

SN  
(29)  
1983  
c.1

POLÍTICA Y  
GEOESTRATEGIA



# Política y Geoestrategia



SANTIAGO, CHILE, 1983

# Política y Geoestrategia



Nº 29

SANTIAGO, CHILE, 1983

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

## CONSEJO CONSULTIVO

*Presidente:*

Brigadier General Sr. ARTURO ALVAREZ SGOLIA

*Vocales:*

Coronel de Aviación Sr. LUIS ROJAS FLORES

Brigadier Sr. JUAN JARA CORNEJO

Coronel de Ejército Sr. JULIO VON CHRISMAR ESCUTI

Coronel de Aviación Sr. LUIS HERNANDEZ MONTECINO

Capitán de Navío Sr. LUIS BRAVO BRAVO

Coronel de Carabineros Sr. RAMON BAHAMONDEZ ZUÑIGA

*Director:*

Capitán de Navío IM Sr. HUGO OPAZO STEVENTON

*Secretario*

Sr. RAFAEL A. LOPEZ FAUNDEZ



ACADEMIA NACIONAL DE  
ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS  
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.

## SUMARIO

- La Seguridad Nacional, Condición del Bien Común.  
Capitán de Navío Dn. *Luis Bravo Bravo* 5 ✓
- Reflexiones para el estudio de un consenso nacional; o dificultades objetivas de la unidad nacional.  
*Luis Valentín Ferrada Valenzuela* 19 ✓
- Cultura Nacional y Democracia Occidental.  
*William Thayer Arteaga* 31 ✓
- Geopolítica: Teoría y Práctica.  
Capitán (J) de Carabs. Dn. *Juan I. González Errázuriz* 45 ✓
- Ley Orgánica Constitucional sobre la Administración del Estado.  
*Arturo Aylwin Azócar* 57
- Reflexiones sobre Centroamérica.  
*Carlos Velasco Errázuriz* 69 ✓
- La Marina Mercante Inglesa en el conflicto del Atlántico Sur. 91



## LA SEGURIDAD NACIONAL, CONDICION DEL BIEN COMUN

*Luis Bravo Bravo*

Capitán de Navío, Profesor de Geopolítica en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Jefe del Departamento "Ciencias Políticas", del mismo Alto Instituto.

Desde que terminada la Segunda Guerra Mundial iniciamos el período histórico que, paradójicamente, se ha denominado "postguerra", muchos conceptos, nuevos o antiguos, han sido objeto de controversias y rechazos, pero quizás ninguno lo haya sido de tantos y tan enconados como el de Seguridad Nacional que se expresan en estas líneas.

Ello se debe especialmente, a dos causas fundamentales: la primera es que tal concepto implica para la civilización cristiana occidental, una posición de total rechazo al marxismo, atendiendo a su concepción materialista y atea del universo, absolutamente contraria a la del cristianismo, y al sistema político totalitario y colectivista que tal concepción ha engendrado, diametralmente opuesto a la visión del hombre como ser dotado de espiritualidad, sujeto y motor de su propio destino que propicia el sistema democrático occidental; y la segunda es que muchos temen que bajo tal denominación se oculte la vieja teoría de la "razón de Estado", de la más pura raigambre maquiavélica, que autoriza a quienes gobiernan para hacer un uso arbitrario y despótico de su poder en nombre de superiores intereses que sólo ellos conocen.

La primera de las razones nombradas convierte de inmediato a la Seguridad Nacional en blanco de los bien organizados y mejor financiados ataques del marxismo internacional, orquestados ingenuamente por la multitud de incautos de las más diversas procedencias, incluso miembros de iglesias cristianas, que insisten en creer que tienen algo en común con el marxismo y que por tanto es posible llegar a algún tipo de entendimiento con él.

En cuanto al segundo punto, aquel de la "razón de Estado", no cabe duda alguna que numerosas tropelías se han cometido en nombre de la Seguridad del Estado, pero si no

puede demostrarse que tal concepto es “intrínsecamente perverso”, como la Iglesia Católica ha catalogado por ejemplo al marxismo, no puede culparse a la Seguridad Nacional de tales abusos. Desde que el mundo existe, algo similar ha sucedido con numerosos conceptos, tales como religión, o aun cristianismo; bástenos para ello tan sólo recordar las tristemente célebres hogueras de la Inquisición, en las que sufrieron horrorosa muerte tantas víctimas inocentes, sin que por ello podamos decir que tales conceptos filosóficos son pérfidos.

El cuchillo no es malo porque con él se haya cometido un crimen, ni tampoco pasa a ser bueno porque haya sido empleado para rebanar el pan en la mesa familiar. Los conceptos de bien y mal y, por ende, la facultad de obrar bien u obrar mal, son privativos del ser inteligente, dotado de razón, de aquél hecho “a imagen y semejanza del Creador”, y no pueden ser atribuidos a los instrumentos materiales o a los conceptos filosóficos abstractos, sean ellos cuales fueren. Unos y otros son tan sólo medios puestos a disposición del hombre, y es por lo tanto él, quien dotado de libre albedrío, los empleará para bien o para mal.

Por otra parte, y como para poder cometer arbitrariedades en su nombre los conceptos invocados han recibido variadas y aun equívocas definiciones, parece imprescindible precisar claramente el alcance y significado de los términos a emplear, con el fin de evitar equívocos o pretendidos trastrueques ideológicos por parte de quienes los reciben.

El hacerlo servirá, además, en el caso de la Seguridad Nacional, para desvirtuar una serie de conceptos erróneos tejidos en su alrededor.

Por Seguridad Nacional no se debe entender otra cosa que lo que etimológicamente las palabras empleadas significan: salvaguardar al Estado-Nación de todo peligro, daño o riesgo. En efecto, si buscamos el significado de la palabra “seguridad” en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, nos dirá que es “calidad de seguro”, y para la palabra seguro nos dará la acepción de libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; en cuanto al vocablo “nacional”, encontraremos que él significa “atingente a la nación”, con lo que, armonizando estas definiciones, llegaremos al concepto general que enunciamos precedentemente, que no pretende ser una definición sino tan sólo una primera aproximación al tema para ir fijando ideas.

Antes de seguir adelante en estas reflexiones, sin embargo, parece necesario ver qué es el Estado-Nación, sujeto al cual aplicaremos la calidad de seguro, cuál fue su origen y evolución, y de paso ver también por qué los hombres que lo conforman requieren que aquél goce de dicha calidad.

Cuando el hombre apareció sobre la tierra, no se sabe a ciencia cierta cuántos milenios hace de eso ya, era sin duda la creatura más indefensa y menos apta para la vida, entre la fauna primitiva al menos, pero estaba dotado de una inteligencia y racionalidad; había sido hecho, como dijimos, a imagen y semejanza del Creador, y era, por tanto, el único ser capaz de conocer, de conocerse y de saber que conoce.

Esta racionalidad llevó al hombre a percatarse de los múltiples peligros que lo acechaban en el mundo en el cual se encontraba inmerso y necesitó contar con una razonable posibilidad de enfrentarlos con éxito; en otras palabras, necesitó Seguridad, ya que de nada le valían los logros de hoy si el mañana permanece incierto. Así la Seguridad se tornó para él en una necesidad vital que requería satisfacer; vital, porque de su oportunidad y adecuada satisfacción dependía la vida del individuo y de ésta la conservación de la especie.

Los peligros que enfrentaba el hombre primitivo provenían de tres fuentes, a saber: del medio, para enfrentar el cual su débil constitución corporal no lo hacía apto, de numerosas especies animales que eran sus enemigos naturales, y, sobre todo, de otros hombres.

Desde los más remotos tiempos los peores enemigos del hombre primitivo fueron aquellos de su propia especie, situación que por desgracia no ha variado, siendo ahora tan válida como hace diez mil años la sentencia latina *homo homini lupus*, como lo demuestra el hecho que, desarrollados con creces los elementos necesarios para enfrentar los rigores del medio y saneada la tierra de fieras y alimañas, el hombre sea hoy por hoy el único enemigo de sí mismo, tanto más desde que ha adquirido la capacidad de autodestrucción de la especie.

La necesidad de satisfacer sus necesidades básicas y de darse protección llevó pues, al hombre, desde los más remotos tiempos, a agruparse, a vivir en sociedad, lo que le brindaba la satisfacción de su necesidad vital de seguridad.

Es por eso que el ser humano existe siempre en relación con otros seres humanos, esta es una verdad que está confirmada por todas las observaciones arqueológicas y antropológicas: no hay evidencia de Estados presociales; siempre encontramos grupos con mayor o menor organización, pero nunca individuos aislados. Esta evidencia ha llevado a los estudiosos a afirmar que el hombre no existe sino que coexiste; no vive, sino que convive.

Santo Tomás de Aquino, considerado el representante más significativo de la escolástica, canonizado en 1323 y proclamado Doctor de la Iglesia por Pío V en 1567, dice al respecto:

“Pero es propio del hombre ser un animal social y político que vive entre la muchedumbre, más que todos los otros animales, lo cual declaran las necesidades que naturalmente tiene. Porque a ellos la naturaleza les preparó el mantenimiento, el vestido de sus pelos, la defensa de sus dientes, cuernos y uñas, o a lo menos la velocidad para huir, y el hombre, empero, no recibió de la naturaleza ninguna de estas cosas, más en su lugar fue dada la razón, para que mediante ella, con el trabajo de sus manos, lo pudiera buscar todo; a lo cual un hombre no basta, porque de por sí no puede pasar la vida suficientemente; y así decimos que le es natural vivir en compañía de muchos”.

Aristóteles, filósofo griego, discípulo de Platón y preceptor de Alejandro, que vivió entre los años 384 al 322 a.C., dice, en otras palabras, refiriéndose a la *Polis* (la ciudad, equivalente griego a nuestro concepto de Estado Moderno) que “sólo una bestia o un Dios podrían vivir fuera de la Polis”.

Ambos, de distinta forma, nos llevan sin embargo al mismo concepto: la necesidad que el hombre tiene de agruparse en una sociedad, désele el nombre que se le dé, para poder sobrevivir, y esta razonable probabilidad de supervivencia a los riesgos y peligros de la vida es lo que denominamos seguridad, y al referirla a la organización mayor de la sociedad, cuya anatomía estudiaremos, recibe el nombre de Seguridad Nacional.

El hombre percibe más o menos claramente su dependencia de la sociedad y la necesidad que de ella tiene. El salvaje no se siente seguro más que en su medio social; en cuanto sale de él está expuesto a la muerte o a la esclavitud. En los pueblos civilizados la sociedad pone a disposición de los hombres los medios que les permiten llevar una vida digna acorde con sus aspiraciones y posibilidades.

Pero debemos puntualizar que, junto con este impulso social del hombre, fruto de su incapacidad de autosuficiencia, coexiste también en él una naturaleza antisocial, que se expresa en una continua voluntad por invalidar toda limitación. El hombre vive la exigencia de su necesidad de los demás, pero también vive el impulso egocéntrico de hacer de los otros simples medios para satisfacer sus fines. En otras palabras, el hombre es social y antisocial a la vez, por lo que su organización social, cualquiera que ella sea, tiene, entre otras finalidades la de limitar esta antisociabilidad en beneficio del grupo. En otras palabras, el "contrato social", como lo denominaba Rousseau, consiste en sacrificar algo de nosotros mismos, generalmente la libertad, a cambio de recibir los beneficios de vivir en sociedad; lo que se ha resumido en la archiconocida frase que "la libertad de un hombre termina cuando invade la de otro".

El General F.C. Fuller sintetiza magistralmente esta idea diciéndonos que "el hombre se ve sometido, por tanto, a un doble juego de impulsos: los proporcionados por la naturaleza, que son innatos y se han convertido en instintos, y los adquiridos por la presión de su ambiente social. Para que la Tribu pueda subsistir los hombres de la misma deben estar dispuestos a sacrificarse en la lucha, y para que aquélla pueda mantener su cohesión han de someterse a sus tabúes".

La organización social primitiva sin duda se basó en el vínculo de la sangre, evolucionando luego a través de la sociedad tribal hasta culminar en lo que hoy denominamos Estado-Nación que, como veremos, marca la cúspide de la organización social.

Esta evolución aparentemente partió de la familia, vinculada por la consanguinidad, evolucionó luego al clan vinculado por el parentesco y pasando por la tribu a la que cohesionaba un antepasado común, terminó en el pueblo al que origen, lengua, religión y costumbres unían.

Pero cuando en los albores de la civilización el hombre se hizo sedentario abandonando su vida de nómada y pastor, y requirió reconocer una determinada porción de territorio como colectivamente suya, se encontró con que el territorio elegido normalmente estaba ya habitado por otro pueblo. Ello trajo, como es lógico, lucha entre ambos, la que, como toda guerra, dio como fruto un vencedor y un vencido; una clase social de señores y otra de esclavos. Pero si hubo en un comienzo diferencia entre ambas, y sin duda la hubo, el tiempo

la borró y ambos pueblos se mezclaron, y al cabo de dos o tres generaciones ya no habitaba el territorio antes en disputa ni el pueblo vencedor ni el vencido, sino una entidad social distinta que, sin embargo, algo tenía de ambos: era la nación.

Acostumbran los cientistas políticos definir la nación como “una obra de arte consolidada en el tiempo”, y mucho de razón tienen en ello; la nación, como el árbol, necesita del tiempo para ser grande y fuerte. Se cimenta en tres soportes básicos: pasado, presente y futuro; el pasado constituido por el recuerdo colectivo de vivencias en común; el presente, materializado por lo que se tiene, el territorio la idiosincracia nacional; y el futuro constituido por el deseo colectivo de continuar una mejor vida en común.

Nación

La nación, en consecuencia, está constituida por tres elementos básicos: la población, el territorio y las fuerzas de cohesión que unen entre sí a esa población y la afincan al territorio, al que denominan Patria.

El Estado, en cambio, es una entidad brotada de nuestra evolución social moderna, y consta también de un pueblo, un territorio y de un elemento jurídico que es la independencia o soberanía.

El Estado, por tanto, es un concepto nacido de nuestra juridicidad contemporánea; en cambio, la Nación es el producto de nuestra evolución social milenaria.

Naturalmente, toda Nación tenderá a evolucionar en Estado, constituyendo así la cumbre de la organización social moderna: el Estado-Nación, sujeto al que se aplica el concepto que analizamos en estas líneas: la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional, entonces, no es más que la condición del Estado-Nación de estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

Hemos visto que la organización social primitiva brindaba al hombre “seguridad contra tres amenazas: la del medio, la de las fieras y la de otros hombres; cabe entonces preguntarnos que seguridad brinda el Estado-Nación moderno al hombre contemporáneo. La respuesta es que le corresponde proporcionarle seguridad en todo sentido, incluso en el espiritual. Concretamente el Estado-Nación debe proporcionar a sus ciudadanos cuatro formas o tipos de seguridad, a saber:

La Seguridad Individual, garantizando las libertades consagradas por la Constitución Política del Estado, en lo esencial la seguridad que requiere sobre su integridad física, la de sus familiares, y la adecuada protección de sus bienes.

