del proceso administrativo. De este modo, la función fiscalizadora debe ubicarse dentro del contexto de la Administración del Estado, en armonía con el rol y características de ésta y encuadrándose al ordenamiento jurídico y a las políticas vigentes que se conformen a ese ordenamiento;

j) El control requiere de la máxima desconcentración, tanto en el plano funcional como en el territorial. El sistema de control chileno debe guardar absoluta concordancia con la regionalización del país;

k) El control debe asegurar la vigencia de un sistema jurídico que permita hacer efectiva en forma rápida las reponsabilidades que resulten comprometidas con las actuaciones funcionarias dolosas o negligentes. Tal sistema debe operar sobre la base de que cada agente público responde sólo de sus propias actuaciones y dentro del ámbito de su gestión. En consecuencia, es preciso descartar todo régimen que signifique asumir de un modo genérico reponsabilidades por las acciones u omisiones de los subordinados, especialmente cuando hay delegación de funciones, salvo cuando se acredite negligencia en el ejercicio de las funciones fiscalizadoras jerárquicas que correspondan en conformidad con la ley, y

l) El control externo tiene que efectuarse en forma sincronizada con las acciones internas de control de cada institución fiscalizada, en forma tal que opere un verdadero sistema de apoyo y complementación recíprocos. Igual conducta debe seguirse cuando participan dos o más organismos en acciones de control de este tipo, siendo recomendable en tal caso la ejecución de programas comunes.

V. ROL Y FUNCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN EL NUEVO ORDENAMIENTO JURIDICO

1º. *Normativa Constitucional*

El nuevo texto constitucional que nos rige trata de la Contraloría General de la República en el Capítulo IX, destinado especialmente a esta institución, sin perjuicio de que otros preceptos se refieran también a ella, como es el caso del art. 64 que consulta su intervención en el proceso allí previsto para evitar la vigencia de leyes desfinanciadas.

Los arts. 87 y 88 disponen lo siguiente:

Art. 87: “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

El contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad”.

Art. 88: “En el ejercicio de la función de control de legalidad el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría, o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.

Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución.

Si la representación tuviere lugar con respecto de un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, a fin de que éste resuelva la controversia.

En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán de una ley orgánica constitucional”.

Cabe consignar que el articulado antes transcrito es el mismo propuesto por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política, el que tampoco mereció observación alguna por el Consejo del Estado.

En el informe de la referida Comisión se expresan, entre otras, las siguientes ideas:

“Sin duda que la función de control de una democracia es de especial relevancia, ya que tiene por objeto velar porque los actos de la autoridad se encuadren dentro de las normas jurídicas que los rigen.

Como hemos dicho en otra parte de éste, los mecanismos de control y fiscalización son diferentes, según se trate de una fiscalización política o de un control jurisdiccional o administrativo.

Este último en nuestro ordenamiento jurídico ha correspondido a la Contraloría General de la República”.

“Dada la trascendencia de la función que compete a la Contraloría, estimamos que ésta debe conservar su rango de organismo constitucional autónomo e independiente”.

“Es así como el anteproyecto que sometemos a vuestra alta consideración prescribe que la Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley.

La función de fiscalización administrativa que corresponde a la Contraloría, comprende, pues, los controles contables, financieros y preventivo de la legalidad de los actos de la administración.

A este respecto, el anteproyecto contiene importantes innovaciones en relación con los preceptos de la Carta de 1925.

En efecto, hemos estimado conveniente darle jerarquía constitucional a la función de control de legalidad de los actos administrativos que, en conformidad a la ley, deban tramitarse por la Contraloría.

Esta, es, sin duda una de las atribuciones más importantes que esté llamada a ejercer el

organismo contralor, ya que tiene por objeto velar porque los actos de la autoridad se ajusten a la Constitución y a la ley”.

“Si bien la Comisión está consciente de la importancia de la función fiscalizadora que compete a la Contraloría tiene claro, también, de que sus atribuciones no deben llegar al extremo de constituir un obstáculo para una administración expedita y eficaz.

Por esta razón, no fue partidaria de dar al organismo contralor facultades que pudieran implicar la anulación, en determinados casos, de un decreto o acto de administración, las que, de contemplarse en nuestro ordenamiento jurídico, más bien serían propias de los tribunales contencioso-administrativos.

Tampoco estima la Comisión que en un régimen de normalidad debe otorgarse a la Contraloría la facultad de apreciar la eficacia de la gestión administrativa que corresponde al gobierno y a los organismos que de él dependen, control que la doctrina denomina ‘de mérito’ o ‘de resultados’, porque ello equivaldría a transformar la Contraloría en un organismo coadministrador, colocándola incluso, por encima del Poder Administrador”.

2º. Rol de la Contraloría General de la República

En el documento denominado “Objetivo Nacional del Gobierno de Chile” se establece la necesidad de desarrollar un auténtico Estado de Derecho, el que consulta un sistema de derechos y deberes, regulado con una proyección individual y social y enmarcado dentro de los límites que impone el bien común.

En ese documento se consigna que “el concepto mismo de Estado de Derecho supone además la existencia de un orden jurídico objetivo e impersonal, cuyas normas vigentes en cada instante obligan por igual a gobernadores y gobernados, y cuya validez última deriva del sentido superior de justicia que debe inspirarlas”.

Dentro de ese contexto hay que entender el rol del Organismo Contralor, precisamente como uno de los instrumentos reconocidos por nuestra institucionalidad para velar por el cumplimiento de la normativa propia del Estado de Derecho por parte de la Administración.

Ese rol fundamental debe entenderse complementado por el papel que evidentemente le corresponde en materia de protección del patrimonio público y sin perjuicio del apoyo que pueda prestar a la propia Administración para su perfeccionamiento.

Por eso, a nuestro juicio, la acción de la Contraloría General debe plantearse con esa perspectiva, que implica respetar el pleno ejercicio de los tres roles antes enunciados, y la dinámica y demás características de la Administración Pública.

Precisamente con este mismo enfoque corresponderá aprobar la Ley Orgánica Constitu-

cional que, conforme a lo prescrito en el inciso final del art. 88 de la Constitución Política, debe regular la organización, funcionamiento y atribuciones de la Contraloría.

3º. *Algunas de las Funciones del Organismo Contralor*

En la determinación y regulación de cada una de las funciones propias del Organismo Contralor deben considerarse, a nuestro juicio, los lineamientos básicos del control enunciados ya en el Párrafo IV de este trabajo.

Conforme a este planteamiento, y en armonía con lo deseado por el constituyente, los rasgos distintivos de las funciones más relevantes de la Contraloría General deberían ser los siguientes:

1. *Toma de Razón.* Este control previo de legalidad de los actos formales de la Administración tiene que aplicarse a los actos que traten de materias esenciales o en que estén comprometidos valores trascendentes.

Aun dentro de las materias que en principio se encuentren sometidos a toma de razón es recomendable conservar el sistema de exención, dispuesta por el Contralor General, de oficio o a petición de la autoridad respectiva.

Por otra parte, es de toda conveniencia reducir substancialmente los plazos vigentes para cumplir con este trámite y consagrar un mecanismo permanente y general que permita en casos calificados que la toma de razón sea a posteriori.

En todo caso, las empresas del Estado debieran estar marginadas de este tipo de control dada sus especiales características.

2. *Función de Dictaminar.* El control de legalidad de la actividad administrativa plantea la necesidad de que la Contraloría General dictamine sobre la vigencia de las normas administrativas o sobre la procedencia de la aplicación de éstas en casos concretos.

El desconocimiento de esta función podría hacer imposible el control de legalidad.

3. *Función de Auditoría e Inspección.* La función de auditoría supone un examen crítico y sistemático de las operaciones, sucesos, informes y demás actividades de las instituciones fiscalizadas. Tal herramienta debe operar en relación con el resguardo del patrimonio público, pero ello no obsta que sea aplicable también para el control de legalidad. Este medio de control implica superar, con creces y beneficio para los administradores, el concepto tradicional de examen de cuenta.

La labor de auditoría se complementa con las inspecciones específicas, orientadas

fundamentalmente a establecer el comportamiento funcionario y sus respectivas responsabilidades.

4. *Control de Personal*. Tarea de gran trascendencia para el debido funcionamiento de los servicios es la de velar por el cumplimiento de las disposiciones que rigen a los funcionarios públicos, principalmente en materias tan importantes como son los deberes, derechos, incompatibilidades e inhabilidades. La Contraloría General debe ejercer esa función, asegurando criterios uniformes en la aplicación de la normativa correspondiente.

En íntima relación con esta materia, procede implementar el Registro de Personal con el objeto de tener la información imprescindible para efectuar este tipo de control y para apoyar a la Administración proporcionándole los datos generales o específicos que ella necesite para adoptar las decisiones relativas al tema.

5. *Contabilidad General de la Nación*. Esta función, de rango constitucional, tiene la mayor relevancia. Ella implica el manejo de un sistema de información, con sus diversos elementos integradores, como garantía de una labor objetiva y técnica que sirva simultáneamente al Poder Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones y a la Contraloría General para facilitar la ejecución de sus tareas propias de fiscalización.

6. *Tareas de Apoyo a la Administración*. La asesoría técnica, la información oportuna de hechos que interesen a la autoridad, la participación en programas de capacitación funcionaria, etc., constituyen sólo una muestra de las múltiples tareas que pueden realizarse en la línea de apoyo al proceso administrativo del Estado, aprovechando los recursos del Organismo Contralor, sin que ello constituya entramamiento o perturbación a su gestión fiscalizadora básica.

4º. *Marco Constitucional*

El ejercicio normal de las funciones contraloras, dentro del contexto de una administración dinámica, de cuya premisa se parte, requiere de un irrestricto respeto de la autonomía que consigna el texto constitucional y del empleo de los recursos técnicos, financieros y humanos que sean imprescindibles para ello. Por otra parte, el ámbito de competencia no puede ser distorsionado por la implantación excesiva de regímenes de excepción que atenten en contra de la uniformidad.

Naturalmente que este objetivo es posible de lograr considerando las características de las Instituciones fiscalizadas, un alto grado de desconcentración y también del apoyo de procedimientos y órganos del sector privado.

Del mismo modo, cabe hacer presente que la vigencia de los controles a cargo del Organismo Contralor no pueden ser obstáculo para el ejercicio de las funciones de los tribunales en materia contenciosa-administrativa, sin perjuicio de que la Contraloría Gene-

ral deba abstenerse de informar en cualquier asunto que sea materia de una contienda jurisdiccional.

5°. *Algunos Elementos que deben considerarse en la Reforma*

Cuando se analiza el tema de la reforma al régimen de control suelen hacerse afirmaciones o plantearse soluciones que son muy simplistas o que implican grave desconocimiento de nuestra institucionalidad o que podrían originar distorsiones evidentes.

La verdad es que no siempre resulta fácil encontrar el justo equilibrio que proporcione la solución más racional que, por un lado, signifique descartar todo sistema burocrático o entrabante y que, por otro lado, no se constituya en el mejor aliado de funcionarios inescrupulosos, cuya gestión ocasione daños irreparables a la Administración tanto desde el punto de vista material como moral.

Por eso es que la reforma al sistema de control debe vincularse con otros aspectos generales que constituyen en cierto modo una condición necesaria para su éxito.

Tanta o más importancia que las reformas estructurales o de procedimiento de un organismo tienen en nuestra opinión el cumplimiento de los siguientes objetivos:

a) Que las normas administrativas sean suficientemente genéricas y trascendentes, de modo tal que no se conviertan en la práctica en elementos perturbadores o entrabantes de la gestión administrativa por su carácter excesivamente reglamentario y su alto grado de desconfianza hacia el ejercicio de la función pública. Indiscutiblemente que el nuevo sistema aprobado en el art. 60 de la Constitución Política en orden a reconocer que “sólo son materias de ley” las que correspondan al establecimiento de las bases esenciales de un ordenamiento jurídico importa un cambio positivo que tendrá gran significación en el futuro;

b) Que las normas administrativas sean interpretadas en forma tal que se les reconozca plenamente el carácter instrumental que ellas tienen, lo que significa respetar antes que nada su finalidad. Aún más, para evitar toda interpretación formalista, que inevitablemente crea problemas a la Administración, es necesario consagrar de un modo expreso en nuestra legislación algunas reglas que fijen con claridad el sistema de interpretación finalista;

c) Que se haga efectivo un criterio definido en todos los niveles, tanto dentro de la Administración Activa como dentro de los órganos asesores o fiscalizadores, sobre el rol de la Administración del Estado, conforme a las concepciones políticas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico. Ello exige no sólo comprender el rol y caracteres de esa Administración, sino también el respeto efectivo y leal de las normas previstas en la Constitución Política y en las leyes;

d) Que se dignifique al máximo la función pública. Sólo una actitud permanente de

respeto y de confianza hacia los funcionarios podrá dar los frutos que se esperan de su acción;

e) Que se establezca un nuevo sistema, más equitativo y realista en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, especialmente en materia administrativa y civil. En lo relativo a la responsabilidad civil corresponde establecer nuevas bases de manera que cada cual asuma las consecuencias de su propia actuación y, al mismo tiempo, se consulten procedimientos justos y adecuados para hacerla efectiva, y

f) Que se realicen acciones internas por parte de los diferentes órganos, incluida la Contraloría General de la República, que importen un avance en la línea señalada en este trabajo. Al respecto hay que reconocer que el Organismo Contralor ha realizado importantes transformaciones en el último tiempo, aunque ellas no sean por todos conocida. La cada vez mayor celeridad en la tramitación de los documentos constituye una muestra de esta afirmación. Ello no significa desconocer que queda mucho por lograr en el futuro, lo que será facilitado con la dictación de la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General programada en la Constitución Política.