1

La Seguridad Comunitaria, es decir, no siéndole suficiente al hombre la garantía de una seguridad individual, requiere que el Estado garantice a la comunidad constituida por él, todos aquellos aspectos que dan estabilidad a sus relaciones políticas, económicas y sociales, para lo cual debe desarrollar y preservar los medios necesarios que permitan alcanzar el Bien Común, del que hablaremos más adelante.

2

3 Requiere también el hombre moderno sentirse salvaguardado por el Estado, quien le garantiza el imperio del derecho, la estabilidad institucional y el orden interno, es decir, la omnipresencia de las normas que nosotros, los ciudadanos que constituimos el Estado, nos hemos dado para convivir, de modo que los intereses de unos pocos audaces no puedan llegar a primar sobre los intereses de la mayoría que lo constituimos.

4 Finalmente, aparece una forma última de Seguridad que, como la que acabamos de describir, proviene de las más remotas formas de organización social; nos referimos a la protección del grupo social como en todo contra la amenaza de otros grupos externos.

A la suma de estas cuatro formas de seguridad es a lo que en un Estado-Nación moderno hemos denominado Seguridad Nacional.

El Estado-Nación es, entonces, una entidad político-social y jurídica, o un fenómeno biogeográfico resultante de la agrupación de ciudadanos constituida bajo una misma autoridad que detenta el poder del grupo.

Es el concepto Estado el que da el contenido jurídico al ente social Estado-Nación, y por ello es necesario establecer, desde ya, que el Estado no existe por existir, sino que existe al servicio de los seres humanos que para tal fin lo constituyeron.

Conforme a nuestra concepción cristiana occidental del hombre y de la sociedad el Estado está al servicio de la persona humana, y no al revés. Ello se debe a que tanto desde el punto de vista del ser como desde el punto de vista del fin el hombre es superior al Estado. Desde el punto de vista del ser, porque mientras el hombre es un ser sustancial, la sociedad y el Estado, por tanto, son sólo seres accidentales de relación. Es así como es perfectamente concebible, aunque sólo sea por un instante, la existencia humana al margen de toda sociedad, en cambio no es concebible, ni por un instante, la existencia de una sociedad o Estado sin seres humanos.

También el hombre tiene preeminencia desde el punto de vista del fin, porque mientras las sociedades y los Estados se agotan en el tiempo y en la historia, el hombre los trasciende ya que vive en la historia pero no se agota en ella.

La finalidad de la organización jurídico-social denominada Estado es regular las relaciones internas y externas del grupo que conforma, y el único fin que la legitima, ya que todos debemos dar algo de nosotros mismos para constituirla, es la búsqueda del Bien Común; sin esta finalidad la organización de la entidad jurídica denominada Estado no tendría razón de existir.

// Cabe, en consecuencia, preguntarse qué es Bien Común, ya que en ello reside la clave del problema.

El individualismo liberal, tan en boga en la época en que hace casi un siglo y medio surgió el marxismo como respuesta a la deshumanización de la sociedad, concibe el Bien Común como la simple suma de los bienes individuales que cada cual procura obtener con

casi total prescindencia de los demás. El colectivismo totalitario marxista, en cambio, se sitúa en el extremo opuesto, y entiende por Bien Común un concepto referido al todo colectivo estatal, frente al cual el bien de cada persona desaparece por completo, como el del insecto frente al bien de la colmena; y en esta forma, entonces, se atropella la dignidad humana, lo que, conforme a nuestra concepción cristiana, es un atropello al mismo Dios de quien el hombre es imagen.

La verdadera concepción de Bien Común se aparta de ambos extremos y los supera, y ve en el Bien Común un concepto de relación que, para ser verdaderamente tal, exige de un respeto solidario y activo por el bien de los demás. Bien Común, entonces, para nuestra concepción cristiana occidental del hombre y de la sociedad, es el conjunto de condiciones que permiten a todos y cada uno de los ciudadanos de un Estado alcanzar su plena realización personal.

Declamación  
Promoción

Desde ya podemos advertir que esta concepción de Bien Común tipifica un ideal que, como tal, es prácticamente imposible alcanzar ya que su logro en plenitud escapará casi siempre a la imperfección humana, sin embargo señala al Estado una meta, un rumbo, un fin por el cual luchar, y al cual debe aproximarse en la mayor medida posible ya que esa es su única justificación, su única razón de ser, aun cuando jamás le sea posible lograrlo en plenitud.

Cabe, en consecuencia, preguntarnos, pues, si en un Estado no se ha considerado la Seguridad Nacional como una necesidad vital que es preciso satisfacer, es decir, si sus integrantes no cuentan con una seguridad individual que les garantice la protección de su persona y de sus bienes; de una seguridad comunitaria que garantice la estabilidad política, económica y social de su grupo, lo que les posibilitará luchar por mayores logros espirituales y materiales en su vida; de una seguridad interna que garantice la estabilidad institucional, es decir, que haga primar la voluntad política mayoritaria con sujeción a las normas que la comunidad ha establecido; y de una seguridad externa que proteja al grupo social de la voracidad y dominación de otros conglomerados humanos, ¿existirán en dicho Estado el conjunto de condiciones que permitan a todos y cada uno de sus habitantes alcanzar su plena realización personal?, ¿es concebible que tales condiciones existan si antes no existe la garantía de estas cuatro formas básicas de seguridad, a cuyo conjunto hemos denominado Seguridad Nacional?

Esta sola reflexión pareciera llevarnos ya a la conclusión que la Seguridad Nacional es una condición *sine qua non* para la existencia del Bien Común, al menos en la forma en que nuestra sociedad cristiana occidental lo concibe.

Confirmando nuestra aseveración, el Documento de Puebla, aun cuando crítica la Seguridad Nacional, reconoce en su párrafo 314 que ella es “necesaria a toda organización política”, lo que nos está diciendo que, por lo menos, la considera un mal necesario.

No es nuestra intención, por supuesto, rebatir el Documento de Puebla, sino tan sólo varias concepciones erróneas comunes en nuestro medio, sobre la Seguridad Nacional,

algunas de las cuales tan respetable Conferencia Episcopal parece haber recogido, lo que haremos más adelante. Pero ahondando en el concepto del párrafo 314 parece necesario acotar que lo normal en la vida de los seres humanos no es que éstos se vean abocados a elegir entre dos bienes, sino, por el contrario, a elegir entre dos males, por lo que el caso de la Seguridad Nacional, aun vista desde tan discutible posición, no constituiría una excepción en este aspecto.

El párrafo 314 del Documento de Puebla, al que hemos aludido, dice textualmente lo siguiente:

“314. Menos conocida pero actualmente en la organización de no pocos gobiernos latinoamericanos, la visión que podríamos llamar estatista del hombre tiene su base en la teoría de la Seguridad Nacional. Pone al individuo al servicio ilimitado de la supuesta guerra total contra los conflictos culturales, sociales, políticos y económicos y, mediante ellos, contra la amenaza del comunismo. Frente a este peligro permanente, real o posible, se limitan, como en toda situación de emergencia, las libertades individuales y la voluntad del Estado se confunde con la voluntad de la Nación. El desarrollo económico y el potencial bélico se superponen a las necesidades de las masas abandonadas. Aunque necesaria a toda organización política, la Seguridad Nacional vista bajo este ángulo se presenta como un absoluto sobre las personas; en nombre de ella se institucionaliza la inseguridad de los individuos”.

Y el Documento de Puebla tiene razón: es que en el caso que señala se ha perdido la visión cristiana occidental del hombre y de la sociedad, y en esta circunstancia ya no es el Estado el que está al servicio de la persona humana sino todo lo contrario, lo que es aberrante para nuestra concepción nacional, ya que está atropellando la dignidad del hombre, que es imagen de Dios mismo.

En el enfoque que comentamos la Seguridad Nacional ha dejado de ser un medio para alcanzar el Bien Común, que debe ser la meta de toda organización social, y ha pasado a convertirse en un fin en sí misma. Se ha hecho, pues, un mal uso de este concepto y se han cometido tropelías en su nombre, en la misma forma en que en otras épocas históricas se ha hecho de conceptos tan indiscutibles y nobles como religión o cristianismo.

Parece demasiado obvio como para necesitar recalcarlo que un concepto que, como señala el Documento de Puebla, institucionaliza la inseguridad no puede denominarse Seguridad, cualquiera sea su apellido, ni menos aún si éste es Nacional, vale decir, la máxima generalización social que puede darse a cualquier concepto.

Lo que hemos visto hasta ahora, recapitulando, nos permite por lo menos descartar el erróneo concepto que la Seguridad Nacional sea una ideología política, comparable al liberalismo occidental o al marxismo, como, entre otros documentos, lo planteaba el tan controvertido catecismo titulado “Ven y Verás”, que tras gran revuelo fue retirado de circulación en nuestro país luego de explicaciones que a muchos no convencieron.

La Seguridad Nacional no es una ideología; sino que, como el Documento de Puebla lo señala, es una necesidad común a toda organización política, y, por ende, tendrán que tenerla tanto el liberalismo occidental como el marxismo.

Conforme a lo que hemos visto podemos colegir que la organización política y jurídica denominada Estado-Nación supone la existencia de los elementos constitutivos de la Nación: población, territorio y fuerzas de cohesión, a los que debemos agregar los elementos constitutivos del Estado, que son los mismos de la Nación más el concepto jurídico de Soberanía que está materializado en la existencia de tres características:

1. Una institucionalidad determinada, fundada, según nuestra concepción cristiana occidental, en normas impersonales de aceptación general, que abarca todo el sistema social del Estado, incluida la misma autoridad, a la que, parodiando los regímenes autocráticos, denominamos "la majestad de la ley".
2. Una autoridad política superior facultada para tomar decisiones de total obligatoriedad en su territorio, y a la cual está sometida la fuerza del Estado, que es única, y por tanto da a éste el monopolio de la cohesión. En esta autoridad reside el Poder Político.
3. Una organización social que supone la existencia de una estructura político-administrativa que permite la regulación y control de la vida de relación interna y externa y la obtención del tan preciado Bien Común.

El Estado-Nación, como máxima organización política, supone en su seno la existencia de otras organizaciones, en las que destacan cuatro grandes subsistemas conocidos con el nombre de Campos de Acción, a través de los cuales el Estado actúa en las áreas correspondientes. Ellos son los Campos de Acción Político, Social o Interno; Diplomático o Externo; Económico; y Militar o Bélico.

Campos  
Acción

Ellos provienen de los cuatro ministerios ancestrales existentes en cualquier organización social superior desde la remota antigüedad histórica, y en un Estado moderno se agrupan en ellos los diferentes ministerios que les son afines con el propósito de constituirlos como tales.

Estos cuatro Campos de Acción, repetimos, conforman el Estado-Nación, y por tanto el desarrollo orgánico de éste sólo puede lograrse mediante el desarrollo conjunto y equilibrado de aquéllos; sólo así se obtendrá un desarrollo armónico del todo, lo que le dará la capacidad de alcanzar la finalidad para la cual fue creado: el logro del Bien Común. La atrofia o hipertrofia de una de sus partes rompe la armonía, buena conformación y fortaleza del cuerpo total.

CA y ESTAD.-NAC

Esto es lo que ha ocurrido en la situación que nos describe el párrafo 314 del Documento de Puebla: una hipertrofia de los campos de Acción Bélico y Económico, a costa de una atrofia del Campo de Acción Social, porque los Estados en que eso ha sucedido no tienen la visión cristiana occidental del Bien Común como fin último del Estado, que someramente hemos descrito en estas líneas.

Además esos Estados tienen un erróneo concepto de desarrollo, puesto que, siendo el Bien Común la finalidad del Estado, el desarrollo económico no puede ser un fin en sí mismo sino un medio tan sólo para alcanzar ese escurridizo Bien Común, lo que se logra desarrollando el Campo de Acción Social, haciéndolo partícipe del desarrollo económico. Todo auténtico desarrollo no puede ser tal si olvida al hombre, que es el sujeto y motor, *leit motiv* de toda organización social.

Además, una acción como la descrita, destruiría la Seguridad Nacional que dice resguardar.

Es preciso desterrar de nuestras mentes la obsoleta y limitada concepción que pretendió hacer de la Seguridad Nacional exclusivamente un sistema defensivo de fronteras, ya que el peligro suele estar no sólo afuera sino frecuentemente dentro del mismo cuerpo social.

Es ingenuo prepararse sólo para defender las fronteras frente a un hipotético enemigo exterior mientras el cuerpo de la nación se deja indefenso, entregado a la acción de agitadores sociales que, frecuentemente con financiamiento externo, se dedican a explotar las debilidades humanas, la lucha de clases y las coyunturas de la política contingente tras la apariencia de una democracia formal que a su vez destruirán también más adelante en su lucha por alcanzar el poder.

Una actitud como la comentada no sólo sería ingenua sino además inútil, porque en ese instante quizás nos damos cuenta que lo único que le va quedando al Estado-Nación son precisamente sus fronteras, ya que la cohesión interna estará destruida por el odio de clases, las diferencias ideológicas, la agitación interna y la insurgencia.

No se quiere significar con esto que la Defensa Nacional sea innecesaria, sino que en la época actual ella sola resulta insuficiente para brindar seguridad integral a un Estado-Nación moderno.

No tiene, en consecuencia, sentido alguno lograr un gran desarrollo económico y un poderoso Campo de Acción Bélico si en el intertanto el Campo de Acción Interno se corroe por efecto de la proliferación de la extrema pobreza, por desigual acceso a la distribución del ingreso y por obra de la injusticia social.

Mientras más fuerte es la cohesión interna de una comunidad menos necesarias serán las medidas de fuerza para unirla. Cuando cada uno de los ciudadanos está satisfecho de su trabajo, de su salud, de su vivienda, en una palabra, cuando menores son las tensiones sociales menores, serán los peligros internos que pongan en juego la Seguridad Nacional.

Los Campos de Acción son partes de un todo que hemos denominado Estado-Nación, y evidentemente la fortaleza del todo es igual a la de la más débil de sus partes, por lo que en una Seguridad Nacional bien entendida no tiene sentido la hipertrofia de un Campo de Acción en desmedro de otro. Bajo este aspecto podríamos decir que Seguridad Nacional no es sino el desarrollo armónico de los Cuatro Campos de Acción en procura del Bien Común. "La índole social del hombre, dice el Concilio Vaticano II, demuestra que el desarrollo de

la persona humana y el desarrollo de la propia sociedad están mutuamente condicionados. Porque el principio, el sujeto y el fin de las instituciones sociales es y debe ser la persona humana, la cual por su misma naturaleza, tiene absoluta necesidad de la vida social”.

Vimos que el hombre formó una familia para alcanzar fines que solo no podía lograr, y así sucesivamente fue creando sociedades progresivamente mayores y más complejas para lograr mediante ellas fines que escapaban al alcance de las sociedades menores, hasta llegar, finalmente, a integrar todas estas sociedades intermedias en un Estado-Nación, tanto por la conveniencia que haya un orden común a todas ellas y una coordinación de sus funciones, como por la necesidad de que este último asuma las funciones que ninguna de aquéllas podría realizar directamente. Por eso es que el Estado es una sociedad necesaria, ya que sólo agrupándonos en él, individuos y sociedades intermedias, podemos alcanzar cada uno la plenitud de nuestras aspiraciones, es decir, el tan ansiado Bien Común. El Estado, por lo tanto, es el medio natural de la vida humana individual, viene a ser el ámbito mínimo de subsistencia de cada una de su partes.

La concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad considera a aquél como un ser dotado de una dignidad espiritual y de una vocación trascendente, de las cuales se derivan para la persona derechos naturales y anteriores al Estado, que imponen a éste el deber de estar a su servicio y de promover el Bien Común.

Para reafirmar ideas repetimos lo ya dicho: el Estado no existe simplemente por existir, existe al servicio de las personas humanas que lo constituyen, y si en el ejercicio de su poder llegara a menoscabarlas estaría faltando a su razón de ser.

De estos grandes principios cristianos emanan las bases para la correcta aplicación de una sana política de Seguridad Nacional.

Del mismo modo, y como también ya lo expresamos, tampoco la Seguridad Nacional constituye un fin en sí misma.

Carece de lógica y sentido buscar la Seguridad Nacional por la Seguridad Nacional; se la busca sólo como un medio para que la persona humana pueda alcanzar su plena realización personal, es necesaria, en consecuencia, como un medio que ayuda a alcanzar el Bien Común de la Sociedad. Pero no debe olvidarse, por otra parte, que tampoco se la puede considerar tan sólo como un medio más, al nivel de los varios otros que coadyudan a tal fin; la Seguridad Nacional es más que eso: constituye un requisito previo, sin cuya existencia no puede pensarse en Bien Común.

Sin duda sería insensato pensar que un Estado-Nación pueda vivir sin cautelar su subsistencia a través de los medios y procedimientos propios de la Seguridad Nacional, pero sería igualmente insensato pensar que la Seguridad Nacional pueda colocarse por encima de los derechos de la persona humana sin considerar la legitimidad de sus procedimientos o las exigencias del Bien Común.

S N  
B Común

Sin embargo el problema no es tan sencillo, y pensar que, por lo que hemos dicho, la Seguridad Nacional deba prescindir absolutamente de cualquier medio coercitivo en sus procedimientos en el Campo de Acción Interno, sería la mayor insensatez de las posibilidades que hemos enumerado, puesto que ello equivale a creer que el mundo no está poblado por seres humanos sino por ángeles y arcángeles que carecen, por tanto, de las debilidades y pasiones humanas.

La verdad es, por desgracia, lo contrario, pues, como ya dijimos anteriormente, el hombre es por naturaleza social y antisocial a la vez. Es social porque tiene una absoluta dependencia de la sociedad para subsistir, y es antisocial porque tiende a usar de los demás en su propio beneficio; en otras palabras, tiende normalmente a buscar su bien personal no sólo prescindiendo de la consideración del bien de los demás, sino que, frecuentemente, a costa del bien de los demás.

Existe además en la naturaleza humana la predisposición a la violencia, sea individual o colectiva, sea por causas delictuales o políticas. Y esta es una verdad que la podemos comprobar a diario, no sólo en nuestro propio país sino en el mundo entero; el crimen, el terrorismo y la violencia social constituyen la noticia de cada día.

Las motivaciones pueden ser muy diversas y discutibles, pero el hecho subsiste.

Konrad Lorenz, en sus estudios de etología dice que el instinto de agresión “lo llevamos en los huesos” y se debe al proceso de selección a que se vio sometida la especie durante el período neolítico. Concretamente, la selección operaba principalmente mediante la guerra que se hacían entre sí las hordas armadas, y en las que sólo cabían dos alternativas: el triunfo o la muerte. Al igual que en otras especies la agresión permite la selección del más capacitado, lo que contribuye a la preservación de la especie.

El hombre de hoy sólo podemos explicarlo a partir del hombre que fue y no del hombre que un grupo de idealistas quisieran que fuese; es el producto de miles y miles de generaciones de antepasados salvajes y sanguinarios, y la delgada epidermis de escasos 20 siglos de cristianismo apenas logra cubrir este ancestro milenario que por doquier se muestra espontáneamente. Los porfiados hechos así lo señalan.

Si la Seguridad Nacional debe brindar al ciudadano seguridad individual, garantizándole su vida y sus bienes, si ha de brindarle seguridad interna garantizándole la estabilidad institucional y el imperio del derecho, no cabe duda que tendrá que recurrir con cierta frecuencia al uso de la fuerza para hacer efectivo los derechos del ciudadano a una existencia libre de sobresaltos y a un ambiente de paz social sin los cuales ninguna real y duradera realización personal es posible y, por ende, no existirían en el Estado-Nación el conjunto de condiciones que permitan el logro de tan ansiado bien común.

Resumiendo ideas, la Seguridad Nacional no es una ideología política comparable al marxismo o al liberalismo occidental, tampoco es una teoría social como parece sugerir el Documento de Puebla, ni menos aún un fin en sí misma como suele afirmarse con

frecuencia. La Seguridad Nacional, tal como el ya mencionado Documento de Puebla lo señala, es tan sólo una necesidad común a toda organización política; y por lo que hemos expuesto nosotros agregaríamos algo más aún: que la Seguridad Nacional es una necesidad vital, y un requisito *sine qua non* para la existencia del Bien Común.

Las exigencias del Bien Común, que pueden ser variables en el tiempo y que difieren de un Estado a otro, son, por tanto, su norma, su unidad de medida y la regla de evaluación para juzgar sus procedimientos.

Los hombres yerran porque errar es humano, y la causa de sus yerros hay que buscarla en sus debilidades e imperfecciones; es insensato atribuir los errores de los hombres a sus esfuerzos para satisfacer una necesidad vital de su organización social, de la cual ellos, a su vez, dependen vitalmente para subsistir.



## REFLEXIONES PARA EL ESTUDIO DE UN CONSENSO NACIONAL; O DIFICULTADES OBJETIVAS DE LA UNIDAD NACIONAL

*Luis Valentín Ferrada Valenzuela*

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

Deseo entregar en este trabajo algunas reflexiones sobre un tema político repetido entre nosotros hasta la saciedad y, sin embargo, poco estudiado en toda la profundidad que encierra, en sus orígenes y causa, en sus efectos previsibles para nuestra sociedad chilena en el decurso de su porvenir. Me refiero al tema del consenso nacional; aspiración que todos compartimos vivamente, que todos proclamamos desde los más diversos sectores del pensamiento, pero que sabemos débil y resquebrajado en el seno de nuestra base social.

Este siglo, entre tantas maravillas de ciencia nos trajo también un duro incremento de la mentira. En 1940, Trotski dijo poco antes de ser asesinado: “nuestra época es, ante todo, la época de la mentira”. Atribuía tal circunstancia, fundamentalmente, a la lucha de clases.

En verdad, a la mentira hemos caído masivamente cuando comenzó a admitirse, de uno y otro lado, “que era preciso desnaturalizar los hechos para no perjudicar la idea que debía ser impuesta al mundo”. Por esto, las palabras habladas o escritas se convirtieron —cada vez más— en las municiones de una batalla permanente y creciente, antes que en la expresión de un conocimiento o manifestación sincera de unos sentimientos.

Inoculada la mentira hasta el “fondo social”, y sometido nuestro hombre a la permanente “guerrilla semántica”, cuyo objeto es destruir todos y cada uno de los axiomas sociales fundamentales, lentamente se fue preparando un ambiente de violencia, de mentira y de secreto, donde se debilitarían las ideas y las instituciones más sagradas, se consagraría el desprecio por el hombre, se maldicería la política, y todo consenso se haría utópico e imposible.

Hoy miles de hombres de buena voluntad, desorientados, buscan “el consenso” entre dificultades innumerables. Pareciera, sin desesperar, que mientras más se lo buscara, más díscolo y veleidoso se presentara ante la posibilidad real. ¿Se busca un mito? ¿Es el consenso una ilusión, una idea utópica y extravagante? ¿Tuvimos, antes, entre nosotros, algún día el consenso? ¿Por qué lo perdimos? ¿Qué debiéramos hacer para alcanzarlo nuevamente?

Contestar estas preguntas envuelve un desafío intelectual y moral enorme. Prácticamente, resolverlas exige un juicio total sobre el tipo de vida que nuestra civilización ha alcanzado. Cien tratados, escritos por los más inteligentes sabios contemporáneos, no bastarían para desentrañar el hondo misterio que se oculta tras la severa crisis que vive el hombre contemporáneo. Pero es preciso avanzar. Es necesario rescatar valores y principios; conocer las dificultades objetivas de nuestra época; y procurar que el movimiento humano, que nunca se ha detenido, pueda dirigirse a la nueva civilización adhiriendo al conocimiento, al juicio y a la comprensión.

“Los hombres, en el siglo xx, a causa del incremento vertiginoso de su número, a causa del insensato ritmo de su existencia, del imperio de la máquina y la técnica y de la complejidad de los problemas, se alejan o se decepcionan de la democracia para volver a los dogmas, a las religiones, a los grandes líderes, a lo sobrenatural”. Esta reacción, en buena parte, responde a un profundo sentimiento de impotencia. Exactamente, el sentimiento contrario de aquél que los tiempos exigen, pues nunca antes —como ahora— una acción concertada se precisa para vencer los obstáculos que mantienen a Occidente al borde del abismo.

El consenso no es sólo una palabra. Es más que un concepto. El consenso es un estado complejo de factores, de todo orden, que revela la condición espiritual de una comunidad humana. Sin estudiar en profundidad cada uno de esos extraños ingredientes que lo forman, o deforman, es imposible abordar la gran tarea política que tienen por delante todos los gobernantes de las sociedades modernas: reconstruir las bases sólidas sobre las que descansan establemente las relaciones humanas, para provecho del individuo y su dignidad, y de todo el cuerpo social en su conjunto.

Contribuyendo con pequeñas reflexiones a este propósito de bien común, que aflige a todo Occidente, se escriben las líneas siguientes que se juzgarán apreciándolas muy lejos de una tesis definitiva, y sólo como apuntes para un gran debate que no corresponde evitar.

Antes de entrar al análisis ordenado de las ideas que expresaré, no resisto acotar una cita magnífica, ya completamente histórica, que revela —con su sola lectura— la antigüedad que registra este problema entre nosotros, sin solución; la claridad increíble del autor, que avistó en su época una cuestión social fundamental; y, la misma complejidad del fenómeno crítico que enfrentamos.

En septiembre de 1848, el gran político francés THIERS, escribió lo siguiente: “Ya que la sociedad francesa ha llegado a tal estado de perturbación moral, que las ideas más naturales, más evidentes y más universalmente reconocidas sean puestas en duda y osada-

mente negadas, séanos permitido demostrarlas como si realmente necesitasen de semejante demostración. Harto fastidiosa y difícil es esta tarea, porque nada hay más fastidioso y difícil que querer demostrar la evidencia. En geometría, por ejemplo, hay lo que se llama axiomas, en los cuales nos detenemos cuando llegamos a ellos dejando brillar su misma evidencia. Así, se nos dice: dos líneas paralelas no deben jamás encontrarse; la línea recta es el camino más corto de un punto a otro. Al llegar a estas verdades ya no razonamos, ya no discutimos; dejamos la claridad del hecho obrar sobre el espíritu, y nos ahorramos el trabajo de discutir y de añadir que si las dos líneas llegasen a encontrarse, no estarían a una distancia constantemente igual una a otra, es decir, no serían paralelas. En una palabra, nos detenemos en la evidencia, y no pasamos más allá.

Lo mismo nos sucedía con ciertas verdades morales que considerábamos como axiomas indemostrables a causa de su misma claridad. Hasta aquí habíamos considerado ciertos hechos como los más sencillos, los más legítimos, los más inevitables, y los menos susceptibles de controversia y demostración. Sin embargo, ahora hemos visto que nos equivocábamos... Semejantes hechos, nos dicen hoy, eran actos de usurpación y tiranía, y no faltan quienes tratan de persuadir en este sentido a la multitud conmovida, admirada, pobre; y, mientras que nosotros, descansando sobre la evidencia de ciertas proposiciones, dejamos marchar el mundo por sí mismo como marchaba en el tiempo en que un gran político dijo: "Il mondo va dá se", le hemos hallado minado por una falsa ciencia, y si no queremos que la sociedad perezca, necesitamos probar lo que por respeto a la conciencia humana jamás se hubiera atrevido nadie a demostrar. Pues bien, sea así, preciso es defender la sociedad contra peligrosos sectarios: preciso es defenderla por medio de la fuerza contra las tentativas armadas de sus discípulos y por medio de la razón contra sus sofismas, viéndonos de este modo obligados a condenar nuestro espíritu y el de nuestros contemporáneos a una demostración lenta y metódica de las verdades más reconocidas hasta ahora. Imitemos a los holandeses, que al saber que un insecto roedor e invisible ha invadido sus diques, corren a estos diques para destruir al insecto que los devora. ¡Sí, corramos a los diques!...".

A causa de la guerrilla semántica que diariamente enfrentamos, víctimas de permanentes asaltos, por todos los medios, ha crecido entre nosotros una dificultad objetiva de entendernos y darnos a entender. El punto más destacado de esta dificultad consiste en que los conceptos que usamos ya no son univalentes, sino plurivalentes (con lo que, estrictamente, han dejado de ser conceptos propiamente). La plurivalencia destruyó muchos conceptos; con ello se destruyó el lenguaje como medio básico de comunicación; y, en consecuencia, la comunicación misma quedó violentada. El resultado ha sido establecer un lenguaje aparente, fonéticamente similar, gramaticalmente compuesto de una misma manera; pero, en sustancia, quebrado y dividido.