VI. EL CONTROL Y LA SEGURIDAD NACIONAL

La Seguridad Nacional es por su naturaleza compleja y comprende muchos elementos y condiciones, suficientemente explicadas en diversos estudios hechos en la Academia Superior de Seguridad Nacional.

Entre los elementos y condiciones hay que considerar también factores propios del ordenamiento jurídico, el que sirve de apoyo al sistema inherente a la Seguridad Nacional, evitando distorsiones, incumplimientos de cualquiera índole o situaciones de incertidumbre que confabulen en contra del normal desenvolvimiento de las instituciones y de la plena vigencia de los deberes y derechos de las autoridades, de los funcionarios y de cada uno de los integrantes de la Nación, conforme a las reglas y principios establecidos en la Constitución Política.

Es dentro de este esquema que también cabe un papel importante al control jurídico de la gestión administrativa, como herramienta eficaz que sirva a la aplicación efectiva y no puramente formal de las normas por parte de los funcionarios.

La elaboración y las formas de ejecución de este control, en términos de conciliar la seguridad jurídica con la eficiencia de la Administración, constituye, por tanto, una tarea ineludible. Las ideas expuestas en este trabajo no tienen otro objetivo que no sea la de crear conciencia sobre algunos de los aspectos más relevantes vinculados al tema, con miras a la búsqueda del sistema más adecuado.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS DE TRABAJO QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO LEGISLATIVO ACTUALMENTE EN VIGENCIA

Salvador Mohor Abuaud

Profesor de Derecho Político y Constitucional de la Universidad de Chile.

Asesor del Departamento III. "Ciencias Jurídicas y Sociales" de la Academia Superior de Seguridad Nacional.

I. NORMAS APLICABLES AL EJERCICIO DE LA FUNCION CONSTITUYENTE Y LEGISLATIVA

1. *Normas aplicables a la tramitación de las leyes durante el período de transición.*

La tramitación de las leyes durante el período de transición, sea de aquellas de carácter ordinario (de quórum ordinario y ordinarias propiamente tales, de quórum calificado y orgánicas constitucionales), o bien, leyes de reforma de la Constitución, se sujetará a las normas constitucionales respectivas (art. 62, 60, N°14, 62, inc. 3°, 63, disposición transitoria 18, letras A, B, C, D, y 19 transitoria, principalmente) y a las contenidas en la Ley 17.983 (28.3.81), según lo dispone el art. 1° de esta última ley.

Pero además de las normas señaladas que determinan de modo fundamental el proceso de elaboración de las leyes, la Ley 17.983 contempla la generación de otras de carácter secundario o reglamentario destinadas a completar las primeras en aspectos determinados o de detalle.

Así el art. 8°, inc, final de la ley 17.983 expresa que el Presidente de cada comisión

legislativa determinará las normas relativas a la organización interna y las modalidades de trabajo y funcionamiento de las comisiones.

El inc. final del art. 14 de la misma ley establece que la organización y modalidades de funcionamiento de la Secretaría de Legislación, así como las normas sobre designación de su personal, adquisición de bienes y disposición de fondos será establecidos por la Junta de Gobierno en un reglamento propuesto por la misma Secretaría. Ese reglamento aparece publicado en el Diario Oficial de 24.4.81.

Por su parte el inciso final del art. 22 de la ley, establece que la Junta de Gobierno aprobará un reglamento interno para la aplicación de las disposiciones legales referentes al sistema de urgencias contemplado en el art. 22 citado.

También en el art. 17 de la ley se contempla la generación de normas reglamentarias de carácter interno. De acuerdo con sus preceptos la Junta de Gobierno aprobará un reglamento para la regulación de la organización y modalidades de funcionamiento de la Secretaría de la Junta de Gobierno, reglamento que deberá ser propuesto por la misma Secretaría. Ese reglamento ha sido publicado en el Diario Oficial de 20.8.81.

El art. 45 de la ley se refiere del mismo modo a materias de carácter reglamentario. Expone que la Junta de Gobierno dictará las normas e instrucciones sobre organización y funcionamiento interno relativas a los siguientes aspectos administrativos:

- a) Edificio de la sede de dicho organismo;
- b) Cuestiones de seguridad;
- c) Gestión de su presupuesto;
- d) Manejo de su personal, y
- e) Coordinación de sus diversos órganos de trabajo.

Por último el art. 2º transitorio de la ley establece que la Junta de Gobierno dictará las disposiciones reglamentarias complementarias de la Ley 17.983, y que mientras no se dictan regirán en lo que no se contrapongan a dicha ley, las normas del D.S. de Justicia N° 22, del año 1976, complementario del D.L. 991, cuerpo de normas este último derogado por el art. 47 de la misma ley y que contenía la antigua regulación de los órganos y del procedimiento legislativo. Dicho reglamento complementario se dictó con fecha 11.4.81, por lo que debiera entenderse definitivamente derogado el D.S. 220 precedentemente mencionado. Sin embargo, una apreciación más cauta nos lleva a pensar que podría aún considerarse vigente en todo aquello que no se contraponga con las disposiciones legales y reglamentarias actualmente imperantes. Por una razón, el art. transitorio 2º de la Ley 17.983 establece que el D.S. 220 se mantendrá vigente en lo que no fuere incompatible con la ley "en tanto no se dicten por la Junta de Gobierno las disposiciones complementarias y reglamentarias correspondientes". Pero no especifica a cuál de todos los cuerpos de normas reglamentarios se refiere, de modo que no distinguiendo la ley, no cabe al intérprete hacerlo, debiendo suponerse, entonces, que mientras no se dicten todos los cuerpos

reglamentarios cuya dictación se prevé en la ley, el D.S. 220 se mantendrá vigente en aquellas disposiciones que nos sean incompatibles con la Ley 17.983, el reglamento de 11.4.81 y los reglamentos que posteriormente se vayan dictando. De esta manera nada se pierde y, en cambio, al cubrirse cualquier posible vacío de la normativa actualmente imperante, se gana en seguridad.

2. *Grado de obligatoriedad del procedimiento contemplado en la Ley 17.983*

Los órganos que intervengan en las formaciones de las leyes no podrán emplear en su tramitación procedimientos distintos de los contenidos en esta ley (art. 36 inc. 1º de la Ley).

Sin embargo a petición del Presidente de la República o de cualquier miembro de la Junta de Gobierno, y cuando así lo exija el interés superior del Estado, la Junta de Gobierno podrá acordar para que un proyecto tenga este carácter cuando omita uno o más de los trámites ordinarios del proceso de elaboración de la ley. De lo anterior parece desprenderse que la Junta de Gobierno podría llegar a prescindir de todos los trámites ordinarios del proceso, puesto que no se establece límite al respecto. Asignado a un procedimiento el carácter de extraordinario, el proyecto en cuestión asume ipso jure la calidad de asunto de extrema urgencia, por lo que deberá ser despachado por la Junta de Gobierno en plazo no superior a 15 días.

3. *De los procedimientos especiales*

El Reglamento para la Tramitación de las Leyes (11.4.81) distingue dentro de la tramitación de los proyectos un procedimiento ordinario que es el de aplicación general a todos los proyectos que se tramitan por los órganos de trabajo de la Junta de Gobierno. En realidad su verdadera identidad queda de manifiesto cuando se conocen los denominados procedimientos especiales. Se consideran procedimientos especiales los indicados en el Título III del Reglamento para la Tramitación de las Leyes. Ellos son los siguientes:

a) El procedimiento aplicado a la tramitación de las Leyes Orgánicas Constitucionales e Interpretativas de la Constitución;

b) El procedimiento aplicado en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley debiendo hacerlo, o promulgue un texto legal diverso del que constitucionalmente corresponde;

c) El procedimiento aplicable cuando durante la tramitación de un proyecto de ley, de un proyecto de reforma constitucional o de un tratado sometido a la aprobación de la Junta de Gobierno, surgen cuestiones de constitucionalidad;

d) El procedimiento aplicable a los proyectos secretos o reservados;

e) El procedimiento empleado para la tramitación de proyectos que deben analizarse en Comisiones Conjuntas, y

f) El procedimiento extraordinario que se utiliza para la tramitación de ciertos proyectos respecto de los cuales la Junta de Gobierno, a solicitud del Presidente de la República o de cualquiera de sus miembros, acuerda, en razón del interés superior del Estado, omitir uno o más de los trámites ordinarios que se señalan en el Título II del Reglamento para la Tramitación de las Leyes.

Es necesario advertir que el procedimiento ordinario, individualizado en el Título II del Reglamento para la Tramitación de las leyes (11.4.81) siendo de aplicación general, se emplea supletoriamente en la tramitación de los proyectos sujetos a un procedimiento especial. Al reglamento le interesa destacar, de todos modos, la necesidad de satisfacer, aun en los procedimientos especiales, las exigencias del art. 21 de la Ley 17.983, que se refiere al informe que debe acompañarse a las mociones y mensajes por los miembros de la Junta de Gobierno u el Presidente de la República, respectivamente, cuando materializan una iniciativa legislativa (arts. 33 y 34 del Reglamento para la Tramitación de las Leyes).

4. *De los Proyectos y materias a los cuales se aplica el procedimiento legislativo*

A continuación hacemos una enumeración de los proyectos y materias que pueden ser objeto del procedimiento ordinario o de alguno de los especiales contemplados en la normativa que regula la organización y funcionamiento de los órganos de trabajo que intervienen en el proceso legislativo:

1. **Proyectos de ley ordinaria:**

- a) Proyectos de leyes de quórum ordinario y ordinarias propiamente tales (arts. 53 y 65 a 70 de la Constitución);
- b) Proyectos de leyes de quórum calificado (arts. 63 y 18 transitorio, letra B, de la Constitución, este último de aplicación genérica);
- c) Proyecto de leyes orgánicas constitucionales (arts. 63 y 18, transitorio, letra B, de la Constitución);
- d) Proyectos de leyes interpretativas de la Constitución (art. 18, letra C, transitorio de la Constitución).

Es de aplicación común a estos dos últimos tipos de leyes ordinarias, el art. 82, N° 1º, relativo al control de constitucionalidad a que deben someterse por el Tribunal Constitucional. Y es de aplicación común a todos los demás proyectos y materias, el art. 82 N° 2 de la ley Fundamental.

2. **Proyectos de leyes de Reforma de la Constitución (art. 18 transitorio, letra A, de la Constitución).**

3. **Tratados Internacionales (art. 18, transitorio, letra D, de la Constitución).**

(Todo lo anterior se deduce de la lectura de los arts. 1º y 15 de la Ley 17.983 y 27 del Reglamento sobre Tramitación Legislativa).

II. DE LOS ORGANOS DE TRABAJO LEGISLATIVO Y SUS FUNCIONES

Los órganos de trabajo de que se vale la Junta de Gobierno para el ejercicio de sus funciones constituyente y legislativa son las siguientes:

- a) Comisiones Legislativas;
- b) Secretaría de Legislación;
- c) Secretaría de la Junta de Gobierno.

A. *Comisiones Legislativas.*

1. **Número y denominación de las comisiones.**

Las comisiones son cuatro y se denominan primera, segunda, tercera, y cuarta comisión legislativa (arts. 5º y 7º de la ley).

2. **Presidencia y materias de que informa cada comisión**

La primera comisión legislativa será presidida por el Comandante en Jefe de la Armada (art. 7º inc. 1º) y deberá informar acerca de los proyectos de ley que se sometan a su consideración que versen sobre las siguientes materias:

- a) Constitución;
- b) Economía, Fomento y Reconstrucción;
- c) Hacienda;
- d) Minería (art. 8º).

La segunda comisión será presidida por el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea e informará acerca de los proyectos que se refieren a las siguientes materias:

- a) Educación;
- b) Justicia;
- c) Trabajo y Previsión Social;
- d) Salud (arts. 7º y 8º de la ley).

La tercera comisión será presidida por el General Director de Carabineros e informará acerca de los proyectos relativos a:

- a) Agricultura;
- b) Obras Públicas;
- c) Bienes Nacionales;
- d) Vivienda y Urbanismo (arts. 7º y 8º de la ley).

La cuarta comisión será presidida por el General de Armas del Ejército que integra la Junta de Gobierno e informará los proyectos referentes a las siguientes materias:

- a) Interior;
- b) Relaciones Exteriores;
- c) Defensa Nacional;
- d) Transporte y Telecomunicaciones (arts. 7º y 8º de la ley).