Hoy en día las personas de una misma lengua, de una misma sociedad, hablan todas por ejemplo de "democracia", y dicen unánimemente quererla y deseirla. Lo mismo de "justicia", o de "paz". O de tantos otros conceptos esenciales. Pero se sabe que "la democracia", "la justicia" o "la paz" de unos no es la de otros. Es más, suelen ser enteramente contradictorias y aun excluyentes. Quien cree en la democracia tradicional,

según fue originalmente concebida, se le acusa de burgués, de tirano, de liberal; por el contrario, aquél que acusa, que no teme llamar democráticas a instituciones absolutamente totalitarias, reclama para sí la perfección del vocablo, así sea que su uso en la práctica aparezca como el manto publicitario que esconde la contradicción misma.

El “diálogo” entre unos y otros se hizo imposible.

Por otra parte, la “época de la mentira” ha engendrado, entre otras, la llamada “teoría del sucedáneo”. Sucedió del original. Apariencia de lo auténtico, que lleva su mismo nombre. Permítaseme un ejemplo de la vida diaria: todos conocemos el hecho de que consumimos crecientemente alimentos que llevan el nombre del producto original, parecen externamente al original, pero no tienen relación alguna con él. Café, carnes, leches, mantequillas, de uso habitual, no son tales, sino compuestos derivados.

Sin embargo, con entera naturalidad asumieron y asumimos para ellos, ciertos nombres propios que jamás les pertenecieron, y aceptamos colectivamente la mentira implícita en ello. El pueblo, en su sabiduría espontánea, ha acuñado la expresión de repetir dos veces un mismo vocablo para detectar lo auténtico; a veces se escucha decir: “tomaría un café-café”. Pero ni aun esto descorre el velo mágico de una mentira difundida, que hace muy difícil distinguir la línea que divide lo cierto de lo dudoso, engendrándose de este modo en la reacción humana la desconfianza “institucional”. De todo y de todos es preciso, siempre, dudar.

De este modo se fue dibujando el cuadro del disenso permanente: primero, se esparció la mentira como sistema de la vida moderna; luego se obtuvo un alto y espontáneo nivel de desconfianza en el hombre común (el de “buena voluntad”); la duda se convirtió en método de todo análisis. Así “la metástasis invadió el cuerpo social”.

Demás está decir que, en un cuadro social de esta especie, como puede advertirse en prácticamente todos los pueblos de Occidente, el consenso social básico, la unidad nacional proyectada hacia un mismo bien común y el mismo bien común, tendieron rápidamente a hacerse utópicos e ingenuos.

¿Cómo combatir y extirpar el mal de raíz?

Parece posible advertir una opinión mayoritaria en orden a que la solución pasa, necesariamente, por recomponer el orden natural de las cosas, de los conceptos, de las relaciones entre ellos, de las instituciones, de los valores. Hay que restablecer nuestro orden humano desde sus bases —dicen muchos— y parecen tener la razón de su lado. Tal restablecimiento supone, ante todo, efectuarlo sobre las bases de nuestra misma civilización cristiana, pues, por sus valores y principios, parece ser capaz de responder acertadamente no sólo a la contingencia actual, sino al advenimiento cierto de una nueva expresión de vida social moderna: la llamada civilización del año 2.000, que ya comenzamos a tocar con la mano.

## APUNTES SOBRE EL CONSENSO

Repetimos varias veces al día esto del “consenso”. Pero, no siempre bien se sabe cuál es su sentido, su naturaleza, su significado y su alcance.

Los diccionarios de nuestra lengua dicen: “Consenso, es asenso, consentimiento”. “Conjunto de proposiciones que entre individuos que componen una misma sociedad, se consideran aceptables”. El consenso está íntimamente ligado a dos otros conceptos importantes: voluntad general y conciencia colectiva. “Más que un consenso único, lo cual implicaría una opinión pública estable, se da en la sociedad una pluralidad de consensos. La reducción de la heterogeneidad a la unidad de consensos, se explica o bien por la coacción, o por la voluntad libre de la colectividad en un momento dado y coincidente con circunstancias especiales” (gran dicc. enciclopédico universal español, 1977).

El Diccionario de la Real Academia anota un elemento diverso de lo anterior y complementario: “se habla —dice— de mutuo-consenso cuando éste se produce en pluralidad de partes que recíprocamente concurren a él”.

Dicha reciprocidad supone voluntades y renunciaciones múltiples, como base de una voluntad general que no es la simple suma de las individuales sino, también, la resta de muchas renunciaciones. El consenso aparece así como “voluntad general”, lo que un día Gabriela Mistral llamó “voluntad de ser”.

Entre el llamado “consenso” y la Nación, hay una relación consustancial. La Nación es una sociedad. La más grande, extraña y compleja de las sociedades humanas. Extraña y compleja, precisamente, por la naturaleza de los múltiples consensos en que se fundamenta. No son las leyes, ni la Constitución, ni los reglamentos, ni las Instituciones, quienes hacen de la Nación un ente complejo.

Hay una relación de índole espiritual más profunda y trascendente, de rara perfección, de extrañas relaciones, en la que descansa el concepto de Nación.

Esta relación espiritual, que en su acepción más amplia puede llamarse consenso o mutuo-consenso, es el fundamento de la Nación, lo que le concede vida y movimiento real. Puede decirse que no hay Nación sin un consenso general expresado en una voluntad general y una conciencia colectiva. Y, puede haber Nación, en cambio, aunque falten todos los elementos o componentes externos de la misma, como las leyes, el ordenamiento, el mismo territorio. Nación es un pueblo, una comunidad, más un espíritu común.

La Nación judía es un ejemplo magnífico de la objetividad del principio expuesto. Por largo tiempo desvinculada de todo orden estructural o formal, sin organización jurisdiccional, sin territorio, diseminados y perseguidos. ¿Qué pudo permitir a la Nación judía sobrevivir como tal, por tanto tiempo, en condiciones tan difíciles? Únicamente el mutuo-consenso de su pueblo. El espíritu nacional común. La voluntad general real. La conciencia colectiva verdadera.

Los juristas romanos (y hasta ahora) denominaban el consenso que fundamenta toda clase de sociedad bajo el siguiente término: “el affectio societatis”. Desde entonces, todos los alumnos de derecho han aprendido que sin affectio-societatis no hay sociedad, aun cuando los contratos, los estatutos y los reglamentos consten en toda clase de instrumentos públicos, sometido a las mayores solemnidades.

Sin voluntad general y sin conciencia colectiva, no es el consenso lo que aparece disminuido, sino la sociedad misma a la que sirve de principio fundacional.

El espíritu nacional, revelado como voluntad general y conciencia crítica, se constituye en la relación, el elemento unificador, entre la diversidad y la “unidad creadora”, cuyo fin es permitir a los miembros de la comunidad desarrollar, alcanzar o participar en todos o algunos de los fines de la vida.

De lo anterior resulta que, sin desmerecer la natural importancia que tiene el orden formal de una Nación, primero es el contenido e importancia del espíritu nacional. Si el orden estructural no se acomoda al espíritu nacional, se desvincula, lo contradice, como adjetivo que es, sigue la suerte de lo accesorio. No tiene vida ni más vigencia que lo concedido por lo principal.

#### ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL CONSENSO NACIONAL

Si el consenso es, como creemos, voluntad general y conciencia colectiva, éstas han de manifestarse en un conjunto de proposiciones aceptadas y aceptables por todos o una indiscutida mayoría.

La voluntad y la conciencia son diferentes en una Nación u otra.

Aun en aquellos casos de naciones cuyas raíces étnicas, culturales, religiosas o históricas sean muy similares.

Es esta diferencia entre la voluntad y la conciencia, lo que determina la existencia de distintos caracteres nacionales. El carácter nacional.

De esta conceptualización, en el orden que seguimos, es de donde se deduce, según nosotros creemos, la importante relación que existe entre el CONSENSO - LA IDENTIDAD NACIONAL - EL CARACTER NACIONAL.

Los sicólogos modernos llaman “crisis de identidad” a aquel fenómeno que mueve o coloca a los hombres en posición de no saber o conocer con certeza lo que desean, lo que esperan, lo que anhelan alcanzar. Las naciones, también, pueden vivir en algunos momentos crisis colectivas de identidad. Desorientadas, con su conciencia perturbada, parecen faltas de una voluntad general expresada en orden a un fin común. Fue el caso de Chile

durante el Gobierno de la U.P. La Nación se encontraba desorientada en todos los aspectos de la vida nacional y se produjo fácilmente un consenso que dio legitimidad y origen al Gobierno Militar. Tan ligado está el concepto de "consenso" al de "identidad nacional" que en sus crisis siempre reaparecen acompañados o coligados. Se manifiestan juntas. Esta observación no permite, sin embargo, determinar con exactitud cuál es, según sus propias causas, la que origina a la otra.

Mi propia tesis, en este sentido, es que la crisis de identidad es siempre la primera y causa directa de la crisis de consenso.

Interesa de mi parte destruir lo que, a mi juicio, es un falso concepto: la llamada crisis del consenso político.

El consenso político es, a mi entender, una parte derivada, resultante, del consenso nacional que es general e informativo y director del resto. El consenso político es fruto y no raíz.

Esta aseveración lleva de la mano a otra: es inútil buscar consensos políticos donde no existe el principal, el consenso general nacional. El consenso político desligado, desvinculado del espíritu nacional, podrá llamársele pacto, contrato social, transacción política, pero jamás "consenso". Precisamente, porque no nace de la voluntad general ni de la conciencia colectiva.

El consenso político no puede ser más fuerte ni más estable que el espíritu al que responde. Esta es la razón por la cual determinadas naciones, a pesar de sus esfuerzos políticos, aun de la buena voluntad de sus dirigentes, expresada en cientos de fórmulas políticas, no alcanzan estabilidad. El divorcio entre la estructura y el espíritu resulta siempre fatal.

De modo que quienes desean realmente un consenso político, no pueden olvidar la necesidad de reputarlo al consenso nacional, y es de allí que el estudio acabado de sus elementos resulta absolutamente indispensable.

La voluntad general y la conciencia colectiva están integrados, influidos, determinados subjetiva u objetivamente por los siguientes factores, que se aíslan por un problema de método, aun cuando su interrelación es evidente:

#### 1. *El elemento histórico. Una tradición común*

Cada nación, como cada hombre, tiene en su circunstancia (recordando a Ortega) una tradición especial que en ella influye y pesa. Tradición histórica que puede gustar o no a quienes la reciben, pero que es un hecho social inamovible.

El desarrollo de la vida humana semeja un edificio de muchos pisos de altura que, sucesivamente, se apoyan los unos en los otros. En los pisos de más abajo y, aun en los cimientos, descansa y se esconde la obra de cientos de hombres que nos precedieron y que abrieron, en su época, con su dolor y sus goces, las puertas de nuevos estadios de la vida.

Esos cimientos y pisos inferiores, con todos sus posibles defectos, son, en el hecho, el sostén que posibilitó y posibilita lo posterior. Son la causa de nuestro efecto que es el presente. Esta es la tradición, y conforma un elemento de la conciencia colectiva y de la voluntad general que sería absurdo desconocer, como con soberbia pretenden algunos.

La tradición actúa sobre el consenso general. A veces, en determinadas épocas, en algunos hombres o pueblos, y aun en sectores de ellos, con fuerza singular.

Se ha ridiculizado por algunos el espíritu de la tradición. Los revolucionarios siempre creen ver en él el bastardo propósito de “conservar posiciones de privilegio de una clase”.

No es así. Sentimientos de nobleza, apreciaciones de inteligencia y realismo, la misma prudencia, mueven al hombre a reconocer el valor de la tradición. Hay incluso cierta sabiduría popular que utiliza el elemento tradición para cuidarse del falso progreso apoyado en utopías, demagogias o sofismas.

Las naciones sienten en su conciencia el peso de su historia y de la historia universal, y la tiene por parte de “su yo y sus circunstancias”, en lo favorable y en lo desfavorable, en la buena y en la mala experiencia.

La tradición determina una influencia que habilita el camino para cumplir la sentencia elemental del “conócete a ti mismo”.

## 2. Elemento étnico

Forma parte del consenso el elemento étnico. El punto será aceptable sin necesidad de mayores pruebas.

Nuestras raíces étnicas están presentes de un modo muy directo en las reacciones más sencillas, en nuestra forma de ver la vida, en el tipo de relación social que desarrollamos, en nuestras posibilidades objetivas hacia el futuro.

Siendo obvio lo anterior, siempre es bueno destacar el punto, principalmente por la importancia que tiene en el caso chileno. Importancia que se realza con luces propias si se quisiera hacer comparaciones con otras naciones en desarrollo. Cualquier proyecto de desarrollo chileno, cualquier consenso activo y positivo, consultará siempre que este elemento es, sin duda, el de mayor riqueza entre nosotros y donde más potencialidad creadora se encuentra.

Chile tiene la posibilidad objetiva de trabajar y crecer como una familia común, donde no existen circunstancias reales de división, de desniveles insuperables, u otros factores que hagan presumir quiebres internos sin solución.

### 3. El elemento "circunstancia común"

A pesar de nuestra difícil geografía, Chile es, ciertamente, un país unitario. Demás está decir el valor que esta afirmación encierra. La mayor parte de las naciones no son unitarias en la realidad, y siempre proyectan tal fenómeno como contrario y obstáculo de su voluntad general y de su conciencia colectiva: su consenso nacional.

La unidad racial; la misma unidad esencial en las costumbres y los hábitos de la comunidad; la unidad en las formas de vida y de "ver la vida"; la unidad del lenguaje, de sus giros, de los pequeños detalles de la expresión corriente, conforman una circunstancia común que favorece al consenso general.

Hay en los últimos años dos obras escritas en Chile sobre nuestra propia experiencia, dignas de un estudio profundo y acabado: "El carácter chileno" del profesor Hernán Godoy; y, "Teoría del Chileno" del profesor Roberto Escobar.

Seguramente es en el estudio de este elemento, con todas sus consecuencias de psicología social, de donde más lecciones pueden extraerse en provecho de la claridad de este tema.

### 4. El elemento de una moral común

Un pueblo que actúa en la vida bajo orientaciones y parámetros morales comunes, alcanza, respecto de su consenso, un importante grado.

De los elementos señalados como integrantes del auténtico consenso, es el de la moral común uno de los más determinantes. En la medida que el elemento moral común es más fuerte, o disminuye su importancia, es posible observar cómo aumenta o decrece el consenso general.

En una medida bien importante los grandes disensos históricos, recordando a Thiers, encuentran su causa en una perturbación moral social. De hecho, quienes por razones de dominio político han intentado "conquistar" Occidente, han iniciado sus campañas usando herramientas que tienden a la perturbación moral, al decaimiento de instituciones esenciales, al debilitamiento de determinadas costumbres y pilares de la vida normal.

La conciencia colectiva se deteriora gravemente con la distorsión o el entibiamiento moral. Y se deteriora también la voluntad activa. De allí viene la expresión popular que dice: "que no se caiga la moral" o "andar con la moral baja". Ambos para retratar un cuadro de debilitamiento en la acción, por falta de voluntad y de conciencia. No se trata de un problema propiamente religioso. La religión tiene en esta materia su gran territorio. Pero el elemento moral social es, en sí, más y distinto que el solo aspecto religioso.

El elemento moral supone la existencia de un orden social aceptable, que se orienta al bien común, al bien del individuo, y que posibilita su perfección. La religión es una gran

herramienta, un gran camino, que coadyuva a la mantención del buen orden social. Sin embargo, como decimos, el orden social moral tendrá influencias en campos donde la religión misma podría no llegar, lo que desautoriza confundir ambos elementos.

##### 5. El elemento de las "aspiraciones comunes"

###### *La necesidad del desarrollo común*

Si la voluntad general no tiene un fin común, su fuerza es necesariamente débil por división intestina. Esta es una conclusión enteramente razonable, que se apoya en las reglas de la física. Sin embargo, su comprensión práctica no siempre es cabal. Sucede en las comunidades nacionales, y —ahora— con mayor fuerza, que la división de voluntades no sólo se refiere a las distintas opciones para alcanzar un fin u objetivo común, sino (lo que es particularmente delicado) al hecho de que se desean distintos objetivos y fines. Ya no se discute cuál es el camino mejor; la discusión está centrada en determinar cuál es el puerto de llegada.

Habiéndose trasladado hasta este punto el debate y la división, la voluntad general debe sufrir el más fuerte embate. Las fuerzas así partidas y antagónicas comienzan buscando direcciones contrarias, y terminan o en la anulación de ambas, o en la simple imposición totalitaria que la aparentemente mayor se ve en la necesidad de efectuar a la segunda.

El consenso se torna imposible.

¿Cómo es posible que suceda esto, en una misma Comunidad Nacional, que dos o más sectores lleguen a diferir aun en los aspectos más sustanciales?

Desde el punto de vista que analizamos, esta terrible distorsión se produce porque distintos sectores de la Comunidad llegan, por diferentes motivos, a aspirar distintos tipos de países, con distintas características, formas de vida, etc. Es decir, se quieren formas de vida de países distintos.

Es fácil prever de qué forma este elemento ayuda o retarda el consenso en circunstancias determinadas. Es preciso anotar, como una observación, que el elemento de las "aspiraciones comunes" parece guardar estrecha relación con el elemento "tradición común". Al menos, empíricamente puede demostrarse que los sectores divididos en cuanto al tipo de país al que aspiran, aparecen siempre igualmente divididos en cuanto a la creencia sobre el país de donde vienen. Esta contradicción fatídica tiene, en nuestra época, por principales causas el desconocimiento porfiado e intencionado de la realidad, tal como es y, consecuentemente, la imposición de una visión ideológica o ideologizada al extremo que, por dar certeza a su postulado, llega a la negación de la realidad objetiva.

"La voluntad general que no tiene una misma dirección es fuerza dividida. La voluntad general que no tiene conciencia colectiva de su pasado y de su presente y de su futuro es fuerza —si existe— huérfana de causa. Un efecto sin causa ni dirección".

El consenso general que tiene una naturaleza espiritual, se revela en voluntad o fuerza general y en conciencia social. Así configurado, se integra por diversos elementos primigénitos en la sociedad humana que, desde ángulos diversos, lo conforman, lo orientan y lo influyen. No existen sociedades ni naciones que no tengan un consenso general. Este puede estar más debilitado o más fuerte en un momento preciso. Este consenso evoluciona, como evoluciona el pueblo y su vida. Al consenso se lo daña o se lo acrecienta. Mejorar el consenso es siempre un objetivo de política superior. Es imposible la pretensión que ignora la realidad, “el fondo de la base social”, porque “el sufragio universal de los tiempos” es más fuerte que toda estructura y que toda institución.

Analizar en Chile el tema de nuestro consenso, obliga inevitablemente al estudio de muchos diversos aspectos, pero en primer lugar, al estudio de la Identidad Nacional y su carácter.

No es posible ningún estudio político relativo a una Nación determinada, si se lo quiere objetivo y veraz, sin cumplir adecuadamente los pasos anteriormente señalados. Tenemos actualmente múltiples causas, circunstancias y fenómenos que afectan el consenso nacional. Estas causas pueden distinguirse en dos órdenes: causas tradicionales y contemporáneas.

Escapa al propósito original de este trabajo poder desarrollar extensamente cada una de estas causas. Pero, al terminar, séame permitido enunciarlas, de modo que, posteriormente, otro estudio con más propiedad que éste, pueda continuar estas reflexiones.

Entre las causas tradicionales que afectan al consenso, es preciso mencionar, en primer término, la desigualdad cultural que registran los miembros de una misma comunidad (si se me preguntara dónde reside el consenso de los pueblos modernos como el Japón, Alemania o Francia, no dudaría en responder que en su generalizada cultura); la conducta social inmoral o la mantención de ciertas formas morales que provocan injusticias, es causa precisa del disenso; la falta de formación cívica o falta de educación en el cumplimiento de las obligaciones comunes; el abandono del derecho y de la ley como rectores únicos de los conflictos sociales, y su reemplazo por los medios violentos.

Agregado a lo anterior, el mundo moderno conoce otras causas que han traído mayor dificultad a la aspiración de los pueblos por vivir en paz y desarrollo. El concepto marxista de “lucha de clases” es sinónimo de disenso y división interna; como visión y análisis de la sociedad no puede él terminar sino en el “disenso institucionalizado”; por otra parte, la demagogia irresponsable, que distribuye ilusiones y expectativas fuera de toda posibilidad real, anida en el alma de los pueblos el desencanto y la desmoralización; cuando estas fórmulas utópicas aparecen, además, como ideologías integralistas, pueden provocar los más duros trastornos. Súmese la guerrilla semántica a que ya he aludido; el mal uso de los medios de comunicación internacional, su descontrol y su misma irracionalidad; cierto divorcio creciente entre el desarrollo tecnológico y su adecuación moral al servicio del hombre; los mismos fenómenos de masificación social, que mueven a grandes cantidades de hombres y mujeres, perdida su individualidad, a reaccionar por modas, olas, ondas o péndulos; y, finalmente, en esta lista extenuante de problemas, la aparición constante en los

escenarios mundiales de ideologías míticas, mesiánicas y globalizadoras que han sometido a los más ridículos, extraños y carísimos ensayos a generaciones completas de hombres.

Sí. La enumeración sola de los problemas que enfrentamos es suficientemente fatigante y desilusionadora. Pero todo hombre tiene en su interior una fuerza más poderosa que todos los obstáculos que pudiese enfrentar. El hombre moderno enfrenta ahora y en lo próximo, pruebas y desafíos inmensos. Pero tiene los principios y valores suficientes para ir adelante sin temor. Tiene la obligación moral de ir adelante. La primera parte de la tarea es ir a los diques, para fortalecerlos y reafirmarlos.

## CULTURA NACIONAL Y DEMOCRACIA OCCIDENTAL

*William Thayer Arteaga*

Abogado. Ex Ministro del Trabajo. Ex Ministro de Justicia. Ex Rector de la Universidad Austral de Chile. Ex Miembro del Consejo Ejecutivo de UNESCO. Miembro del Consejo de Estado. Gerente General de la Editorial Jurídica de Chile, Andrés Bello.

### EPIGRAFE

*“Las ideas viven no sólo de su verdad, sino también de su poder dinámico. Una noción o un principio que, por triviales, dejaron ya de interesarnos y no incitan ni a pensar ni a obrar, han comenzado por eso mismo a valer mucho menos, aunque su verdad permanezca intacta. Las ideas vivas no son nunca obvias: aun su propia verdad sigue preocupándonos, por parecernos que no se halla suficientemente garantida como para dejarla ir por su cuenta, y que podríamos perderla por simple distracción. Es una verdad que nos importa, justamente porque es viva, porque de ella dependen otras ideas y el curso de nuestra acción”...*

*“Una idea vive, así, de dos condiciones: de nuestro creer que es verdadera y de su capacidad para enriquecer la experiencia, impulsándonos a obrar”.*

*(Jorge Millas: “Ensayos sobre la Historia Espiritual de Occidente” 2).*

### INTRODUCCION

Así como en cada ser humano la aptitud para una tarea y la inclinación para desarrollarla marcan lo esencial de lo que se llama una vocación personal, es posible considerar que un

país tiene una vocación histórica según sean sus aptitudes y sus inclinaciones como pueblo, como realidad geográfica, como construcción de una identidad cultural y nacional. Decimos que un país aspira a un determinado destino cuando éste corresponde a lo que son sus recursos naturales y humanos y al cultivo que de ellos ha hecho, a través de la historia, en conformidad con los ideales que la comunidad que lo habita ha llegado a asimilar y practicar. Esto es lo que determina la identidad cultural de un pueblo. Chile, por ejemplo, tiene una identidad cultural como fruto de sus recursos naturales, sus recursos humanos y el cultivo que se les ha dado en la historia, de acuerdo con los ideales y valores que ha llegado a asimilar la comunidad nacional.

## 1. FACTORES QUE INCLUYE LA CULTURA NACIONAL

Una cultura nacional, o sea, la manera propia, peculiar que distingue el quehacer de un pueblo según el desarrollo que ha dado a sus aptitudes e inclinaciones en la historia, está integrada por elementos geográficos, históricos, políticos, económicos, ideológicos, religiosos, raciales, educativos, jurídicos, institucionales, demográficos, geopolíticos, internacionales y morales, para reseñar sólo los que parecen más importantes. El profesor Hernán Godoy, en su magnífico Ensayo sobre la cultura nacional, ha señalado diez etapas en el proceso de la formación cultural de Chile que, en síntesis, creemos lícito caracterizar así:

### 1.1. *Contacto cultural hispano-aborigen*

Corresponde a la etapa de encuentro entre la fuerte cultura de los conquistadores españoles y las más débiles de nuestra población aborigen.

### 1.2. *Arraigo y difusión de la cultura española*

Abarca el proceso a través del cual la cultura aportada esencialmente por España se enraíza en nuestro país, se difunde y termina por imponerse, aunque con modalidades especiales, fruto del contacto que ya se ha mencionado en la etapa anterior.

### 1.3. *Hegemonía cultural jesuita y el barroco*

Esta etapa corresponde ya a particularidades propias de los sectores más cultos que componían el conglomerado de los conquistadores. Sabido es que con ellos venían religiosos de distintas órdenes, que cumplían la especial función de velar por que esta epopeya, que hoy llamamos la Conquista, no perdiera el sentido esencial de una misión evangelizadora, no sólo a los ojos de los reyes de España sino ante los ojos del Papa.

### 1.4. *La Ilustración y el neoclásico*

El período previo a la Independencia, sustancialmente el siglo XVIII, fue caracterizado en Europa por lo que se llamó La Ilustración, ese movimiento fuertemente arraigado en ciertos sectores de las cortes europeas y de algunos monarcas que se sintieron impulsados a desarrollar una acción social y de modernización en favor del pueblo, pero sin que éste

tuviera una función protagónica, participativa, en el proceso. Las ideas libertarias y reformistas de los filósofos de la Enciclopedia, de Rousseau y muchos otros llegaron a América y encontraron un especial caldo de cultivo. El mismo Napoleón, hijo de la Revolución Francesa y gran difusor de sus ideales, terminó siendo el Emperador, idolatrado por su pueblo, ajeno por completo a las formas políticas de aquélla y admirador de la tradición cultural grecorromana (Arco de Triunfo, iglesia “La Madelaine”).

El derecho napoleónico (Código civil) y más tarde, la universidad napoleónica habrían de influir poderosamente en Chile, algunos decenios más tarde.

### 1.5. *Cultura campesina del Valle Central*

Esta etapa de nuestro proceso de formación cultural no debe mirarse como continuación de la anterior, sino imbricada en ella y en las etapas posteriores. Tiene que ver con el proceso cultural en los campos, notablemente diverso al de las ciudades, aun cuando recíproca y permanentemente afectado por la acción de los dueños de los fundos. Ellos, en variable pero importante medida, constituían al mismo tiempo la aristocracia gobernante en las ciudades.

### 1.6. *Primeras décadas de la República*

Esta etapa corresponde al tremendo proceso de decantación de las ideas revolucionarias, que debían armonizarse con las exigencias autoritarias de evitar el caos en un país que emergía de una sangrienta y difícil revolución libertadora. Sobre qué bases se iba a constituir esta república en un país habituado a través de siglos a funcionar bajo el imperio jurídico y cultural de España, es la incógnita que va resolviendo este difícil período que se desarrolla entre 1810 y 1830, aproximadamente.

### 1.7. *Los decenios y el romanticismo*

Esta etapa comprende el período de 1831 a 1871 con los gobiernos de Prieto, Bulnes, Montt y Pérez y la fuerte aplicación de la Constitución de 1833, todo ello posterior al triunfo de la batalla de Lircay. Dos revueltas enmarcan el duro y fecundo gobierno de Montt, primer presidente civil del país.

### 1.8. *La cultura de la época liberal y del realismo positivista*

Data más o menos de 1870 hasta fines del siglo. Muchos retratos de sus protagonistas encontraremos en “Los Constituyentes de 1870” de los hermanos Arteaga Alemparte. Destaca la presencia de hombres como Diego Barros Arana, Valentín Letelier, Vicuña Mackenna, Claudio Matte, Domingo Santa María, José Manuel Balmaceda, y otros.

### 1.9. *Ascenso de la Clase Media y redescubrimiento de lo popular*

La poderosa labor educacional cumplida desde Manuel Montt hasta fines del siglo con la creación de los liceos y el desarrollo de la alfabetización, la acción de la Universidad de Chile, la incorporación a las tareas del Estado de nuevas generaciones egresadas de dichos liceos y de la Universidad, fueron constituyendo las bases para una presencia cada vez más

acentuada de la clase media en nuestro proceso histórico, que encontró formas de expresión en el partido Demócrata, en el partido Radical y en ciertos sectores del partido Liberal. Todos, a su vez, fueron pilares del triunfo político de don Arturo Alessandri Palma en 1920. Pero esta irrupción de un nuevo conglomerado social a la conducción de los destinos del país tuvo un profundo y masivo contenido popular. La clase media condujo el proceso pero las masas populares lo empujaron.