Es necesario advertir que cada comisión tiene la responsabilidad de informar a la Junta de Gobierno acerca de los proyectos que versen sobre las materias colocadas dentro de la órbita de su competencia. Pero todas ellas pueden emitir su opinión o juicio crítico en torno a cualquier proyecto, formulando las observaciones que estimen convenientes, las que harán llegar a la comisión informante respectiva por intermedio de la Secretaría de Legislación, a fin de que aquélla pueda elaborar un informe integral que deberá remitir, con sus propias observaciones, a la Junta de Gobierno, por intermedio de la Secretaría mencionada.

3. Funciones de las comisiones legislativas.

Aunque no se especifica de modo expreso la naturaleza de la función que deben cumplir las comisiones legislativas, no cabe duda de que ella es esencialmente de carácter asesor, es decir, una función de estudios y análisis de los proyectos y que, básicamente, se expresa en una proposición de aprobación, rechazo o modificación de los mismos dirigida a la Junta de Gobierno. La Junta naturalmente puede aceptar o rechazar dicha proposición total o parcialmente, materializando de este modo su decisión de legislar. La anterior conclusión es la única compatible con las disposiciones constitucionales y legales, dentro de cuyas exigencias se encuadra el funcionamiento de estas comisiones. En efecto, de acuerdo con la Constitución las funciones constituyentes y legislativas son ejercidas por la Junta de Gobierno, sin perjuicio de la participación ciudadana a través de un plebiscito tratándose de la potestad constituyente (art. 18 transitorio letras a), b), c), y d), y 15 inc. 1º, ambos transitorios). La Constitución a fin de racionalizar y hacer más eficiente y realista el proceso de su elaboración, contempla la dictación de una ley complementaria sobre órgano de trabajo y procedimientos de que se valdrá la Junta de Gobierno para el ejercicio de tales potestades (art. 19 transitorio incs., 2º y 3º de la Constitución de 1980). Refuerza la idea anterior, la disposición del inc. 2º del art. 37 de la ley que faculta a la Junta de Gobierno para prescindir de uno o más trámites ordinarios del proceso de elaboración de la ley, cuando lo

exija el interés superior del Estado. Por otra parte la naturaleza misma del procedimiento legislativo revela la condición asesora de la función de las comisiones.

4. Miembros de las comisiones legislativas.

a) *Composición de las Comisiones Legislativas:* Las Comisiones se componen de profesionales, técnicos y expertos altamente calificados. Su número en cada comisión no puede exceder de 16 miembros (art. 5º de la ley).

b) *Calidades en que pueden operar los miembros de las comisiones:* De acuerdo al art. 9º de la ley, los miembros de las comisiones pueden presentar las siguientes calidades, según sea la forma de su nombramiento:

a) Ad honórem;

b) Contratados a honorarios, y

c) En comisión de servicio, cuando se trate de funcionarios de otros servicios o entidades del Estado.

c) *Duración en el cargo:* Todos los miembros de las comisiones legislativas son de la exclusiva confianza del Presidente de cada una de ellas y se mantienen en sus cargos mientras cuenten con ella (art. 12 de la ley).

d) *De los Consultores:* Para su asesoramiento las comisiones legislativas podrán contratar a personas especializadas en determinadas materias, en el número y en las condiciones que establezca su Presidente (art. 11 de la ley). Los Consultores no son, técnicamente, miembros de las Comisiones.

e) *No pueden ser miembros de las Comisiones Legislativas:* El art. 13 de la ley indica quienes no pueden ser miembros de las comisiones legislativas: los Ministros de Estados y Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores y Jefes Superiores de Servicios Públicos, el Contralor General de la República, el Subcontralor y el Fiscal de la misma, Consejeros del Banco Central, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de Estado, integrantes de las cinco primeras categorías del Escalafón Primario del Poder Judicial (sin perjuicio de su voluntaria participación como expertos en determinadas materias), las personas naturales y los representantes legales de personas jurídicas que tengan o caucionen contratos con el Estado y los que actúen como abogados o mandatarios en juicios pendientes en contra del Estado o de sus organismos.

Si estas inhabilidades sobrevienen con posterioridad a la designación de los miembros de las comisiones legislativas, deberán ser denunciadas por el afectado, determinando su cesación en el cargo. No se podrá, en general, solicitar comisiones de servicios respecto de personas que se encuentren afectadas por estas causales de inhabilidad. (art. 42, inc. final).

f) *De las Implicancias:* Puede ocurrir que los miembros de las comisiones se encuentren afectos a las denominadas implicancias y deban, por tanto, abstenerse de conocer o de

intervenir en el análisis de un proyecto. Así, no podrán intervenir en la tramitación de leyes que los impliquen a ellos particularmente, a su cónyuge, a determinados parientes por consanguinidad o afinidad o a personas o empresas en las que tengan vínculos patrimoniales o a personas ligadas a ellos por adopción. Si, no obstante, encontrándose afectados, no denunciaren su implicancia, cesarán de inmediato en el cargo.

B. *De la Secretaría de Legislación.*

1. **Funciones.**

El art. 1º del reglamento de organización y funcionamiento interno de la Secretaría de Legislación (24.4.81) establece que se trata de un cuerpo colegiado, constituido por un oficial de cada uno de los Servicios de Justicia de las FF.AA. y de Carabineros de Chile. La Secretaría es el órgano encargado de la coordinación del proceso legislativo. En efecto, dicho organismo opera como ente receptor y distribuidor de los proyectos de ley y sus correspondientes modificaciones e indicaciones. Recibe los proyectos de los miembros de la Junta de Gobierno y del Presidente de la República y los remite a la comisión informante y a las demás comisiones legislativas, a fin de obtener un análisis integral de cada uno de ellos. Las diversas proposiciones que resulten de ese análisis se centralizan en la comisión informante y se canalizan hacia la Junta de Gobierno, vía Secretaría de Legislación. La Secretaría mantiene, además, documentalmente informados del proyecto y sus modificaciones, así como de los antecedentes pertinentes, a los miembros de la Junta de Gobierno y al Presidente de la República, haciéndole la remisión de los mismos, a fin de que, en definitiva, se adopte por la Junta la decisión de legislar (arts. 14, 23, 24, 25, 27, 30, 32, 35 de la ley). Todas estas atribuciones de la Secretaría de Legislación se contemplan en detalle en el art. 3º del Reglamento sobre Organización y Funcionamiento Interno de la Secretaría de Legislación (24.4.81).

Al margen de estos aspectos puramente formales de la función de la Secretaría de Legislación, este organismo dispone de una importante atribución en el ámbito de la información jurídica de los proyectos, puesto que debe velar por la juridicidad de fondo y de forma de los mismos y efectuar un análisis de aquella parte del proyecto que importa una modificación de la legislación vigente y, correlativamente, de la legislación que resultaría derogada o modificada, así como también, una correlación de los proyectos con el régimen normativo nacional. Es importante destacar que, en lo que dice relación con la juridicidad de fondo, la Secretaría efectúa un control preventivo de constitucionalidad no sólo de los proyectos de ley ordinaria (de quórum simple u ordinario, de quórum calificado y orgánicas constitucionales), sino también de los proyectos de reforma constitucional, procurando en este último caso su adecuación con las exigencias de los principios constitucionales que informan el ordenamiento institucional y que, por lo tanto, deben permanecer básicamente invariables. Se persigue así mantener los principios, pero ajustados debidamente a la realidad social mediante la readecuación de las instituciones. En relación con las leyes interpretativas de la Constitución, la Secretaría debe cuidar, dentro del marco de este control preventivo de constitucionalidad, que no signifiquen en realidad una modificación

del texto o espíritu de la misma (art. 24 de la ley y 18 transitorio, letras A, B, C, D, de la Constitución).

2. Constitución de la Secretaría de Legislación.

La Secretaría de Legislación se encuentra integrada por un Oficial de cada uno de los Servicios de Justicia de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, designados por el respectivo Comandante en Jefe Institucional y por el General Director de Carabineros (art. 14 de la ley y 1º del Reglamento sobre Organización y funcionamiento interno de la Secretaría de Legislación de 24.4.81). La Secretaría también integrará con los profesionales, técnicos y expertos que deban realizar labores habituales o accidentales, contratados por el Secretario de Legislación con acuerdo de la Secretaría (art. 18, letra b de la Ley y 5º, N° 2 del Reglamento de 24.4.81). También dispondrá la Secretaría, del personal del Congreso Nacional que se destine en comisión de servicio, a requerimiento del Secretario de Legislación dirigido al Secretario del Senado (art. 18, letra a) de la Ley y 5º, N° 3 del Reglamento de 24.4.81), y del de otros servicios del Estado que se envíe en comisión de servicio (art. 18, letra d) de la ley), así como también de la Junta de Gobierno que sea destinado a cumplir servicios en este organismo (art. 18, letra c) de la ley).

La Dirección administrativa de la Secretaría de Legislación corresponde al Oficial de mayor jerarquía que la integre, el que con el título de Secretario de Legislación tendrá la calidad y facultades de Jefe Superior de Servicio.

Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría se compondrá de los siguientes departamentos:

- a) Un Departamento Legal, compuesto por un Jefe y un Subjefe de departamento, un secretario ejecutivo, abogados, coordinadores, redactores y personal administrativo (art. 7º del Reglamento);
- b) Un Departamento Administrativo (art. 8 del reglamento);
- c) Un Departamento de Presupuesto (art. 9º del reglamento).

3. Acuerdos de la Secretaría de Legislación.

Los acuerdos de la Secretaría se adoptarán por simple mayoría de los integrantes que asistan a la sesión respectiva. En caso de empate decidirá el voto del Oficial integrante de mayor jerarquía (art. 3º, inc. final del reglamento).

C. De la Secretaría de la Junta de Gobierno.

1. Funciones

- a) Asistir a la Junta de Gobierno en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren las

letras D, E, F, G, H, I, K del art. 18 transitorio de la Constitución. Tales letras se refieren a las siguientes materias:

D. Aprobación de tratados internacionales antes de su ratificación por el Presidente de la República.

E. Prestar su acuerdo al Presidente de la República para la designación de los Comandantes en Jefe o del General Director de Carabineros, cuando sea menester reemplazarlos por muerte, renuncia u otra clase de imposibilidad absoluta; para designar Contralor General de la República; para declarar la guerra; para decidir si ha o no lugar la admisión de las acusaciones que cualquier individuo particular presentare contra los Ministros de Estado con motivo de los perjuicios que hubieren podido sufrir injustamente por algún acto de éstos en el ejercicio de sus funciones; y para ausentarse el Presidente de la República por más de 30 días o dentro de los últimos 90 días de su mandato (art. 15 transitorio, letra B, de la Constitución de 1980).

F. Prestar su acuerdo al Presidente de la República para decretar el estado de sitio o el de asamblea.

G. Permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República o autorizar la salida de tropas nacionales fuera de él.

H. Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia.

I. Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía en los casos a que se refiere el art. 17, N° 2 de la Constitución.

K. Las demás atribuciones que le otorgan a la Junta de Gobierno otras disposiciones transitorias de la Constitución.

Aun cuando no se especifica claramente la naturaleza de las funciones de la Secretaría de la Junta de Gobierno en estas materias, pensamos que, dada la naturaleza del Reglamento que regula la organización y funcionamiento interno de esta Secretaría (D.O. 20.8.81), se trata de una colaboración que atañe más a cuestiones de forma que de fondo, tales como, fijación de tabla, informar acerca de la fecha de las sesiones, elaboración de actas de sesiones, cursar invitaciones a quienes deban participar en las sesiones, recepción y entrega a los miembros de la Junta de los proyectos que remite la Secretaría de Legislación, información acerca de las proposiciones formuladas por algún miembro de la Junta a los demás del mismo organismo, etc. La apreciación anterior se refuerza si se considera que la Junta de Gobierno cuenta con un cuerpo asesor denominado Comité Asesor de la Junta de Gobierno, más adecuado por su conformación y naturaleza a la asistencia o asesoría en cuestiones de fondo o contenido. De ahí es que pensemos, pues, que la Secretaría de la Junta carece de facultades para formular apreciaciones de mérito u oportunidad en relación con los proyectos y acuerdos objeto de Consideración de ese organismo;

b) Desempeñar funciones propias de un Ministro de Fe a través de su Secretario, quien,

consecuentemente, es el responsable de la elaboración de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno (art. 16. inc. 2º de la ley y 3º, letra e) del reglamento de 20.8.81:

c) Llevar las relaciones públicas de la Junta de Gobierno, función que cumple a través de su Departamento de Relaciones Públicas, y

d) Las demás que le encomiende la Junta de Gobierno (art. 15 de la ley y 3º del Reglamento de 20.8.81).

2. Composición de la Secretaría de la Junta de Gobierno.

La Secretaría está a cargo de un Oficial Superior de las FF.AA. o de Carabineros, designado por acuerdo de la Junta de Gobierno y que tiene el título de Secretario.

Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría se compone, de acuerdo con el artículo 4º del Reglamento de 20.8.81, de los siguientes departamentos:

a) Una Ayudantía, compuesta de ayudantes, redactores y taquígrafos, así como de personal de secretaría (art. 5º del Reglamento);

b) Un Departamento de Relaciones Públicas, y

c) Un Departamento Administrativo.

Además, según el art. 4º, inc. 2º del Reglamento, el Secretario podrá establecer comités técnicos para el estudio de materias jurídicas, presupuestaria, orgánica u otras, relacionadas con la Secretaría.

Todos estos organismos operan bajo la dirección y dependencia del Secretario, de acuerdo con las instrucciones que éste imparte.

D. *Personal de que pueden disponer los órganos de trabajo de la Junta de Gobierno y, especialmente, las Comisiones Legislativas.*

El art. 18 de la ley señala el personal del cual podrán disponer los órganos de trabajo de la Junta de Gobierno:

1. Personal del Senado, de su Oficina de Informaciones, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca e Imprenta del Congreso, el cual podrá ser destinado a prestar servicios en los órganos de trabajo mencionados;

2. Profesionales, técnicos y expertos altamente calificados, los que podrán atender tanto labores habituales como accidentales;

3. Personal de la Junta de Gobierno que sea destinado a cumplir labores en tales organismos, y

4. Personal de otros servicios o instituciones del Estado, tanto de la Administración centralizada como descentralizada o de administración autónoma y de las empresas del

Estado, en general, que se envíen a comisión de servicio en los organismos mencionados precedentemente (art. 42 de la ley). A estas comisiones se les aplicará las disposiciones de los arts. 2º y 3º del D.L. 577 de 1974.

E. *Remuneración asignada a los miembros de los órganos de Trabajo Legislativo.*

La remuneración de los funcionarios que se desempeñan en los órganos de trabajo de la Junta de Gobierno se regula en el art. 44 de la Ley N° 17.983. Aunque la disposición no es lo suficientemente clara pensamos que es posible sintetizarla del siguiente modo:

1. La remuneración de los miembros y consultores de las Comisiones Legislativas, así como la de los profesionales, técnicos y expertos altamente calificados, cualquiera sea el órgano de trabajo en que se desempeñen, se pagará sobre la base de honorarios.

2. Todas las contrataciones serán dispuestas mediante resolución exenta de los Presidentes de cada comisión y del Secretario de Legislación, según sea el caso. El inciso 6º del art. 44 de la ley establece que será el Secretario de la Junta de Gobierno el que, mediante resolución exenta podrá contratar al personal administrativo y auxiliar que requiere esa Secretaría. El art. 3º del Reglamento sobre Organización y Funcionamiento Interno de la Secretaría mencionada (D.O. 20.8.81), en su letra "i", consagra igual disposición.

3. El monto de los honorarios de los miembros de las Comisiones Legislativas será equivalente al total de las remuneraciones, incluida la asignación de responsabilidad y todas las demás asignaciones, cualquiera sea su denominación, que corresponda al personal del grado 3 de la E.U.S.

4. Los miembros de las Comisiones Legislativas que estuvieren cumpliendo funciones en comisión de servicio y que provinieran de Servicios de la Administración Centralizada o Descentralizada y de las Empresas del Estado, así como de entidades públicas que, de acuerdo con sus estatutos o leyes orgánicas, carezcan de la calidad de integrantes de la Administración del Estado y estén excluidas de las normas que se dicten para el sector público, tendrán derecho a honorarios, cuyo monto se fijará de tal modo que, sumado a las rentas que perciban en sus respectivos servicios o entidades de origen, no excedan en conjunto la cantidad señalada en el número anterior.

5. Los consultores de las Comisiones Legislativas y los profesionales, técnicos y expertos altamente calificados que se desempeñen en la Secretaría de Legislación, tendrán derecho a un honorario fijado por el Presidente de la respectiva Comisión Legislativa, o por el Secretario de Legislación, según el caso, que no podrá exceder de la remuneración completa, incluida la asignación de responsabilidad y todas las demás, cualquiera sea su denominación, correspondiente al grado 4 de la E.U.S.

6. Respecto de las contrataciones y honorarios a que se refiere este art. 44, no regirán los requisitos, procedimientos e incompatibilidades existentes conforme a los estatutos de las entidades de la Administración del Estado y demás organismos mencionados en el art. 42 (número 3º de esta síntesis). Este beneficio también se aplica a las contrataciones o

designaciones del personal de secretaría de las Comisiones Legislativas y de la Secretaría de Legislación. Al parecer, no está claro, se extendería también esta franquicia a la contratación del personal de secretaría y auxiliar de la Secretaría de la Junta de Gobierno.

7. El personal de la Defensa Nacional *mantendrá exclusivamente* el régimen de remuneraciones que les fijan sus propios estatutos, con lo cual se establece respecto de estos funcionarios una situación de excepción.

III. DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

1. *La Historia Fidedigna del Establecimiento de la Ley*

Siendo la Secretaría de Legislación, según se explicará en su oportunidad, el órgano encargado de la coordinación del proceso legislativo, la Ley 17.983, le ha encargado una misión fundamental: adoptar todas las medidas necesarias para que los antecedentes de que disponga y que se refieren a los proyectos en tramitación, se archiven de tal modo que se facilite su consulta pública con excepción de aquellos antecedentes que inciden en la tramitación de proyectos declarados secretos o reservados. Así se hace posible generar, asegurar y conservar la historia fidedigna del establecimiento de las leyes, de tanta utilidad para la interpretación o determinación del verdadero alcance o sentido, de los preceptos constitucionales y legales (art. 38 de la ley).

2. *Asesoría de las Comisiones Legislativas y Participación de la Comunidad en el Proceso Legislativo.*

2.1. **Asesoría.**

El art. 26 de la ley faculta a las comisiones legislativas para requerir circunstancialmente la asesoría y los antecedentes que estimen necesario para el cumplimiento de su funciones, de los servicios, reparticiones, organismos, empresas o instituciones públicas o privadas, los cuales deberán evacuarla dentro del plazo que fijen las mismas comisiones, pudiendo éstas renovarlas a petición de tales organismos. Sin perjuicio de lo cual podrán, igualmente, contratar la asesoría de personas especializadas en determinadas materias, en el número y condiciones que determine su respectivo Presidente (consultores), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11 de la ley (art. 26 de la ley y 10 del Reglamento para la tramitación de las leyes de 11.4.81).

Podrán también las comisiones recabar la comparecencia de funcionarios o personas que estén en situación de ilustrar sus debates, sin perjuicio de sus facultades para contratar asesores especializados en determinadas materias (consultores).

2.2. Participación de la comunidad.

La Constitución, en su art. 19 transitorio, inc. final, establece que la ley complementaria en materia de órganos y procedimientos legislativos, contemplará los mecanismos que hagan posible la participación de la comunidad en la elaboración de las leyes, ¿de qué manera la Ley 17.983 y su reglamento de 11.4.81 cumplen con este mandato?

Básicamente contempla dos vías de participación:

a) Solicitando las comisiones legislativas con carácter puramente facultativo, la asesoría de entidades y personas privadas. Las comisiones, pues, no están obligadas a solicitar la asesoría de personas o entidades privadas, debiendo hacerlo sólo cuando lo estimen conveniente;

b) Mediante el ejercicio del derecho de petición, del que cualquier persona goza de acuerdo con la disposición del art. 19 N° 14 de la Constitución a fin de poder presentar solicitudes a la autoridad instituida, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

2.3. Documentos, antecedentes y asuntos secretos o reservados.

Puede ocurrir que las Comisiones Legislativas soliciten antecedentes o documentos de carácter secreto, o requieran información acerca de asuntos del mismo carácter. En estos casos se aplica un procedimiento especial establecido en un Reglamento especial aprobado por la Junta de Gobierno y que se publicó en el Diario Oficial con fecha 17.9.81. Ese Reglamento desarrolla los preceptos del art. 26 de la Ley 17.983. Especialmente dispone en relación con los informes o antecedentes que tengan carácter reservado, que serán proporcionados por el Jefe del Servicio o entidad respectiva, pero por intermedio del Ministro del ramo, aplicándose a su tramitación las disposiciones del art. 34 de la Ley 17.983, relativas a los proyectos de ley declarados secretos o reservados. Lo mismo se aplicará respecto de cualquier asunto de carácter secreto, y será en todo caso el Ministro del ramo quien determine la conveniencia de proporcionar la información. Será igualmente el Ministro del ramo quien decida si se proporciona o no información que afecte a la seguridad interior o exterior del Estado, o comprometa la defensa nacional o la estabilidad económica o financiera del país. Frente a la negativa del ministro y a la insistencia consecuente de la comisión, resolverá el Consejo de Seguridad Nacional.

3. Iniciativa legislativa.

3.1. Titulares de la iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa, es decir, la facultad de elaborar y proponer proyectos de ley (tanto proyectos de ley ordinaria sean de quórum ordinario, de quórum calificado y orgánicas constitucionales como de reforma constitucional), poniendo con ello en marcha el proceso de elaboración legislativa institucionalmente establecido, corresponde a cada

uno de los miembros de la Junta de Gobierno y al Presidente de la República (art. 20 de la Ley 17.983). Propiamente hablando la propuesta se hace ante la Junta de Gobierno, por intermedio de la Secretaría de Legislación, sin perjuicio de la labor de asesoría que deben cumplir las comisiones legislativas, puesto que, en definitiva, será ese organismo, por la unanimidad de sus miembros, quien adopte la decisión de legislar (art. 23 de la ley y 4º del reglamento).

Y no podría ser de otro modo, puesto que, como lo expresa la disposición transitoria 18 de la Constitución Política y, de acuerdo con ella, el art. 1º de la Ley 17.983, será la Junta de Gobierno la que durante el período de transición a que se refieren los arts. Transitorios 13, 28 y 29 de la Carta Fundamental, quien ejercerá las potestades constituyente y legislativa, sin perjuicio de la participación que cabe al Presidente de la República en estas materias.

No obstante lo anterior, excepcionalmente los miembros de la Junta de Gobierno carecen de iniciativa legislativa respecto de determinados asuntos que sólo pueden ser objeto de la iniciativa presidencial (arts. 60, N° 14 y 62, inc. 3º de la Constitución de 1980). En general se refieren a materias de carácter administrativo, económico-financiero y relacionadas con la Defensa Nacional.

3.2. Concreción de la Iniciativa Legislativa

La concreción escrita o materialización de la iniciativa legislativa se denomina *moción* si proviene de cualquiera de los miembros de la Junta de Gobierno y *mensaje* si se origina en el Presidente de la República. En ambos casos irá acompañada de un informe en que deberán expresarse las razones que justifican el proyecto, indicarse los gastos que involucra la iniciativa y las fuentes de su financiamiento, así como los demás antecedentes necesarios para su cabal comprensión (art. 21 de la ley).

Además, según el art. 22 de la ley, el Presidente de la República, tratándose de su mensaje, o los miembros de la Junta de Gobierno, en relación con sus mociones respectivas, y en el caso de que decidan asignar a la tramitación del proyecto correspondiente el carácter de urgencia, deberán disponer acerca del grado de la urgencia que sea menester emplear. La urgencia puede disponerse en carácter de extrema, en cuyo caso el proyecto deberá quedar despachado por la Junta de Gobierno en un plazo no superior a 15 días; o en el de simple urgencia, caso en que el término no excederá de 60 días. Los proyectos no calificados con urgencia deberán ser despachados en plazo no superior a 180 días. Los proyectos respecto de los cuales la Junta de Gobierno acuerde una tramitación extraordinaria, en los términos del art. 37 de la ley, deberán despacharse en plazo no superior a 15 días, como si se tratara de proyectos calificados de extrema urgencia.

3.3. Materialidad de los proyectos.

Los proyectos materialmente pueden originarse a nivel de ministerios, entidades colaboradoras de la gestión de gobierno y administración del Estado, o, específicamente a

nivel de uno o más servicios o entidades de carácter público. Pueden igualmente generarse en organismos propiamente asesores, tales como, el Consejo de Estado, Comité Asesor de la Junta de Gobierno, Consejo de Seguridad Nacional, o asesores individuales de cada miembro de la Junta de Gobierno, sin perjuicio, naturalmente, de las instrucciones o directrices básicas impartidas o establecidas eventualmente por los integrantes de dicho órgano de poder.

Pero el proyecto de ley o de reforma de la Constitución así generado carece de todo valor como tal si previamente no es prolijado por la Junta de Gobierno o por alguno de sus miembros para ser transformado en objeto de iniciativa legislativa, lo cual también puede hacer el Presidente de la República en su calidad de entidad colegiadora. Ello es consecuencia del hecho de haberse concentrado en la Junta de Gobierno el ejercicio de las funciones constituyente y legislativa, y haberse conferido al Presidente de la República funciones colegiadoras, sin perjuicio de la intervención que se reconoce a la comunidad como titular de la función constituyente derivada, por la vía del plebiscito, es decir, cada vez que sea preciso modificar la Constitución, durante el período de transición. La participación de la comunidad en el ejercicio de la función constituyente derivada, una vez que entren en plena vigencia las disposiciones permanentes de la Constitución, se consulta igualmente en la ley Fundamental, pero sólo con el carácter de facultativa. De todo lo anterior resulta que las únicas autoridades con facultad de iniciativa legislativa (facultad de presentar proyectos de ley ordinaria o de reforma constitucional, obligando al órgano institucionalmente establecido para la recepción de tales proyectos a darle la tramitación pertinente) son los miembros de la Junta de Gobierno y el Presidente de la República (art. 18, letras A, B, C y 15, inc. 1º, ambos transitorios, de la Constitución de 1980).