#### 1.10. *Hegemonía masocrática y corrientes modernas*

La presencia de Alessandri Palma, Carlos Ibáñez, el radicalismo, el Frente Popular, Aguirre Cerda, Ríos, González Videla y nuevamente Ibáñez, marca una indiscutible hegemonía masocrática en la formación de nuestros hábitos culturales. En variada proporción y a través de la mayoría de los factores que se incluyen en nuestra cultura nacional —históricos, políticos, económicos, teológicos, religiosos, sociales, radicales, educativos, jurídicos, institucionales, demográficos y morales— la clase media pasó a tener importancia preponderante sobre la vieja aristocracia nacional y sobre las masas proletarias, cuya influencia cultural nos parece haberse ido manifestando más bien a través de su progresivo acceso a las capas inferiores de la clase media.

El ensayo de Hernán Godoy nos deja en el decenio de los años 40. Entonces eran destacados jóvenes universitarios Jorge Millas, Mario Góngora, Armando Roa, Luis Oyarzún, José Piñera Carvallo, Javier Lagarrigue, Sergio Lecannelier, Hugo Rosende, Francisco Mardones y otros que ocupaban cargos directivos en las federaciones de estudiantes de las universidades de Chile y Católica de Chile, en la Asociación de Estudiantes Católicos (ANEC), en la juventud de la Acción Católica chilena, en las juventudes de los partidos políticos, etc. Eran los agitados años de la Revolución española y de la Segunda Guerra Mundial. Las tendencias nacionalistas y democráticas, las cuestiones de coincidencia o colaboración con los comunistas, la invasión por Hitler de la Unión Soviética y la alianza de las democracias occidentales y cristianas con la Unión Soviética comunista en defensa de la amenaza nazi, agitaron intelectual y moralmente los espíritus. Nacieron grandes amistades y se gestó una generación que habría de tener importante influencia cultural en las décadas siguientes.

## 2. ACTIVIDADES FUNDAMENTALES EN EL PROCESO CULTURAL

El sociólogo Alfred Weber señala tres actividades fundamentales en el proceso que, en sentido amplio, pudiéramos denominar cultural:

- a) Las relativas a elaboraciones de tipo técnico que permitan la defensa del ambiente, el mejor aprovechamiento de las leyes naturales y la satisfacción de las necesidades materiales inmediatas que exigen la subsistencia y seguridad de la especie humana.
- b) Las actividades que tienen que ver con la organización de la sociedad y consiguiente creación de las estructuras que hagan posible su funcionamiento.

- c) Dominado el clima, aprovechado el territorio y estructurada la sociedad para repartirse las cargas y asumir las responsabilidades en forma equilibrada y sensata, puede surgir la labor creadora del espíritu: la formulación de las grandes hipótesis científicas, la creación artística en poesía, música, pintura, escultura, arquitectura, cine, etc.; la creación literaria; la investigación científica, histórica y social; en fin, toda la acción académica y cultural en sentido estricto, según esta interesante clasificación, que Godoy también recoge en su valioso ensayo.

### 3. NORMA JURIDICA Y NORMA CULTURAL

La estructuración de la sociedad en forma razonable y sensata da origen a la *norma de derecho* y supone el establecimiento de una *autoridad*.

*La autoridad puede ser eficaz:*

- 3.1. En virtud de las sanciones que aplica;
- 3.2. En virtud de la simpatía cultural o acomodo de la costumbre y de la idiosincrasia de un pueblo a la norma que dicta o la orden que imparte, y
- 3.3. Por una combinación de simpatía cultural, la convicción moral y el conocimiento de las sanciones que implicará la infracción de las normas jurídicas.

Una sociedad es jurídicamente estable cuando la norma de derecho llega a incorporarse como un valor cultural que la ciudadanía ha hecho propio en su conciencia y en su manera de ser y de comportarse. Los conflictos entre las normas jurídicas y las normas culturales pueden originar revoluciones justas o injustas y estas últimas dar pie a la actitud revolucionaria, que en algunos llega al revolucionarismo profesional y habitual, por un desacuerdo sustancial con el sistema normativo en vigencia.

### 4. COMPORTAMIENTO CIUDADANO

Según lo dicho debe quedar claro que el comportamiento ciudadano tiene una base cultural en el sistema de valores, creencias, hábitos, instituciones y relaciones de toda especie que configuran la idiosincrasia de un pueblo y, dentro de él, de sus diversas capas o sectores sociales. En este acervo cultural las normas éticas —que implican una *compulsión interior* que ordena conducirse en un determinado sentido— y las normas jurídicas —que sin perjuicio de su valor ético, rigen objetivamente al sujeto— constituyen un elemento decisivo del comportamiento ciudadano. Además la cultura política acostumbra al ciudadano a comprender que la acción del gobernante o de cualquier autoridad y la propia suelen no corresponder a la opción entre un ideal sin fallas y un camino equivocado. Lo habitual es que tengamos todos que elegir entre opciones posibles pero imperfectas. Ellas envuelven siempre aspectos negativos y hay que ponderarlas prudentemente, prefiriendo la más buena o la menos mala, la que implique mayores ventajas y menores desventajas, según el sistema

de valores a que hayamos adherido dentro del cuadro objetivo de la ley natural, cuyos aspectos básicos nos revela la razón.

## 5. OPCIONES BASICAS EN LA REALIDAD ACTUAL CHILENA

Parecería oportuno, a esta altura de nuestras reflexiones, examinar cuáles son las opciones básicas o postulados para un consenso ciudadano *mayoritario, positivo, estable y democrático* de los chilenos. En nuestro parecer podrían expresarse así:

### 5.1. *Legitimidad del Gobierno*

Es una opción que se opone a la alternativa de ilegitimidad del mismo, que dejaría al país entregado a la pugna de fuerzas de derechas e izquierdas, nacionales y extranjeras, civiles y militares, con un cuadro que la historia nos ha mostrado siempre sangriento y que la actualidad nos exhibe con dramatismo el Medio Oriente. Centroamérica y otras partes. El Gobierno es legal y así lo expresó la ciudadanía soberanamente en 1980.

### 5.2. *Validez de la Constitución*

La juzgamos una alternativa absolutamente válida, justa y libertaria, preferible al caos institucional y a la imposición de una normativa proveniente de la fuerza triunfante, después de un nuevo proceso revolucionario, cuyo destino más claro pudieran ser el caos, el comunismo o la violenta dictadura, si aquéllos llegaran a ser dominados.

5.3. *La aceptación de los caracteres propios de las democracias occidentales*, base cultural y política gestada a través de 160 años de vida republicana independiente. Su negación implicaría retrotraer las cosas tal vez a siglo y medio atrás, tantear la generación de otros hábitos ciudadanos y de un incierto sistema de normas jurídicas que, a través del tiempo, se intentaría hacer carne y espíritu en nuestra cultura, sobre alguna base diversa de las que constituyen nuestra idiosincracia y la historia republicana de Chile.

5.4. Cabría agregar, como factor especificante de estas opciones, la *conveniencia de conducir la acción de gobernantes y gobernados hacia un acuerdo, que permita el éxito del Art. 27 transitorio de la Constitución Política de 1980*, o sea, el consenso en que la unanimidad de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, el General Director de Carabineros y la mayoría ciudadana participen en la designación de nuevo Presidente de la República, al completarse el período constitucional vigente.

## 6. DOS ADVERTENCIAS CLAVES

Hay que tener presente que los hombres de una época advierten más su contraste o diferencia que la semejanza con la que la precede o sucede. Así sólo un largo período permite enjuiciar con suficiente rigor de qué manera una etapa determinada del acontecer forma parte de un proceso histórico mayor o implica un cambio fundamental en la vida de un

pueblo o una nación. Por una especie de afirmación prioritaria del ego, cada generación tiende a creer que está viviendo una era excepcional, que a ella le corresponde el mérito de haber descubierto rutas más modernas y mejores para la felicidad colectiva y que sus enmiendas o innovaciones corrigen notablemente lo que antes sucedía.

La perspectiva histórica suele disipar muchas de estas ilusiones. Nada hay, pues, más difícil que tener conciencia de un quiebre fundamental o un cambio profundo en el acontecer. Por eso los políticos deben contar con la asesoría de los hombres de ciencia, de los historiadores, de los ancianos, para acoger, moderar o ponderar las innovaciones que, en general, emanan de la fuerza transformadora de las nuevas generaciones, cuyo benéfico impulso podría producir más de un desastre o regresión si no es ponderado a la luz de la experiencia.

La otra advertencia clave para adentrarnos en el análisis de las observaciones básicas es que el antitotalitarismo es consustancial a la concepción democrática. Nadie puede optar al poder dentro de las normas de una democracia, si no está dispuesto a respetar al legítimo vencedor, en el caso de perder, y a respetar las propias limitaciones constitucionales, en el caso de ganar. Decir —o no decir— esto en el texto de una Constitución es secundario y depende de la experiencia de cada Estado. Así, por ejemplo, la República Federal de Alemania estimó necesario ser explícita en el rechazo de las organizaciones de tipo totalitario después de haber vivido la experiencia nazi. Pero esta prevención no hace a la República Federal de Alemania menos democrática que a la Alemania regida por la Constitución de 1919.

Por otra parte, la prohibición explícita del totalitarismo dentro de una carta constitucional democrática no es comparable al establecimiento que las constituciones totalitarias hacen del comunismo o el nacionalsocialismo como doctrina oficial del Estado, sancionando, como inconstitucional toda organización o ideología contraria de ellos. En estos casos se impone la doctrina totalitaria aplastando la conciencia democrática; en el otro, se asegura la libertad democrática en todas sus opciones frente a su avasallamiento por el totalitarismo.

## 7. CONDICIONES BASICAS DE UNA DEMOCRACIA OCCIDENTAL

Una democracia de estilo occidental supone, ante todo, vivir en un gobierno legítimo, ordenado a través de una Constitución escrita o consuetudinaria válida, respetable y respetada. O sea, debe ser un Estado de derecho. Ya hemos expresado que nosotros optamos por la legitimidad del Gobierno y la validez de la Constitución, que en el caso concreto de Chile se confunden con la aceptación de la validez y legitimidad del plebiscito efectuado el 11 de septiembre de 1980. Hay que tener presente que en dicho plebiscito, la inmensa mayoría de la ciudadanía —más de 4 millones contra algo menos de 2 millones— votó afirmativamente la Constitución que nos rige. Los opositores a ella votaron negativamente, pero, en definitiva, *prefirieron participar en la votación*, lo que los obliga a respetar sus resultados. Reclamaron ante el Tribunal que se había establecido para calificar dicho reclamo y el organismo judicial, de la más alta alcurnia, establecido por el D.L. N° 3.664 de

1980 e integrado por el Contralor General de la República, un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago designado por la Corte Suprema y el Secretario de ésta rechazó las referidas reclamaciones. Y no podía ser de otra manera. Con todas las imperfecciones que siempre invisten actos plebiscitarios que tienen por finalidad poner término a un Gobierno de hecho, aunque sea legítimo, para encauzar la vida ciudadana en un orden constitucional, el plebiscito de septiembre de 1980 fue una indiscutible expresión mayoritaria de la ciudadanía. Debe advertirse que las limitaciones que existieron para los opositores sólo consistieron en que no dispusieron de una cadena de televisión y radio ordenada por el Estado para propagar su opción, que no propugnaba la aceptación o rechazo de la Constitución propuesta ni tampoco llamaba a abstenerse, sino sostenía que todo el proceso constitucional era inválido, que el Gobierno era ilegítimo, que la Constitución consultada, cualquiera fuera el resultado del plebiscito, no obligaría a nadie. Era obvio que no podía solicitársele a un Gobierno que ordenara una cadena nacional —obligatoria para toda la ciudadanía— si al mismo tiempo a ese Gobierno, ante el cual se estaba acudiendo, se le negaban validez y legitimidad en cuanto a lo que podía ser, hacer u ordenar.

## 8. POSTULADOS PROPIOS DE UNA DEMOCRACIA OCCIDENTAL

Especificando los postulados propios de una democracia occidental, nos parecen distintivos los siguientes:

8.1. Sufragio universal para la elección de la autoridad suprema del poder ejecutivo y los integrantes del poder legislativo.

8.2. Alternancia en el poder: quien ejerce el mando con mayores o menores atribuciones, lo hace por un tiempo determinado, al cabo del cual la ciudadanía puede optar por cambiar las autoridades que ejercen los poderes ejecutivo y legislativo.

8.3. Pluralismo democrático, tanto ideológico como institucional. Se permite la libre expresión de todas las *ideologías* que no sean contrarias al ordenamiento constitucional; se respeta la autonomía de las distintas *instituciones* de carácter político, religioso, militar, universitario, gremial, sindical, económico, familiar, educacional, social, regional, deportivo, cultural, etc. Se respeta también la diversidad de *funciones* que son cumplidas por una o más de las instituciones nacionales, vale decir, las de gobierno, administración, educación, seguridad, creación científica o artística, recreación, reflexión filosófica o religiosa, etc.

8.4. Se respeta el derecho de asociación política, que constituye un elemento distintivo dentro del derecho de asociación en general. Las organizaciones o movimientos de carácter político, sean estables o circunstanciales, constituyen el modo cómo la ciudadanía se organiza a fin de manifestar sus preferencias a través del sufragio universal. Para el buen funcionamiento de la democracia y para que no haya mil o dos mil candidatos a la Presidencia de la República, o que la estructura del Parlamento no se configure sobre la base de un caos indeterminable de opiniones, las grandes corrientes del pensamiento ciudadano

son un cauce característico de la manera de ser y de expresarse de la población en todas las democracias occidentales.

8.5. Desarrollo de cuerpos intermedios y participación. La organización y existencia de los partidos políticos y movimientos de ese carácter no puede absorber, sustituir ni interferir la autonomía propia de los cuerpos intermedios y organismos de participación que una democracia necesita para su solidez, efectividad y unidad.

Fundamento o expresión de este criterio son la autonomía universitaria, la libertad sindical, el reconocimiento de la empresa como una comunidad humana de trabajo, el principio de subsidiariedad del Estado, la economía social de mercado, la participación comunal, económica y profesional, la separación de los poderes del Estado, la libertad religiosa con la distinción entre poder temporal y espiritual, el derecho ciudadano a practicar una religión que no atente contra la moral o las buenas costumbres, pero el rechazo del estado clerical; la aceptación de los valores básicos de la moral cristiana, a saber: la persona humana y sus derechos, la familia, el uso de las cosas según sus fines, el espíritu de comunidad, solidaridad o amor en vez del espíritu de pugna, predominio o aplastamiento; la aspiración al *ser* más que la del *tener*, el respeto del Estado de derecho en lo interno, y a los tratados en lo externo, buscando siempre la solución pacífica en los conflictos; el reconocimiento de que el Estado no es sinónimo de la comunidad nacional, sino el ordenamiento jurídico y sistema de autoridades que asegura el libre desarrollo del quehacer ciudadano en el marco del pluralismo y las autonomías que hemos mencionado.