4. *El Proyecto de ley se presenta y recibe en la Secretaría de Legislación. Funciones de la Secretaría de Legislación*

Todos los proyectos de ley, sin excepción, deben ser presentados a la Secretaría de Legislación (art. 23 de la ley y 4º del reglamento). A partir de entonces la Secretaría de Legislación debe satisfacer las siguientes exigencias:

1. Primero que nada la Secretaría de Legislación deberá remitir copia de los proyectos de ley a la Junta de Gobierno y al Presidente de la República, para los siguientes efectos, de acuerdo al art. 5 del Reglamento:

a) La Junta de Gobierno debe determinar si, según lo dispuesto en el art. 28, letra b), de la ley, acuerda la formación de una Comisión Conjunta para el análisis e informe del proyecto.

b) El Presidente de la República o cualquiera de los miembros de la Junta de Gobierno pueden atribuir carácter de secreto o reservado a un proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 34 de la ley.

c) El art. 37 de la ley expresa que cuando lo solicite el Presidente de la República o cualquiera de los miembros de la Junta de Gobierno, y lo exija el interés superior del Estado, podrá este organismo acordar que el proyecto en cuestión sea tramitado mediante un procedimiento extraordinario, es decir, que omita uno o más trámites ordinarios.

d) La Junta de Gobierno impartirá, según lo dispone el art. 11 del reglamento, las instrucciones que estime necesarias en relación con la publicidad de las materias legislativas sometidas a su consideración, a fin de que la comunidad pueda intervenir en el proceso de elaboración mediante el ejercicio del derecho de petición.

e) La Junta de Gobierno puede acordar la modificación o cambio en la calificación de la urgencia que se haya dado a algún proyecto por alguno de sus miembros o por el Presidente de la República. En este último caso, deberá comunicar su acuerdo al Presidente, quien podrá aceptar la nueva calificación o insistir en la precedente, caso este en que se impondrá la calificación primitiva (art. 22, incs. 3º y 4º de la ley).

2. Comprobar o verificar que se haya acompañado a la moción o mensaje correspondiente el informe respectivo con los antecedentes justificativos del proyecto. Si ellos no fueron presentados a la Secretaría de Legislación, ésta deberá hacer constar la circunstancia en el informe que, por su parte, debe emitir con relación al proyecto en cuestión o, en caso de que aquellos fueren imprescindibles para la emisión de su propio informe, solicitarlos por medio del Presidente de la Comisión Legislativa a la cual corresponde el análisis de la iniciativa por la naturaleza de la materia (art. 23 de la ley y 6º del reglamento). Mientras tanto se suspenderán los plazos de urgencia que pudieran estar corriendo.

3. Verificar si se ha hecho presente la urgencia para la tramitación del proyecto (art. 6º, letra b), del Reglamento).

4. Calificar los proyectos sin urgencia en alguna de las siguientes categorías:

a) *Fácil despacho*, si sólo requiere el proyecto de un estudio elemental para su despacho.

b) *Ordinario*, si requiere de un estudio más detenido.

c) *Ordinario extenso*, si necesita de un estudio largo y completo (art. 6º del reglamento, letra c)).

5. Elaborar un informe que contendrá un análisis de la juridicidad de fondo y de forma del proyecto; un estudio de las disposiciones propuestas modificatorias de la legislación vigente y, correspondientemente, de las normas de la legislación vigente que resultan modificadas; incluirá también dicho informe un análisis de la correlación del proyecto con el régimen normativo nacional (art. 24 de la ley y 6º y 7º del reglamento). El informe también indicará los antecedentes generales y particulares que digan relación con la iniciativa, su objeto y sus ideas matrices o fundamentales, sin emitir opinión de mérito (art. 7º del reglamento).

6. Determinar la comisión legislativa informante del proyecto de ley presentado y remitirle, conjuntamente con la copia de la iniciativa y de sus antecedentes, el informe a que se refiere el punto anterior. Es necesario tener en consideración que la Secretaría de Legislación debe evacuar el informe mencionado en los siguientes plazos:

- a) Proyectos con extrema urgencia : 5 días.
- b) Proyectos con simple urgencia : 10 días.
- c) Proyectos de fácil despacho : 15 días.
- d) Proyectos ordinarios : 20 días.
- e) Proyectos ordinarios extensos : 40 días.

Todos los plazos se cuentan desde la recepción del proyecto en la Oficina de Partes de la Secretaría (art. 8 del Reglamento).

La determinación de la Comisión Informante se hace sobre la base de la distribución de materias entre las diversas comisiones legislativas a efecto de fijar la competencia de cada una de ellas para el conocimiento e informe de los proyectos (art. 24 y 8° de la ley).

La Secretaría de Legislación indicará a la comisión informante el plazo en que deberá despachar el proyecto, según se haya o no dispuesto la urgencia para su tramitación. La comisión informante puede ser cualquiera de las cuatro comisiones legislativas.

7. Remisión de copia de todos los antecedentes señalados anteriormente a cada una de las restantes comisiones legislativas, con indicación de los plazos para el despacho del proyecto y para la formulación de indicaciones (art. 24, incs. 1°, 2° de la ley).

8. Remitir al Presidente de la República y a los miembros de la Junta de Gobierno, copia íntegra de todos los antecedentes del proyecto, señalándoles los plazos del despacho y para la formulación de indicaciones (art. 9°, inc. final del reglamento).

5. De los plazos.

Los proyectos deben despacharse dentro de ciertos plazos por la Junta de Gobierno, que asumen necesariamente el carácter de plazos máximos y totales. Los proyectos con extrema urgencia deberán despacharse en plazo no superior a 15 días. Los proyectos con simple urgencia en un término no superior a 60 y los proyectos ordinarios (sin urgencia) en plazo no superior a 180 días. Todos estos plazos son de días hábiles, considerándose el sábado como inhábil y se interrumpirán durante el período de receso legislativo a que se refiere el art. 39 de la ley (desde el 15 de enero hasta el 15 de marzo de cada año, sin perjuicio de la convocatoria que con carácter de extraordinaria pueda efectuar el Presidente de la República o la misma Junta en relación a un proyecto específico que así lo exija), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 22 de la ley. Los proyectos de tramitación extraordinaria a que se refiere

el art. 37 inc, 2º de la ley (aquellos respectos de los cuales la Junta de Gobierno a petición de cualquiera de sus miembros o del Presidente de la República, ha acordado omitir uno o más trámites ordinarios, cuando lo exija el interés superior del Estado), deberán ser despachados en plazos no superior a 15 días, constituyendo, de este modo, proyectos de extrema urgencia ipso jure.

Aun cuando no aparece resuelto expresamente, creemos que todos estos plazos se cuentan desde el ingreso del proyecto a la Oficina de Partes de la Secretaría de Legislación, lo cual se deduce del art. 23, incs. 1º y 2º y 24, incs. 1º y 2º de la Ley y art. 6, letra a) del reglamento.

Todos los demás plazos que se fijan para cumplir las otras etapas de la tramitación del proyecto deben transcurrir dentro de los límites de los plazos máximos o totales señalados precedentemente para el despacho de los proyectos. Antes de señalarlos cabe advertir que la Junta de Gobierno cumple con la obligación de despachar una iniciativa cuando la pone a disposición del Presidente de la República para su sanción, o veto, y posterior promulgación. Lo anterior, aun cuando tampoco se ha explicitado en el texto legal o en el reglamentario, queda en evidencia, por ejemplo, del hecho de exceder el plazo de 30 días de que dispone el Presidente de la República para sancionar o, en su caso, vetar el proyecto, el término establecido para el despacho de los proyectos con urgencia, que no puede ser superior a 15 días (arts. 22 y 35 de la ley y 23 del reglamento).

Los plazos intermedios, es decir, aquellos fijados para la realización de las diversas etapas del proceso, dentro de los plazos máximos o totales de despacho, son los siguientes:

A) Plazos para la emisión del informe de juridicidad de la Secretaría de Legislación:

- a) Proyectos de extrema urgencia: 5 días;
- b) Proyectos de simple urgencia: 10 días;
- c) Proyectos de fácil despacho: 15 días;
- d) Proyectos ordinarios: 20 días;
- e) Proyectos ordinarios extensos: 40 días (art. 8º del reglamento).

Los plazos se cuentan desde el ingreso del proyecto a la Secretaría.

B) Plazos para formular indicaciones a los proyectos:

- a) Proyectos de extrema urgencia: 3 días;
- b) Proyectos de simple urgencia: 10 días;
- c) Proyectos de fácil despacho: 15 días;
- d) Proyectos ordinarios: 20 días;
- e) Proyectos ordinarios extensos: 40 días (art. 14 del reglamento).

Estos plazos se cuentan desde la fecha de recepción del proyecto, informes y antecedentes por la respectiva comisión legislativa.

C) Plazos de que disponen las diversas comisiones legislativas para estudiar el proyecto y emitir su correspondiente informe:

- a) Proyectos de extrema urgencia: 5 días;
- b) Proyectos de simple urgencia: 25 días;
- c) Proyectos de fácil despacho: 40 días;
- d) Proyectos ordinarios: 60 días;
- e) Proyectos ordinarios extensos: 80 días (art. 21 del reglamento).

Obviamente estos plazos se cuentan, aunque no se expresa en el texto, desde la fecha de la recepción del proyecto en la respectiva comisión.

En relación con los plazos señalados en la letra b), es decir, para formular indicaciones, es necesario que no rija cuando los proyectos se estudian en comisiones conjuntas, sumándose a los plazos de que éstas disponen para el despacho de los mismos (art. 29, inc. final y 21 del Reglamento de la Ley 17.983).

6. De la comisión informante

La Secretaría de Legislación es la que debe determinar la comisión informante del proyecto, de acuerdo con la distribución de materias entre las comisiones legislativas para los efectos de fijar su respectiva competencia en orden al conocimiento y despacho de los proyectos (arts. 8 y 24, inc. 2º de la ley y 9º del reglamento). La comisión informante es la que en definitiva tiene la responsabilidad del despacho del proyecto dentro de los plazos legales, sin perjuicio de la colaboración de las demás comisiones legislativas, las cuales pueden también presentar observaciones e indicaciones dentro de los plazos que correspondan. Para dicho efecto la Secretaría de Legislación, después de evacuado su informe de juridicidad, debe remitir el proyecto y sus antecedentes, señalando los plazos para el despacho y la formulación de indicaciones, tanto a la comisión informante como a las demás comisiones legislativas (arts. 24, 25, 27, 30 de la ley y 9º y 20 del reglamento).

Puede que del análisis efectuado por la comisión informante resulte que el proyecto debe ser objeto de una alteración substancial, es decir, que contradiga fundamentalmente sus ideas matrices. La alteración substancial puede producirse como consecuencia de las observaciones que se haya presentado en la misma comisión informante o que provengan de otras comisiones; o derivarse de modificaciones introducidas a sus propias mociones por los respectivos miembros de la Junta de Gobierno o por el Presidente de la República respecto de su mensaje; o provenir de indicaciones formuladas a los proyectos de algún miembro de la Junta de Gobierno o del Presidente de la República, por los demás miembros o, en su caso, por el Presidente de la República.

También puede ocurrir que la comisión informante constate la existencia de una modificación o indicación totalmente supresiva del proyecto (art. 27 de la ley y 17 del reglamento, inc. 2º).

Pues bien, en los casos señalados precedentemente, la Comisión Informante elaborará un informe que se denomina *Primer Informe*, en que se señalarán y explicarán los aspectos controvertidos, para que la Junta de Gobierno resuelva sobre la decisión de legislar. En esta situación, se suspenderán los plazos que se encontraren pendientes (art. 17, inc. 1º del reglamento). Para este efecto el Presidente de la Comisión Informante remitirá a la Junta de Gobierno por intermedio de la Secretaría de Legislación, el mencionado informe, el proyecto y sus antecedentes y, si fuere necesario, se elaborará un texto comparado que también se remitirá (art. 17, inc. 2º del reglamento).

La Junta de Gobierno deberá resolver acerca de la decisión de legislar frente a las alternativas planteadas por la alteración substancial del proyecto o las observaciones totalmente supresivas. En estos casos puede rechazar sencillamente la idea de legislar en los términos del art. 18 del Reglamento, o bien adoptar una decisión de legislar entre las distintas alternativas producidas. En este último caso la Comisión Informante continuará con la tramitación del proyecto (art. 19 del reglamento).

Una vez terminado el examen del proyecto por la comisión informante, ésta deberá elaborar un nuevo informe que se denomina, *segundo informe*, el cual tiene carácter definitivo y que se elevará a la consideración de la Junta de Gobierno por intermedio de la Secretaría de Legislación, proponiendo la aprobación o el rechazo total o parcial de la iniciativa y haciendo constar, en su caso, la eventual disparidad de criterios u opiniones que puedan haberse suscitado entre las distintas comisiones con respecto al proyecto (art. 30 de la ley y 20, incs. 1º y 16, inc. 2º del reglamento).