## 9. LOS PROBLEMAS POR SUPERAR O RESOLVER DE CARACTER GENERAL

Son, entre otros, los siguientes:

9.1. La mundialización del sistema de relaciones frente a la identidad cultural de cada pueblo.

9.2. Los límites del crecimiento en cuanto a la capacidad del planeta para alojar, alimentar y permitir la sana existencia de una población que constantemente va aumentando en el número de los individuos, va reduciendo los espacios agrícolas por la urbanización, va contaminando el aire, el agua y la tierra por el proceso industrial y productivo, etc.

9.3. La incorporación de la mujer a la vida laboral, el aumento en las expectativas de vida y su influencia en el financiamiento y caracteres de la previsión y el desempleo en el mundo.

9.4. La ingeniería genética y el derecho a la vida que rompe los cauces tradicionales y abre perspectivas fascinantes o aterradoras sobre cómo y cuántos serán los seres humanos en el futuro.

9.5. Con un carácter coyuntural, la recesión mundial cuyo origen y proyecciones se enlaza a factores vinculados a los que ya se mencionaron dentro de los límites del

crecimiento, más el insoportable drama del armamentismo, convencional y atómico que envuelve tensiones y gastos abrumadores.

## 10. PROBLEMAS POR SUPERAR DE CARACTER NACIONAL

10.1. El primero parece ser el de la ubicación geográfica. Es un hecho inevitable que Chile no está favorablemente ubicado y debe contar con su lejanía de los grandes centros del desarrollo mundial, pagando el precio de su distancia y relativo aislamiento.

10.2. Su forma geográfica: Chile es un país sumamente alargado y por consiguiente tiene un costo para su intercomunicación y para la mantención de su unidad interior que no es igual al que enfrentan países como Francia, España, Bélgica, o los EE.UU. que, cualquiera sea su dimensión, no presentan los problemas del centralismo que caracterizan a una nación excepcionalmente larga, angosta, montañosa y de muy difícil comunicación por tierra.

10.3. Las relaciones internacionales que desde la crisis política de 1973 se han visto alteradas con Occidente, el Tercer Mundo y el bloque soviético, sin perjuicio de problemas históricos o limítrofes con países vecinos, que no es del caso detallar aquí.

10.4. Problemas de política interna como son: a) Conformar los hábitos ciudadanos a la nueva Constitución (pluralismo democrático con exclusión del totalitarismo; sistema de nuevos partidos políticos; régimen de incompatibilidades, administración interior, leyes orgánicas y de quórum calificado, tribunales administrativos, participación y cuerpos intermedios; delegación de facultades del poder ejecutivo y alteración consecencial del poder reglamentario; determinación de asuntos que son materia de ley, etc.); b) Constitución de una mayoría estable, democrática y *positiva*. Esto es, para hacer cosas; no para oponerse a algo; c) Erradicación del terrorismo; d) Solución del problema de los exiliados.

10.5. *Problemas jurídicos*. El principal constituye, a nuestro modo de ver, la asimilación de la nueva institucionalidad. El principio de que la ley se presume conocida tiende a hacerse incompatible con la realidad de una reforma generalizada de las instituciones y normativas jurídicas del país.

10.6. *Problemas institucionales*. El fortalecimiento y reconocimiento de la persona humana, de la familia, de la empresa y de las universidades como instituciones. Es frecuente desconocer a la persona humana sus valores específicos y considerarla como un elemento comercial, como una *cosa* de un cierto valor que se transa en el mercado; hay un evidente debilitamiento de la familia, que corre paralelo a la incorporación de la mujer en la vida del trabajo y al desarrollo de las entidades parvularias y otras que cuidan de los niños familiarmente desamparados por el trabajo del padre y de la madre; hay cierta confusión entre la manera propia de operar entre las empresas lucrativas y las empresas no lucrativas, de las universidades y las empresas. También se manifiestan imprecisiones sobre el papel específico de la Iglesia, que limita con inaceptables exageraciones liberales y clericales.

10.7. *Problemas sociales*. Parece oportuno mencionar la extrema pobreza en un 15 a 20% de la población, un mayor desarrollo de la clase media y, especialmente, de la participación ciudadana; la extirpación del sentido antiempresarial en los trabajadores, lo cual es indispensable para que la democracia pueda funcionar orgánica y constructivamente dentro de un régimen de libertad sindical. Consecuencia de esto es un tradicional sentido de lucha de clases y, recíprocamente en determinados sectores, un temor a la organización sindical, respecto de la que subsisten limitaciones indebidas en las asociaciones de segundo y tercer grado (federaciones y confederaciones).

10.8. *Problemas educativos*. De ellos interesa destacar la cuestión de la municipalización de la enseñanza, que estimamos un acierto en su concepción fundamental, pero de grandes dificultades prácticas que no aparecen aún claramente resueltas. La cuestión del costo de la educación suele sumarse a los recargos del sistema tributario en muchos sectores que, además de pagar impuestos en progresión mayor, deben pagar la educación de sus hijos con tasas diferenciales recargadas. Por otra parte, los sucesivos cambios del Ministerio de Educación exigen una clarificación del plan educativo en marcha.

10.9. *Problemas culturales*. El primero me parece corresponder a la pérdida del sentido de una utopía nacional, vale decir, un ideal nacional de vida por el cual la sociedad lucha y se mueve. El radicalismo en el Gobierno procuró el fortalecimiento de la clase media y una sociedad desarrollada sobre la base de una fuerte intervención del Estado en lo económico, dentro de un concepto de amplia libertad cultural; el ibañismo, al término de una secuela de gobiernos radicales, postuló la necesidad de fortalecer la autoridad del Estado, haciéndolo servir el interés, de toda la ciudadanía; el alessandrismo fue al poder apoyado en la eficacia empresarial y en un sentido de austeridad en el servicio del país; Frei asumió el mando en el ideal de la Revolución en Libertad, que posteriormente se cambió por la de "la vía no capitalista de desarrollo", que impulsó la candidatura demócratacristiana derrotada en 1970. El Gobierno de Allende tuvo por ideal el socialismo, y el 11 de septiembre de 1973 el Gobierno militar rescató a Chile de una experiencia socialista-marxista fracasada y de un riesgo de caer en la condición de satélite de la Unión Soviética. A través del tiempo esta necesidad de defender la tradición libertaria, democrática, occidental y cristiana se ha desdibujado, presentándose una imagen confusa que es necesario precisar y proponer atractivamente a la ciudadanía democrática.

En lo cultural también es de importancia afirmar el valor de las ciencias básicas y de la investigación como condición del desarrollo económico de nuestra identidad cultural y de nuestra libertad; la distinción entre las empresas culturales y las empresas comerciales: aquellas son las que se deben autofinanciar, pero su finalidad no es producir utilidades sino cultura; la armonización entre la libertad de expresión, el panfletismo y la seguridad nacional; el exceso de ruido y de información junto a una pérdida del sentido del silencio y de la reflexión; la debilidad de los valores morales y de las convicciones profundas frente a las demasías de normativa externa; el contentamiento con una actitud cultural de crítica y la renuncia a la creatividad o afirmación de valores propios, como alternativa de lo existente; el temor como factor restrictivo de la creación intelectual y el abuso de la libertad, que conduce a tal excesiva restricción; las aspiraciones desmedidas de las personas o de los grupos, especialmente graves en un país de limitados recursos y de una tradición que

abomina de los extremos en todo orden de cosas; la permeabilidad demagógica de las asambleas, que conduce a un predominio de actuaciones insensatas, moderadas por la influencia de la mujer y las responsabilidades familiares.

10.10. Los problemas económicos, que pueden subdividirse en estructurales y coyunturales.

En cuanto a los estructurales ya hemos mencionado algunos: el centralismo, la presencia de la mujer en el mundo del trabajo, el aumento de la edad media de la población, el grado de desarrollo económico, científico y cultural del país, la baja inversión, la distancia de los centros poblados, etc.

De los económicos coyunturales parecería conveniente mencionar la urgencia de una reactivación impulsada por el Estado y fundada en la recuperación de un sentido de confianza y de esperanza en la población; la armonización de los intereses de los productores y consumidores por un manejo sabio de las variables de proteccionismo y libertad económica; la reducción de los intereses bancarios; una política salarial armonizada con el interés de contención de la inflación y, sobre todo, el desarrollo de la participación ciudadana en todos los niveles.

En asuntos que pudiéramos llamar de geografía económica, subsisten dualidades en la relación campo-ciudad, empresa-sindicato, consumo-ahorro, agricultura-industria, Estado-iniciativa privada, etc.

11. Como grandes riquezas nacionales cabría considerar propias de nuestro país: una historia patria gloriosa; la unidad racial que ha merecido ser destacada como valor principal por un hombre de la experiencia y visión del General De Gaulle; la experiencia política, especialmente de los últimos 50 años; la vigencia de ciertos valores de entereza que se hacen notar en los grandes desafíos; el poder equilibrador y sensato de la mujer; un sentido de la juridicidad; una predisposición al respeto de la persona del Presidente de la República, la fortaleza de nuestra clase media, si consideramos el grado de desarrollo de nuestro país; el nivel de nuestro alfabetismo; y la capacidad laboral en nuestro pueblo.

Quisiera terminar estas reflexiones sobre nuestro destino como democracia occidental citando a don Andrés Bello en un verdadero mensaje profético, que encierra la esencia de lo que hemos querido expresar —por un imperativo ciudadano— casi un siglo y medio después. Nos decía el ilustre sabio: “En efecto, formar constituciones políticas más o menos plausibles, equilibrar ingeniosamente los poderes, proclamar las garantías y hacer ostentación de principios liberales son cosas bastante fáciles en el estado de adelantamiento a que ha llegado en nuestro tiempo la ciencia social. Pero conocer a fondo la índole y las necesidades de los pueblos a quienes debe aplicarse la legislación, desconfiar de las deducciones de brillantes teorías, escuchar con atención e imparcialidad la voz de la experiencia, sacrificar al bien público opiniones queridas, no es lo más común en la infancia de las naciones y en crisis en que una gran transición política como la nuestra inflama todos los espíritus.

“Los principios tutelares, sin alterar la sustancia, recibirán en sus formas externas las modificaciones necesarias para acomodarse a la posición peculiar de cada pueblo. Así tendremos constituciones estables que afiancen la libertad e independencia, al mismo tiempo que el orden y la tranquilidad, a cuya sombra podemos consolidarnos y engrandecernos”.

Creemos que esta es la esencia de nuestra tarea actual, de nuestro desafío ciudadano: hacer de la normativa jurídica constitucional una norma cultural en nuestra conciencia y en nuestros actos. Para ello tendremos que renunciar a algunos hábitos, modificar algunas conductas; pero también revisar algunas leyes a fin de que en la armonización del derecho y la cultura se afiance, en el futuro, como ha sido en el pasado, lo mejor de nuestro destino.



## GEOPOLITICA: TEORIA Y PRACTICA

Juan Ignacio González Errázuriz

Capitán (J) de Carabineros. Abogado. Profesor de Geopolítica Academia de Guerra. Profesor Titular de Geopolítica en el Instituto Superior de Carabineros. Miembro Titular del Instituto Geopolítico de Chile.

### GEOPOLITICA<sup>1</sup>

Tras este vocablo compuesto se esconde hoy una gama multifacética de teorías que pretenden darle una explicación. Desde aquellas concepciones biologicistas del ser estatal, acuñadas bajo los aleros del determinismo geográfico del siglo XIX<sup>2</sup>, hasta otras de carácter global que buscan explicarnos los procesos que hoy, con fugaz rapidez, se desarrollan en nuestro mundo. Desde aquellos autores que renegando de la existencia de una disciplina geopolítica, le asignan un papel militar y agresor, sin aceptar para ella un espectro más amplio de acción, hasta otros que avizoran en ella una ciencia de las ciencias, integradora de toda la realidad que conocemos, síntesis explicativa de las múltiples y complejas relaciones de los hombres y de los Estados.

Y no hay duda que el actual proceso de fijación de aquello que debe formar parte de una verdadera Geopolítica aún se encuentra en pleno desarrollo. Basta comprobar cuántas veces esta palabra acompaña explicaciones de toda índole, desde el comportamiento colectivo de los Estados, hasta la explicación de los fenómenos humano-geográficos; desde la justificación de una actitud agresiva, hasta la consumación de la agresión.

Son todos éstos, sin duda, elementos que alimentan las voces disidentes de quienes pretenden negar toda eficacia y virtud a un conocimiento geopolítico y ha de reconocerse

<sup>1</sup>Fue el sueco Rudolf Kjellen quien por primera vez empleó este vocablo (1864-1922).

<sup>2</sup>Pueden incluirse aquí autores como A. von Humboldt, Karl Ritter, Fedrich Ratzel y el mismo Kjellen ya citado en la nota 1.

que, a la vista de tal confusión, no es del todo fácil desentrañar cuáles son los verdaderos elementos de una disciplina geopolítica, cuáles sólo añadidos que confunden su objeto o lo desvirtúan y cuáles, siendo en sí mismos aprovechables, han sufrido manipulaciones que le restan eficacia<sup>3</sup>.

Pese a todo no parece lícito dudar, a primera vista, de la existencia de la Geopolítica.

Para ello es necesario definir primariamente cuál es su objeto. Sin entrar en grandes distinciones, podríamos afirmar que el objeto fundamental de la Geopolítica es el estudio sistemático y causal de la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados<sup>4</sup>, con el fin de extraer "Conclusiones de carácter Político". O, usando la expresión de un autor americano, podríamos afirmar simplemente que nuestra disciplina no es más que la Ciencia Política orientada en armonía con las condiciones geográficas. Porque no hay duda que la realidad geográfica constituye un factor esencial de una concepción verídica del ser estatal<sup>5</sup>. No podemos ni ir tan lejos como para afirmar que esta realidad determina al hombre —como sostenían algunos geógrafos decimonónicos—, pero sí afirmaremos que esa misma realidad lo condiciona y, para no dejarnos llevar por una excesiva dependencia de lo geográfico, levantaremos, junto con Vidal de la Blache<sup>6</sup>, la bandera del "posibilismo". Así como el "determinismo"<sup>7</sup> insistía en que el hombre está sometido fatalmente a las exigencias de la naturaleza, nosotros sostendremos con Vidal que todo lo relativo al hombre y al medio que habita está sujeto a la contingencia, pues entre las incitaciones de la naturaleza y las realizaciones del hombre se intercala el libre albedrío, condición indispensable para una recta concepción del ser humano. La naturaleza —dirá nuestro autor— sólo sugiere posibilidades entre las que el hombre elige.