Si la comisión informante propone el rechazo de la idea de legislar, el informe contendrá los fundamentos que justifiquen tal proposición (art. 3º inc. final de la ley y 16 inc. 2º del reglamento).

Si existe disparidad de criterios entre las distintas comisiones legislativas, la Junta de Gobierno deberá adoptar, tomando como base las alternativas de legislar planteadas, la decisión que estime procedente (art. 30 inc. 1º de la ley y 20 inc. 1º del reglamento).

Es necesario advertir que, en todo caso, se tratará de divergencias que no afectan en lo substancial al proyecto, situación ésta que corresponde a una etapa anterior del proceso de elaboración de la ley a nivel de comisiones y que ya fue objeto de análisis.

Si la comisión informante propone aprobar el proyecto, el informe contendrá el texto del mismo, los fundamentos que justifiquen las proposiciones que se formulen.

La comisión informante indicará en todos los casos si la relación ante la Junta será hecha por algunos de sus miembros. Si tal relación no fuera hecha por algunos de los miembros de esa comisión, será el Secretario de Legislación o el miembro de la Secretaría de Legislación que ésta designe para cada caso, el que proceda a efectuar dicha relación (art. 32 de la ley).

Si la Junta de Gobierno aprueba el proyecto, lo que deberá hacer por unanimidad, éste deberá ser firmado por todos sus miembros y remitido al Presidente de la República, por intermedio de la Secretaría de Legislación, organismo este último que deberá certificar previamente la autenticidad del mismo y de su aprobación (art. 35, inc. 1º de la ley y 23, inc. 1º del reglamento).

7. Indicaciones formuladas a los proyectos.

El Presidente de la República podrá formular observaciones a los proyectos en tramitación presentados por cualquier miembro de la Junta de Gobierno, y cada uno de éstos a los proyectos del Presidente de la República o de los demás miembros de la Junta. Pues bien, estas observaciones se denominan indicaciones (art. 25 de la ley). En estos casos las indicaciones deben hacerse llegar a la Secretaría de Legislación, la cual, a su vez mantendrá documentalmente informadas a las comisiones legislativas y, en especial, a la Comisión Informante (art. 24, inc. final, 25, inc. final de la ley y 14, 15, inc. 1º y 16, inc. 1º del reglamento), como también al Presidente de la República y a los miembros de la Junta de Gobierno, según se desprende de las disposiciones citadas.

Estas indicaciones, de acuerdo con el art. 13 del Reglamento, podrán tener carácter aditivo, substitutivo o supresivo, sea que afecten total o parcialmente al proyecto. Las indicaciones deberán hacerse llegar a la Secretaría de Legislación a fin de que ésta las ponga en conocimiento de las comisiones legislativas en los siguientes plazos, según sea la calificación que haya recibido el proyecto:

1. Proyectos de extrema urgencia: 3 días.
2. Proyectos de simple urgencia: 10 días.
3. Proyectos de fácil despacho: 15 días.
4. Proyectos ordinarios: 20 días.
5. Proyectos ordinarios extensos: 40 días.

Los plazos anteriores se contarán desde la fecha de recepción del proyecto, informes y antecedentes por la comisión respectiva (art. 14, inc. final del reglamento).

Si no se presentaran indicaciones, el Presidente de la Comisión Informante dispondrá que se prosiga con el estudio del proyecto (art. 19 del reglamento). Si se presentaran indicaciones que contradicen substancialmente las ideas centrales del proyecto, la Junta de Gobierno deberá adoptar una decisión de legislar ante las distintas alternativas generadas o, en su caso, rechazar la idea de legislar, en los términos del art. 18 del Reglamento. Si las indicaciones no fueran substanciales, simplemente la Comisión Informante proseguirá con el estudio del proyecto, hasta su análisis final y definitivo.

Los plazos para formular indicaciones no rigen cuando los proyectos son estudiados en comisiones conjuntas, sumándose a los plazos de que éstas disponen para el despacho del proyecto (art. 21 y 20 inc. final del Reglamento de la Ley 17.983).

8. Modificaciones propuestas por el Presidente de la República o algunos de los miembros de la Junta de Gobierno a sus propios y respectivos proyectos

Iniciada la tramitación del proyecto, puede ocurrir que el Presidente de la República modifique su propia iniciativa o algún miembro de la Junta de Gobierno la suya. En ese caso deberán presentar las modificaciones a la Secretaría de Legislación, la cual mantendrá documentalmente informadas a las Comisiones legislativas y, en especial, a la Comisión Informante así como a los miembros de la Junta de Gobierno y al Presidente de la República (art. 24 inc. 4 de la ley, y 12, 15 inc. 1° y 16 del reglamento).

Cuando las modificaciones fueren de tal naturaleza que, a juicio de la Junta de Gobierno, alteraren substancialmente el contenido o los objetivos del proyecto, ésta podrá disponer que su tramitación se reinicie como si tratase de un nuevo proyecto (art. 12 inc. 2° del reglamento).

9. Conocimiento de los proyectos por la Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno, en todos los casos, toma conocimiento de los proyectos, y se pronuncia sobre ellos, en pleno y por la unanimidad de sus miembros (art. 2° de la ley). Para tal efecto se reúne en sesiones ordinarias (en las fechas y oportunidades predeterminadas por ella misma) y extraordinarias (cuando los solicita cualquiera de sus miembros). La Junta sesiona presidida por el miembro titular que, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 3° de la disposición transitoria 18, de la Constitución Política, le corresponde el primer lugar de precedencia (art. 3° de la ley).

Las materias a tratar en cada sesión se colocan en tabla propuesta por el Secretario de Legislación y donde figuran los proyectos de ley por estricto orden de antigüedad en su despacho por las comisiones legislativas, sin perjuicio de la preferencia que se asigna a aquellos con calificación de urgencia. Corresponderá a la Secretaría de la Junta de Gobierno la notificación de las sesiones y su tabla correspondiente (art. 31 de la ley y 22 del reglamento de la misma).

Ante la Junta actúa como relator un miembro de la comisión legislativa informante designado por su Presidente, o, en caso de haberse hecho tal designación, el Secretario de Legislación, o el miembro de la Secretaría de Legislación a quien éste confiera esa función en cada caso (art. 32 de la ley).

Cuando se trata de proyectos de ley orgánica constitucional o de ley interpretativa de la Constitución, la Junta una vez adoptada la decisión de legislar, y tramitado totalmente el proyecto, deberá dentro de los 5 días siguientes y antes de su promulgación por el Presidente de la República, remitirlos al Tribunal Constitucional para su examen de constitucionalidad. Se trata, pues, de un control preventivo de constitucionalidad ya que se ejerce antes de que el proyecto se transforme en ley con la promulgación.

Pienso que, aunque no se deduce claramente de la Constitución (art. 82, inc. 3° en relación con el inc. 1° de la disposición transitoria 22 de la Constitución), ni de la Ley 17.983 (art. 33), como tampoco del Reglamento (art. 25), la remisión de tales proyectos al Tribunal Constitucional debe ser en todo caso, posterior al pronunciamiento del Presidente de la República, puesto que éste podría aprobar el proyecto con observaciones que, al hacer suyas la Junta de Gobierno, quedaría al margen del control preventivo de constitucionalidad. Sólo así se entendería totalmente tramitado el proyecto, faltando nada más para su transformación en ley que la promulgación por el Presidente de la República, que, obviamente, deberá ser posterior al examen de constitucionalidad.

En todos los casos la Junta de Gobierno debe proceder por la unanimidad de sus miembros, de lo cual se deriva prácticamente la consagración de una especie de derecho de veto absoluto establecido en favor de cada uno de sus miembros. Lo anterior se desprende claramente de la disposición transitoria 18, inc. 1° de la Constitución y del art. 2° de la Ley 17.983.

9.1. Cuestiones de constitucionalidad durante la tramitación de un proyecto.

Si durante la tramitación de un proyecto de ley o de un proyecto de reforma constitucional o de un tratado sometido a la aprobación de la Junta, se suscitaren cuestiones de constitucionalidad, ésta requerirá a través de la Secretaría de Legislación la intervención del Tribunal Constitucional (art. 22 transitorio y 82, N° 2° de la Constitución y 27 del Reglamento de la Ley 17.983).

9.2. Del rechazo de la idea de legislar por la Junta de Gobierno.

Puede que la Junta de Gobierno enfrentada a la decisión de legislar, sea que se hayan producido o no divergencias, en torno a un proyecto determinado, resuelva rechazar la idea de legislar.

En este caso ordenará el archivo de los antecedentes en la Secretaría de Legislación previa comunicación al Presidente de la República sobre los acuerdos adoptados. Desde entonces el Presidente dispone 30 días para formular observaciones a tales acuerdos. Si los aceptare, o no se pronunciara dentro del plazo señalado, la Secretaría de Legislación archivará el proyecto; si opone observaciones dentro del plazo legal, la Junta de Gobierno se pronunciará sobre ellas y comunicará al Presidente los acuerdos definitivos. Aun cuando la Junta de Gobierno es libre para decidir durante la tramitación el rechazo de la idea de legislar, este expediente está expresamente contemplado en el texto del Reglamento de la ley sólo como alternativa para el caso en que un proyecto haya sido objeto de observaciones fundamentales, es decir, que contradigan substancialmente sus ideas matrices (art. 18 del reglamento).

10. Aprobación y Promulgación del Proyecto

Aprobado el proyecto por la Junta de Gobierno y previa certificación de autenticidad por el Secretario de Legislación, será remitido por éste al Presidente de la República para su aprobación o sanción, o en su caso, para su veto. Para estos efectos el Presidente dispone de un plazo de 30 días, contados desde la fecha de la remisión del proyecto (art. 35, inc. 2º de la ley). Más razonable hubiera sido contar dicho plazo desde la fecha de recepción del proyecto por el Presidente.

La aprobación o sanción del proyecto por el Presidente de la República puede ser expresa o tácita, según haya o no manifestado, respectivamente, su voluntad de aceptarlo. Si nada expresa dentro de dicho plazo, dejándolo transcurrir íntegramente, sin devolver el proyecto, se entenderá que lo ha aprobado tácitamente. La aprobación expresa del proyecto, puede ser total o parcial. La aprobación total de carácter expreso en realidad no se manifiesta como tal sino por medio de la promulgación del proyecto dentro del plazo de 30 días precedentemente señalado. En cambio la aprobación expresa de carácter parcial se traduce en la formulación de observaciones dentro del plazo de 30 días mencionado y en la devolución del proyecto en cuestión a la Junta de Gobierno por intermedio de la Secretaría de Legislación. En este último caso estamos, desde otro punto de vista, frente a un veto parcial del Presidente. Del texto de la Ley no se desprende que el Presidente pueda vetar totalmente el proyecto sino sólo hacerle observaciones o modificaciones, acatando básicamente la decisión de legislar de la Junta de Gobierno y la idea central o substancial del proyecto. Sabemos que las observaciones o modificaciones pueden ser aditivas, substitutivas o supresivas, según agreguen, sustituyan o eliminen una o más disposiciones o preceptos. Consecuentemente con lo dicho, las observaciones supresivas o substitutivas no podrán ser totales, puesto que esto equivaldría a rechazar todo el proyecto de la Junta de Gobierno.

Afianza lo anteriormente expuesto el hecho de que el veto sólo sea de carácter suspensivo, es decir, no permita al Presidente imponer su criterio a la Junta de Gobierno sino sólo obligarla a reconsiderar parcialmente el proyecto, pudiendo ésta, en última instancia, hacer prevalecer sus puntos de vista. Ello se desprende claramente de la disposición según la cual la Junta se pronunciará sobre las observaciones y hará llegar al Presidente *el texto definitivo* de la ley para su promulgación (art. 35 de la ley y 25 del reglamento).

La imposibilidad del Presidente de la República de oponerse totalmente al proyecto y el carácter meramente suspensivo de su veto se justifica tal vez dentro del contexto del proceso de elaboración de la ley, si se considera que el Presidente de la República (al igual que cualquier miembro de la Junta de Gobierno) puede, durante la tramitación, formular indicaciones substanciales al proyecto o, lisa y llanamente, indicaciones supresivas totales (arts. 27 de la ley y 17, inc. 2º del reglamento).

Aprobado el proyecto por el Presidente de la República deberá promulgarlo, lo que

simplemente se reduce a estampar en el proyecto su firma (art. 36, de la ley). La promulgación debe producirse en alguna de las siguientes situaciones:

1. Dentro del plazo de 30 días de que dispone el Presidente para pronunciarse acerca del proyecto, lo que supone su aprobación expresa total (art. 35, inc. 1º de la ley).

2. Después de transcurridos los 30 días señalados en el punto anterior, lo que supone que el Presidente ha aprobado total y tácitamente el proyecto.

3. Cuando habiéndose pronunciado la Junta de Gobierno sobre las observaciones del Presidente, le remite el texto definitivo para su promulgación, caso en el cual ésta deberá hacerse dentro del plazo de 30 días contados desde su remisión (art. 35, inc. final de la ley).

La promulgación del proyecto podrá llevar la firma del Ministro del ramo cuando el Presidente lo estime necesario (art. 36, inc. 2º de la ley).

Si el Presidente no promulga la ley debiendo hacerlo, o promulga un texto diverso del que constitucionalmente corresponde, la Junta promoverá el reclamo respectivo ante el Tribunal Constitucional, dentro del plazo de 60 días siguientes a la fecha en que el Presidente debió efectuar la promulgación, o, en su caso, dentro de los 30 días siguientes a su publicación (art. 82, N° 5, 82, incs. 11 y 22 transitorio de la Constitución y 28 del reglamento de tramitación de las leyes).

11. Numeración, Registro y Publicación del Proyecto

Promulgado el proyecto, el Presidente de la República remitirá la ley a la Secretaría de Legislación, la cual le dará la numeración correlativa de acuerdo a la fecha de su promulgación, iniciándola con el número 17.983. Luego la Secretaría de Legislación la enviará a la Contraloría General de la República para su mero registro, y cumplido este trámite, al Diario Oficial para su publicación. Si antes del registro el Secretario de Legislación advierte errores u omisiones manifiestos de escritura o de números, podrá hacer las correcciones que correspondan, previa autorización del Presidente de la República y de los miembros de la Junta de Gobierno.

La publicación de las leyes cuyos proyectos correspondientes fueron calificados de secretos y reservados, de acuerdo con el art. 34 de la ley, se hará según lo disponga su propio texto, con lo que se establece respecto a estas leyes una forma de publicación excepcional o, simplemente, ésta se omite lisa y llanamente (art. 36, inc. 3º de la ley y 24 del reglamento).

IV. DE LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

1. *Tramitación de los proyectos en comisiones conjuntas*

Ocurre a veces que por la importancia inherente a determinados proyectos, por su complejidad o la especial naturaleza de los mismos éstos son analizados e informados por comisiones conjuntas. Estas comisiones están integradas por un número igual de representantes de cada una de las comisiones legislativas y operan en los siguientes casos:

- a) Proyectos de reforma constitucional.
- b) Proyectos de ley interpretativos de la Constitución.
- c) Proyectos de leyes orgánicas constitucionales.
- d) Proyectos de ley de quórum calificado.
- e) Cuando la Junta de Gobierno así lo acuerde.
- f) En el caso previsto en el inc. 2º del art. 37 de la Ley 17.983, es decir, cuando la Junta de Gobierno haya acordado respecto de un proyecto una tramitación extraordinaria, en razón de interés superior del Estado.

Estas Comisiones serán presididas por el miembro de la Junta de Gobierno que corresponda de acuerdo con la naturaleza de la materia sobre que versa el proyecto, según distribución de las competencias entre las comisiones legislativas a que se refiere el art. 8º, o por la persona que él designe (art. 28 de la ley).

El número de representantes de cada comisión legislativa en la Comisión conjunta será fijado en cada caso por el Presidente de esta última Comisión.

La determinación de estudiarse un proyecto en comisión conjunta se podrá adoptar en cualquier estado de la tramitación del proyecto.

Durante la tramitación de un proyecto en comisión conjunta no regirán los plazos para formular indicaciones, y ellos se sumarán a los plazos de que disponen las comisiones informantes para el despacho de los proyectos. En este caso la comisión conjunta hace las veces de comisión informante, beneficiándose con la suma de los plazos (art. 29 del Reglamento de la Ley N° 17.983).

Cuando la comisión conjunta se forma para el estudio de los proyectos respecto de los cuales se ha acordado una tramitación extraordinaria, ella podrá integrarse, además, con representantes de la Secretaría de Legislación u otros organismos (art. 31, inc. final del Reglamento de la Ley 17.983).

2. *Tramitación de los proyectos de leyes orgánicas constitucionales e interpretativas de la Constitución*

La tramitación de estos proyectos difiere de los demás en los siguientes aspectos:

1. La Junta de Gobierno debe remitir tales proyectos al Tribunal Constitucional, dentro del plazo de cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado y antes de su promulgación, para los efectos del control de constitucionalidad, exigido por el art. 82, N° 1 de la Constitución, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 22 transitorio del mismo cuerpo de normas. Pensamos que el Presidente de la República deberá haberse pronunciado acerca de la aprobación o rechazo de estos proyectos antes de ser remitidos al Tribunal Constitucional, puesto que de lo contrario, sus eventuales observaciones a tales proyectos quedarían al margen de dicho control.

2. Si no existe reparo de constitucionalidad la Junta de Gobierno remitirá el proyecto al Presidente de la República, por intermedio de la Secretaría de Legislación, para su promulgación.

3. Si existe reparo de constitucionalidad, hay que distinguir si es total o parcial, según afecte a todo o a parte del proyecto. Si es parcial, las disposiciones afectadas no podrán transformarse en ley, debiendo la Junta de Gobierno remitir el proyecto al Presidente de la República, por intermedio de la Secretaría de Legislación, a fin de que sea promulgado. Si el reparo es total, el proyecto deberá archivarse en la Secretaría de Legislación. (art. 25 del Reglamento de la Ley 17.983).

3. *Cuestiones de constitucionalidad que pueden surgir durante la tramitación de un proyecto*

Si durante la tramitación de un proyecto de ley o de un proyecto de reforma constitucional o de un tratado sometido a la aprobación de la Junta de Gobierno, se suscitaren cuestiones de constitucionalidad, ésta, en pleno, podrá requerir, a través de la Secretaría de Legislación, un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (art. 82, N° 2, 22 transitorio de la Constitución, y art. 27 del Reglamento de la Ley 17.983).

4. *Proyectos secretos o reservados*

Se trata de proyectos de ley a los cuales alguno de los miembros de la Junta de Gobierno o el Presidente de la República ha atribuido el carácter de secreto o reservado.

Las consecuencias derivadas de la asignación de tal calidad son las siguientes:

a) El Informe con que cada miembro de la Junta de Gobierno o el Presidente de la República debe remitir el proyecto de la ley a la Secretaría de Legislación, podrá rendirse verbalmente ante la comisión informante por el Ministro de Estado que corresponda.

b) El informe de juridicidad de la Secretaría de Legislación será clasificado como documento reservado o secreto.

c) La comisión legislativa informante se integrará con los miembros que determine su Presidente expresamente.

d) El Secretario de Legislación será responsable de la custodia personal del proyecto en su tramitación a nivel de esa Secretaría.

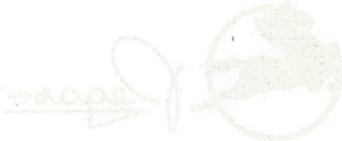
e) El trámite de registro en la Contraloría General de la República se hará por el Subsecretario del Ministerio respectivo personal y directamente ante el Jefe Superior de ese organismo.

f) El proyecto una vez transformado en ley no se publicará en el Diario Oficial (art. 36 inc. final de la ley y 28 del reglamento).

5. Los demás procedimientos especiales se han indicado y analizado a propósito del estudio del procedimiento legislativo general u ordinario.



SONATA FIAT



NISSAN DIESEL



• Servicio garantizado
• Repuestos legítimos

Autovis

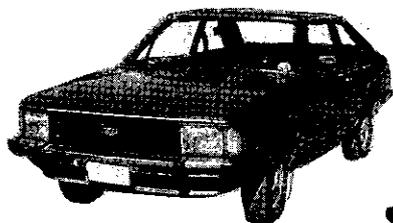
25 Años Concesionarios Automotrices

VALPARAISO
Av. Pedro Montt 2883-84
Fono 53112 - 51250

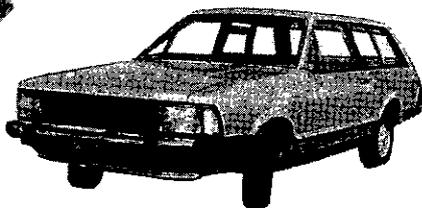
LOS ANDES
Av. Andes 282
Fono 32458

autoval

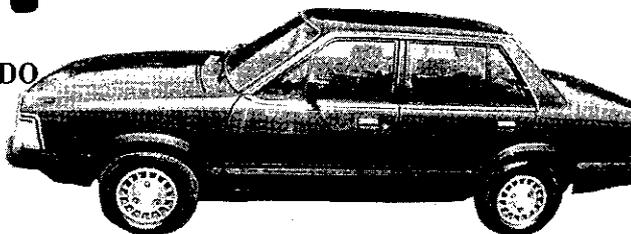
SOLO MARCAS DE EXCELENCIA



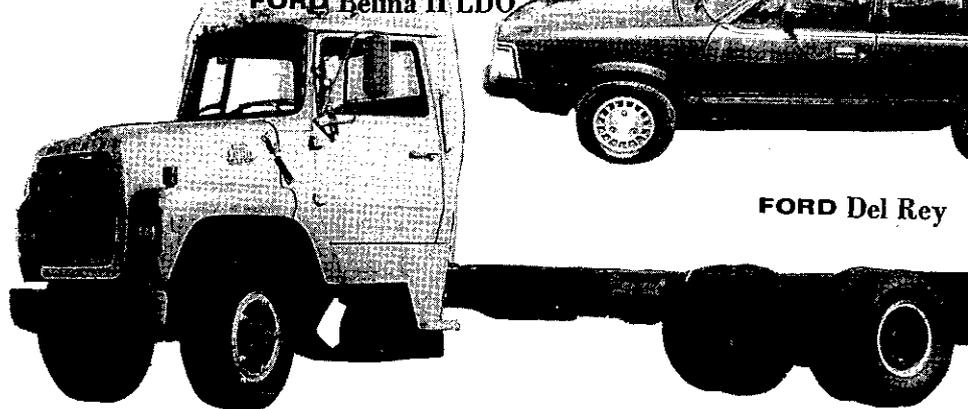
FORD Corcel II LDO



FORD Belina II LDO



FORD Del Rey



FORD LN-8000

- Automóviles
- Camionetas
- Buses
- Camiones



FIAT **mazda**



DATSUN-CHILI

- Servicio garantizado
- Repuestos legítimos

autoval

25 Años Concesionarios Automotrices

VALPARAISO
Av. Pedro Montt 2863-67
Fono 53115 - 51530

LOS ANDES
Av. Argentina 562
Fono 22476

Agencia de Aduana Miguel y Pablo de la Fuente

FUNDADA EN 1908

**AGENTES DE CARGA AEREA Y MARITIMA.
REPRESENTANTES DE BURLINGTON NORTHERN
AIR AND SEA FREIGHT.**

**VALPARAISO, SANTIAGO, SAN ANTONIO,
LOS ANDES.**

OFICINA

SANTIBAÑEZ

**PEDRO SANTIBAÑEZ LUCO
FELIPE SANTIBAÑEZ BARBOSA**
Agentes de Aduana

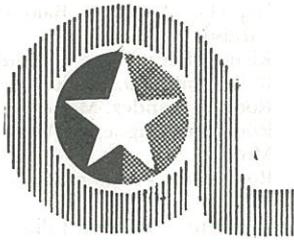
Casa Establecida en 1890

Cochrane 319 — Casilla 128-V — Fono 2503
Cables: "Persanti" Telex 30413 - Planta 54061-2-3

VALPARAISO (Chile)

Morandé 322 - Of. 205
Fono 725382 - Telex 40052
SANTIAGO

Av. Barros Luco 1415
Fono 31045
SAN ANTONIO



CAMARA ADUANERA DE CHILE

ASOCIACION GREMIAL

MIEMBRO DE LA ASOCIACION
AMERICANA DE PROFESIONALES
ADUANEROS (ASAPRA)

PRAT 725 — OF. 303 — CASILLA 768
TELEFONO 59109 — VALPARAISO

PRAT 725 OF. 303 - CASILLA 768
TELEFONO 59109 - VALPARAISO - TELEX 30526

AGENTES DE ADUANA AFILIADOS A LA CAMARA ADUANERA DE CHILE

Aguilera Llorente, Adolfo — Los Andes
Aguilera Petit, Mario — Valparaíso
Aguirre Aymerich, Jorge — San Antonio
Alarcón Rojas, Juan — Santiago
Aliaga Flynn, Carlos — Antofagasta
Almonacid Verdejo, Sergio — Valparaíso
Alvial Basta, Ernesto — Valparaíso
Araya Kallens, Hernani — Valparaíso
Ariza López, Leopoldo — Santiago
Bahamonde Calderón, Carlos — Valparaíso
Bambach Lasdo, Juan — Santiago
Barbieri Carboni, Antonio — Valparaíso
Bartulin Fodic, Mario — Valparaíso
Basta Villalobos, Juan — Valparaíso
Benavides Carrasco, Raúl — Santiago
Bofill Morán, Javier — Santiago
Broughton Farías, Juan — Valparaíso
Cabello Pinto, Jorge — Valparaíso
Calderón Moreno, Carlos — Valparaíso
Campos Lira, Patricio — Coquimbo
Camus Scherrer, Guillermo — Valparaíso
Cancino Ahumada, Fernando — Valparaíso
Cánepa Péndola, Pablo — Valparaíso
Canevaro Plata, Héctor — Tocopilla
Cárdenas Bórquez, Carmen — Puerto Aysén
Cárdenas Montaña, Francisco — Punta Arenas
Carreño Díaz, Max — Valparaíso
Castillo Silva, Víctor — Chañaral
Celis Cornejo, Jorge — Santiago
Collado Valencia, Sergio — Valparaíso
Collao Aravena, Manuel — Santiago
Contreras Corvera, Carlos — Valparaíso
Goudie Abbott, Norman — Valparaíso
Guevara Salamanca, Fernando — Valparaíso
Gutiérrez Oyarzún, José — Santiago
Hansen Aracena, Enrique — Arica
Hardy Salmond, Herbert — Valparaíso
Iglesias Aravena, José — Valparaíso
Iglesias Ribas, Carlos — San Antonio
Jara Viancos, Fernando — Valparaíso
Jullían de la Fuente, Raúl — Valparaíso
Koch Sologuren, Ludwig — Arica
Lachaise Briceño, Gastón — Los Andes
Larraguibel Larraguibel, Ricardo — Coquimbo
León Román, Reinaldo — San Antonio
León Valenzuela, Juan — Valparaíso
Lillo Falcón, César — Iquique
Lobos Alvarez, Alfredo — Iquique
Macowan Rimassa, Leslie — San Antonio
Marino González, Ariel — Valparaíso
Marchetti Ortega, Pedro — Talcahuano
Mascareño Montenegro, Agustín — Valparaíso
Matamala Hidalgo, Hernán — Santiago
Maurel Saa, Pedro — Arica
Maurel Wilson, Carlos — Arica
Maurel Wilson, Fernando — Valparaíso
Mewes Ramírez, Eduardo — Santiago
Meyer Corbino, Félix — Santiago
Moraga Farías, Alberto — Santiago
Moncada Mac-Kay, Marcos — Valparaíso
Morales Anabalón, Guillermo — Valparaíso
Morales González, Juan — Santiago
Morales Piccinini, Galmier — Punta Arenas
Moreno Collins, Raúl — Valparaíso
Rojas Velasco, Francisco — Santiago
Romero Sánchez, Alberto — Talcahuano
Rosas Celis, Armando — Valparaíso
Rosales Garrido, Arsenio — Santiago
Rossi Porta, Carlos — Valparaíso
Rossi Valle, José — Valparaíso
Rossi Valle, Piero — Valparaíso
Salazar Vargas, Eva — Santiago
Sánchez Fernández, Juan — Valparaíso
Sánchez Zúñiga, Norman — Valparaíso
Sanhueza Sepúlveda, Juan — San Antonio
Santibáñez Barbosa, Felipe — Valparaíso
Santibáñez Luco, Pedro — Valparaíso
Santos Tobar, Carlos — Valparaíso
Schmidt Ronnforth, Heriberto — Valparaíso
Schueler Schmidt, Irma — Valdivia
Serrano Palma, Pedro — Santiago
Serrano Solar, Pedro — Santiago
Sesnich Stewart, Patricio — Iquique
Silva Ossa, José — Valparaíso
Silva Soza, Carlos — Valparaíso
Sobrado de la Quintana, Carlos — Osorno
Solorza Llanos, Felipe — Santiago
Solorza Valdebenito, Jorge — Valparaíso
Soto Vera, Pedro — Santiago
Sotomayor Amaral, Víctor — San Antonio
Stein Blau, Jorge — Santiago
Stephens Ansieta, Jorge — Valparaíso
Stephens Valenzuela, Juan Carlos — Valparaíso
Tamblay Flores, Leonardo — Santiago
Tapia Reyes, Sergio — Osorno

Córdova Rahmer, Armando — Valparaíso
 Correa Becerra, Jorge — Valparaíso
 Correa Schmeisser, Héctor — Valparaíso
 Correa Viveros, Fernando — Valparaíso
 Court Astaburuaga, Emilio — Valparaíso
 Cuadro Valdés, Elsa — Iquique
 De Aguirre Gallegos, Carlos — Talcahuano
 De la Fuente Chaparro, Enrique — Los Andes
 Dia Padley, Isaías — Santiago
 Díaz Rivera, Héctor — Coquimbo
 Domic Wuth, Ernesto — Antofagasta
 Donoso Ugarte, Cristián — Santiago
 Durán Araya, Carlos — Valparaíso
 Elordi Corrales, Santiago — Santiago
 Espinoza Castro, Hernán — Valparaíso
 Etcheverry Matamala, Sergio — Punta Arenas
 Fernández Carvajal, Raúl — Coquimbo
 Fernández Izquierdo, Pedro — Valparaíso
 Fernández Salamanca, Arturo — Valparaíso
 Figueroa Cárcamo, Eduardo — Valparaíso
 Flores Aravena, René — Valdivia
 Flores Cuéllar, Rafael — Talcahuano
 Fontaine Nakin, René — Valparaíso
 Fontbona Buxalleu, Luis — Antofagasta
 Frugone Gómez, Edwin — Arica
 Frugone Thornton, Enrique — Valparaíso
 Fuensalida Polanco, Ricardo — Santiago
 Gaete Abrigo, Enrique — Santiago
 Gallardo López, Miguel — Osorno

Gallardo Rodríguez, Sergio — Arica
 García Rodríguez, Fermín — Punta Arenas
 García Valenzuela, Jaime — Santiago
 Gentoso Escalona, Francisco — Valparaíso
 Moreno Valenzuela, Luis — Valparaíso
 Mortheiru Vargas, Pedro — Valparaíso
 Moya Cornejo, Aníbal — Valparaíso
 Moya Mancilla, Jorge — Valparaíso
 Narbona Ríos, Julio — Los Andes
 Ortega Carvallo, Fernando — Valparaíso
 Paschuan Miranda, Héctor — Talcahuano
 Peña Mac-Lean, Jorge — Talcahuano
 Pérez Bello, Arturo — Osorno
 Peric Marinov, Pedro — Valparaíso
 Piquimil Bravo, Luis — Antofagasta
 Pirazzoli Mardones, Hernán — Los Andes
 Pizarro Goicochea, Hernán — Valparaíso
 Pizarro Maureira, Gastón — Valparaíso
 Pizarro Pérez, Gastón — Valparaíso
 Pizarro Ramírez, Hernán — San Antonio
 Pizarro Ramos, Gregorio — Valparaíso
 Purcell Echeverría, Patricio — Valparaíso
 Quevedo Rojas, Ramón — Valparaíso
 Ramírez Páez, Alfredo — Punta Arenas
 Ramos del Río, Octavio — Talcahuano
 Ravilet Pescio, Guillermo — Antofagasta
 Rebolledo Benítez, Eva — Lonquimay
 Recabal Barrueto, Hugo — Valparaíso
 Retamal Arredondo, José — Santiago
 Reyes Madariaga, Mario — Valparaíso
 Ricci Padilla, Juan — Valparaíso

Riquelme Arancibia, Baldomero — Valparaíso
 Riveros Báez, Jorge — Santiago
 Robe Sanhueza, Guillermo — Santiago
 Rode Fernández, Moisés — Valparaíso
 Rodríguez Daguerre, Aquiles — Puerto Montt
 Rodríguez Martner, Rafael — Puerto Montt
 Rodríguez Miranda, Julio — Santiago
 Rodríguez Viancos, Luis — Iquique
 Rojas Mac-Ginty, Francisco — San Antonio
 Tellería Ramírez, Carlos — Santiago
 Tellería Ramírez, Hernán — Valparaíso
 Tello Poblete, Mario — Osorno
 Tello Soto, Guillermo — Santiago
 Tobar Moreno, Diego — Valparaíso
 Toro Pizarro, Demetrio — Valparaíso
 Torres Bravo, Florencio — Santiago
 Torres Mesías, Pedro — Santiago
 Valenzuela Zautzik, Arturo — Valparaíso
 Vallejos Abarza, Julio — Valparaíso
 Vargas Montecinos, Francisco — Valparaíso
 Vargas Rodríguez, Manuel — Santiago
 Vargas Terrazas, Mario — Santiago
 Vásquez Irribarra, Joselín — Talcahuano
 Vásquez Matamala, Joselín — Antofagasta
 Venegas Alarcón, Julio — Santiago
 Vilo Romero, Luisa — Valparaíso
 Villagrán Toro, Hernán — Santiago
 Vio Aris, Jorge — Chañaral
 Wilson Amenábar, Jorge — Coquimbo
 Zulueta González, Manuel — Valparaíso
 Zulueta Govoni, Rodrigo — Valparaíso

agencias de aduana



Anibal Moyá Cornejo

Jorge Anibal Moyá Mancilla

JORGE STEPHENS ANSIETA
y
JUAN C. STEPHENS VALENZUELA

Agentes de Aduanas

Importaciones-Exportaciones
Asesorías Comercio Exterior
Estiba y Desestiba
Servicios Portuarios-Transportes

En:
VALPARAISO
Esmeralda 940 3^{er}. piso
Fonos 50061-51430
Telex 30416 steva

SANTIAGO
Pje. Matte 957-of.419
Huérfanos esq. Estado
Fonos 398313-382370
Telex 40542 steva

SAN ANTONIO
Angamos 1170
Fono 33403



agencia de aduanas

Aníbal Moya Cornejo

Jorge Aníbal Moya Mancilla

JORGE STEPHENS VARELA

JUAN STEPHENS VARELA

AGENTES DE ADUANA

Agentes de Aduana

OFICINA VALPARAISO

PRAT 827 — OFICINA 601 — CASILLA 1354 — FONOS 7580 - 3173 - 3174 — TELEX 30534

Aduanas y Comercio Exterior

Caribe y Desarrollo

Sección de Comercio Exterior

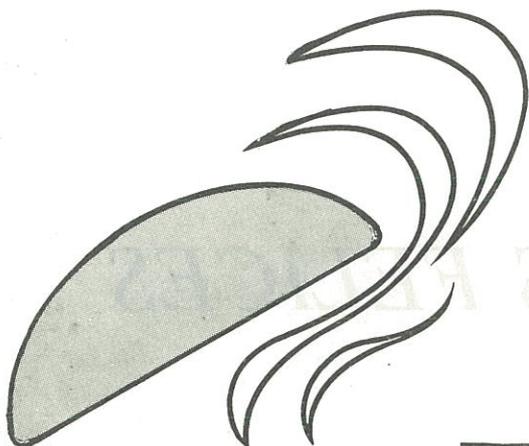
OFICINA SANTIAGO

HUERFANOS 1160 — OFICINA 916 — FONOS 710846 - 84152 — TELEX 41144

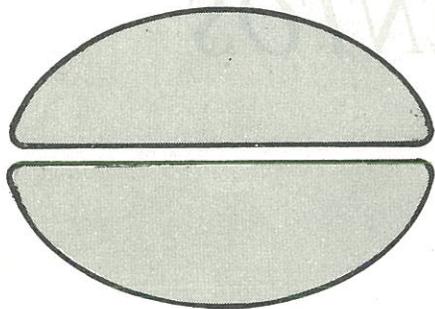
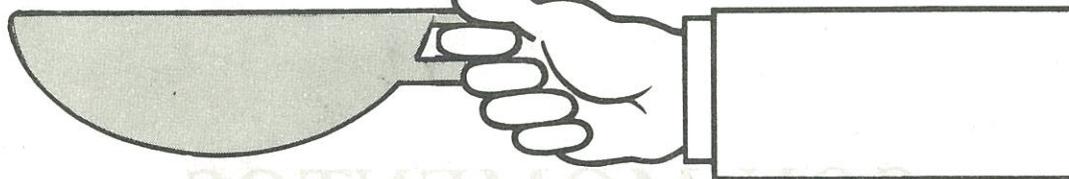
MOMENTOS FELICES

SON MOMENTOS

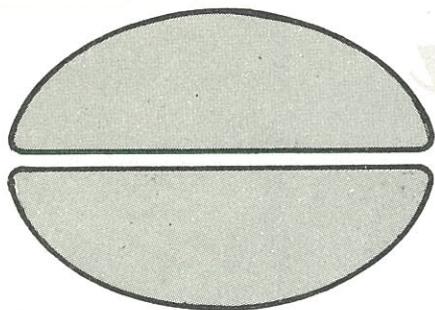
Costa



es más instantáneo.
es el nuevo



café
Monterrey^{M.R.}
granulado



30 años más completo.
30 años más natural.

producto de **córpóra** s.a.



CHILETABACOS

COMPañIA CHILENA DE TABACOS S.A.

**Colabora con el Desarrollo
Social y Cultural de Chile**

GASTON PIZARRO MAUREIRA

AGENTE GENERAL DE ADUANA

Despachos - Exportaciones - Embarques - Transportes



OFICINA VALPARAISO

Cochrane N° 440

Teléfonos: 3708-56187-57269

Casilla 205 - V.

Direc. Teleg.: "PEPIZA" - Valparaíso

Telex 30364

OFICINA SANTIAGO

Av. Libertador Bernardo O'Higgins

N° 1315-Dpto. 74-7° Piso

Teléfonos 63366 - 84964

Direc. Teleg.: "PEPIZA" - Santiago

Telex 40564

CHILETABACOS

COMPañIA CHILENA DE TABACOS S.A.

Colabora con el desarrollo
social y cultural de Chile