Pero la realidad geográfica, punto de inicio del pensamiento geopolítico, no agota el objeto de nuestra disciplina. La Geografía es nuestro punto de partida pero no nuestra meta final, porque si la Geopolítica no se aventurase más allá de lo netamente geográfico, su objeto no se distinguiría del que corresponde al propio conocimiento geográfico, cuestión que hoy día nadie sostiene. La Geopolítica es considerada parte de la Ciencia Política, pues esta ciencia es la que mejor acoge entre sus múltiples partes el análisis propio de nuestra disciplina.

<sup>3</sup>No debe olvidarse que gran parte del pensamiento geopolítico alemán posterior a la Primera Guerra Mundial, fue objeto de graves manipulaciones y adaptaciones políticas para ponerlo al servicio del expansionismo que sustentaban Hitler y otros.

<sup>4</sup>Cuando usamos el término Estado, estamos haciendo referencia a la concepción cristiana del mismo, es decir, a una sociedad necesaria, exigida por el orden natural para la realización del Bien Común.

<sup>5</sup>Ver nota 4.

<sup>6</sup>Pablo Vidal de la Blache (1845-1918) representa uno de los más eminentes impulsores de la escuela geográfica francesa, uno de cuyos fundamentos es la concepción posibilista que contrapesa el determinismo de la escuela alemana.

<sup>7</sup>El determinismo, más que una forma de concebir la absoluta dependencia del hombre del medio que habita, constituye el sustrato filosófico de las corrientes de pensamiento que se oponen a una concepción cristiana y trascendente del hombre y del Estado. Arranca esta concepción del pensamiento profesado por Hobbes, Locke, Van Helmont, Condillac, Helvecio y, en general, todos los enciclopedistas franceses del siglo XVIII.

La realidad geográfica constituye así, más que un catálogo ordenado, el hábitat humano en el cual el hombre desarrolla sus capacidades, se relaciona con el medio y transforma la naturaleza para su propio beneficio y el bien social.

Se comprende entonces que al sostener que la Geopolítica analiza la realidad geográfica, afirmamos en definitiva que su papel es conjugar las conclusiones de carácter geográfico que aportan las ciencias —especialmente las humanas— para deducir de ese estudio aquello que mejor conviene para la consecución del Bien Común. Porque es indudable que en la realidad geográfica el hombre aplica sus conocimientos científicos. No son ajenos a la economía, a la sociología, a la antropología o a la historia tales realidades. Es más, en ella sus aportes se hacen concretos, aplicables y verosímiles. Indudable es también que estos conocimientos no son independientes entre sí, porque de una u otra forma nacen del hombre, se aplican en beneficio del hombre y el hombre es esencialmente un animal racional geográfico.

Y si hemos afirmado que la Geopolítica busca extraer conclusiones de carácter Político<sup>8</sup>, es decir, conclusiones para hacer más humana la vida en común, no debe dudarse que tales conclusiones han de surgir de un análisis conjunto, metódico y causal de las múltiples relaciones del hombre con el medio que habita. Así entonces, la Geopolítica aparece como una forma más de estudiar las relaciones hombre-suelo, insertando en tal análisis las conclusiones de las ciencias y concluyendo aquello que mejor aparece para lograr el adecuado modo de relación que hace que todos y cada uno de los habitantes del Estado alcancen su plena realización espiritual y temporal.

Buscamos así una geopolítica al servicio del hombre, al servicio del Bien Común, que es lo mismo que decir una Geopolítica que encuentra sus fundamentos en la concepción cristiana del hombre y del Estado<sup>9</sup>.

Pero es necesario ser más concretos. Es necesario preguntarse de qué forma nuestra disciplina puede constituir un método válido para analizar la realidad geográfica —y lo que hemos dicho lleva aquella consigo— y deducir de ese estudio “Conclusiones de carácter Político”, que pueden aplicarse por quien conduce los destinos de un Estado.

Aquí entonces nos encontramos con un conjunto de elementos que, siendo propios del saber geopolítico, sirven de integradores a las conclusiones que otras disciplinas extraen al estudiar la realidad geográfica.

<sup>8</sup>Al decir “conclusiones de carácter Político” estamos afirmando que la Geopolítica es comprensible si se le considera como instrumento orientado hacia el “arte de gobernar”.

<sup>9</sup>Como podrá comprenderse, el pensamiento geopolítico chileno sólo puede caminar por el mismo sendero que históricamente ha guiado a Chile. De aquí que no podamos sostener principios geopolíticos que se apartan de los valores esenciales del Occidente cristiano o que encuentran su fundamento en esquemas ideológicos que no se compadecen con nuestra tradición. Ha de excluirse entonces abiertamente una concepción determinista de la historia, un análisis biologicista del Estado o cualquier otro principio no compatible con nuestros esenciales valores.

Primariamente, nuestro conocimiento se interesa por analizar los elementos constitutivos del Estado: territorio, población y soberanía<sup>10</sup>. En esto, la Geopolítica no se aparta de las conclusiones que las ciencias le entregan y, por ello, más que innovar, sólo toma estos conocimientos como parte integrante de su análisis y los hace dinámicos al evaluar sus relaciones recíprocas.

De la filosofía política extraerá —cosa no fácil— una verdadera noción de soberanía de la demografía, el estudio cuantitativo y cualitativo de la población y de la geografía —en todas sus ramas—, el conocimiento del territorio que habitamos, sus ventajas y deficiencias, sus recursos, etc. Misión esencial de la Geopolítica será imprimir a cada uno de ellos un papel dinámico y actuante en el estudio de las relaciones entre el hombre y el suelo que habita.

Pero es en el análisis del territorio donde la Geopolítica se transforma realmente en un medio eficaz de orientación, porque aunque indudablemente todos los elementos señalados son de vital importancia, es en el “espacio político”, es decir, en el territorio, donde la población y la soberanía se hacen concretos y reales.

En el territorio encontramos los “factores geográficos” que ejercen su influjo sobre el hombre, porque la Geopolítica gira alrededor de las relaciones entre la tierra, el hombre y sus instituciones políticas. Se trata de analizar los “factores geográficos” conjuntamente y en relación con el hombre, sin asignarles —como algunos han pretendido— reglas o principios no suficientemente probados o carentes de valor científico. No parece conveniente que la Geopolítica se desplace hacia principios deterministas que en otras épocas se estimaron válidos y deducibles del análisis geográfico. A lo más, los “factores geográficos” podrán señalar líneas de comportamiento, principios de acción, siempre sujetos a ser modificados por el comportamiento humano. En este sentido, también la Geopolítica debe apartarse de una concepción netamente biológica del Estado, en la cual, como elemento coherente, se inserta la necesidad de un comportamiento similar o idéntico de la comunidad política frente al influjo de los factores geográficos.

Parecería entonces difícil concebir una Geopolítica que tienda a establecer normas de carácter y aplicación general en el análisis de las relaciones hombre-suelo. Estas son esencialmente cambiantes. A un mismo influjo geográfico los Estados y los hombres pueden responder de diversa forma, e incluso una misma sociedad ante ese mismo influjo podrá responder de forma diferente en una u otra etapa de su evolución histórica. Tampoco es argumento de validez universal la comprobación de que ciertos hechos histórico-geográficos se repitan a lo largo de los siglos. “Basar la explicación de los influjos geopolíticos exclusivamente en la historia, por la razón de que los hechos históricos abarcan hechos políticos y hechos geográficos, no es un criterio científico”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>Estos tres elementos, clásicos en los estudios de Filosofía Política, también en nuestra concepción han de interpretarse de acuerdo a nuestra tradición occidental cristiana. Respecto de la población puede verse un trabajo anterior del autor, publicado en la revista “Seguridad Nacional” N° 21.

<sup>11</sup>Atencio, J. *¿Qué es Geopolítica?* Ed. Pleamar, Buenos Aires.

No por esto sin embargo la historia deja de prestar a la Geopolítica valiosos aportes. Ha de tenerse en cuenta que siendo los “factores geográficos” más estables, son los acontecimientos políticos los que al parecer explican el verdadero comportamiento sicosocial. La consideración del pasado es un hecho que ha de servir para analizar la realidad actual, pero de ella no puede deducirse, necesariamente, una conclusión de carácter político aplicable al futuro.

Los “factores geográficos” han de analizarse en definitiva como los más permanentes y a veces los menos vulnerables del ser estatal, dejando claramente establecido que ellos pueden ser modificados —y de hecho lo son— por el hombre en su constante dominio del medio.

Hemos dicho que estos influjos de los factores geográficos los encontramos íntimamente arraigados en el territorio, en el espacio nacional<sup>12</sup>. Habría que agregar ahora que tal espacio tiene dentro del conocimiento geopolítico una muy particular forma de ser concebido.

Una observación algo más detenida nos puede llevar a distinguir dentro del mismo cuatro elementos de connotación física, cuya existencia se puede afirmar con carácter universal en todos los Estados de la Tierra.

Encontramos así que el territorio de un país está circunscrito por un límite, una frontera<sup>13</sup>, cuya principal función es indicar el término de la soberanía estatal y por regla general el comienzo de otra distinta. La Geopolítica, siguiendo en esto de cerca a la Geografía Política, estudia estos fenómenos, los clasifica y les asigna una mayor o menor importancia según su conformación, vulnerabilidad, permeabilidad o permanencia. La frontera es así, más que una connotación sólo geográfica un elemento activo del cual —como veremos— depende en no pequeña medida la mantención de la integridad territorial y, por ende, de la soberanía de un Estado sobre su territorio. La frontera entonces es en realidad “frontera política”, y en este sentido debe considerársela en los estudios de nuestra disciplina.

Ya dentro de nuestro territorio, la Geopolítica continúa descubriendo elementos que se distinguen en el análisis del espacio.

Uno de vital importancia es la constatación de la existencia de “Zonas Nucleares” o “Núcleos Vitales” y, más específicamente, la existencia de un “Núcleo Vital del Estado”. Alguien podrá observar que éstas no son más que distinciones de razón, sin un real

<sup>12</sup>El concepto de “espacio nacional” no debe confundirse con el de “espacio vital”, término que ya encontramos en los estudios de Ratzel y que adquiere un nuevo significado —pues se le considera al mismo como fuerza política de primera importancia— en la llamada “Escuela Geopolítica Alemana”, presidida por K. Haushofer. Indudablemente nosotros no compartimos una concepción del espacio que pueda implicar o conducir a justificar cualquier tipo de expansión territorial. Por ello usamos el concepto de “espacio nacional” en reemplazo de “espacio vital”, cuya connotación es aún agresiva.

<sup>13</sup>Para la Geopolítica el concepto de “frontera” es espacial, no lineal.

fundamento. A ello habrá que responder que en todos los Estados de la Tierra podremos encontrar este elemento esencial de su contextura. Su ubicación —a posteriori— parece no ser difícil de determinar, pues allí donde resida el poder político, el poder militar, el económico y el cultural, allí se encontrará la “Zona Nuclear”, a la que nos venimos refiriendo. Y si en ciertas naciones desarrolladas estos poderes apareciesen compartidos en diversas partes del territorio, tendríamos que concluir que allí donde se radica el poder político organizado se encuentra en definitiva dicha zona. Los demás espacios que comparten esos poderes la Geopolítica los denomina “núcleos secundarios” porque, en definitiva, son tributarios del Núcleo Vital en cuanto no poseen autonomía en lo político. Cabe agregar como corolario, que en muchos casos las emancipaciones territoriales se producen al lograr, una determinada zona, autonomía política, sea por falta de influjo en ella del poder central, sea por iniciativa de éste que se la ha concedido.

No se trata, por supuesto, de circunscribir necesariamente a un espacio físico el Area Nuclear del Estado, sino más bien constatar que en todos ellos existe siempre un Núcleo Vital primario que es el que tiene verdadera fuerza y ejerce su influjo sobre el resto del territorio para mantener la unidad.

La Geopolítica se encargará de estudiar este Núcleo, su ubicación, sus condiciones óptimas en lo geográfico, en lo económico, en lo demográfico, etc., llegando en algunos casos, a proponer modificaciones espaciales en la ubicación del mismo. Basta recordar el caso brasileño y la creación de la Capital Federal en Brasilia para comprobar la veracidad de lo afirmado.

Queda, sin embargo, un gran “espacio intermedio” que recorre el territorio entre las fronteras y los Núcleos Vitales. Este elemento no escapa tampoco al análisis geopolítico. En algunos Estados el “espacio intermedio” presenta grandes proporciones, en otros, generalmente de antigua formación, tal espacio es reducido, como consecuencia del crecimiento de los Núcleos Vitales. Aquí la Geopolítica se enfrenta a un nuevo dilema, porque no hay duda que frente a la segunda alternativa puede insinuarse como lógica la necesidad de ampliar ese espacio intermedio mediante la anexión de zonas contiguas, aun cuando éstas pertenezcan a otras naciones. Ante ello cabe afirmar que en nuestros días ningún país de la Tierra puede hoy enarbolar la bandera del expansionismo territorial como solución a los problemas espaciales que se dan en su territorio. Las leyes de Ratzel<sup>14</sup> deben ser consideradas en su recta concepción sin pretender deducir de ellas una explicación única de futuros comportamientos que no siempre habrán de seguir los derroteros que ellas señalan.

Y no es que quitemos fuerza a los razonamientos de este eminente geógrafo, sino más bien que establezcamos con claridad que si su pensamiento tuvo plena validez en los siglos

<sup>14</sup>Ratzel elaboró hacia finales del siglo pasado las “siete leyes de la expansión de los Estados”. Aunque ellas son el fruto de un estudio conjunto de la historia, la geografía, la sociología, etc., y no necesariamente indican comportamientos futuros, no existe duda que tienden a explicar la necesidad de expansión de los entes políticos como fenómeno normal en su desarrollo. Por ello su aplicación en nuestros días requiere mesura y prudencia.

pasados, épocas en las cuales existían espacios vacíos o no reclamados por naciones civilizadas, en nuestros días tal hipótesis no parece darse. Todo el globo terráqueo está ocupado, o por lo menos reclamado, y aquellas zonas deshabitadas son —en muchos casos— patrimonio de toda la Humanidad. Si quisiéramos aprovechar el pensamiento ratzeliano deberíamos afirmar que en nuestros días cabe referirse con mayor propiedad a un “crecimiento vertical” de los Estados. La ciencia moderna no pone a ningún Estado en la necesidad de la expansión, y cuando ella ha existido los móviles han sido más políticos e ideológicos que territoriales o científicos.

El “espacio intermedio” viene a ser entonces el ámbito de crecimiento de un Estado, en el cual la acción del hombre reduce la naturaleza, la domina y la hace apta para la vida humana.

Tres funciones principales asigna nuestra disciplina a esta “zona intermedia”.

La primera ya la hemos esbozado; permite el crecimiento del Estado. La segunda, es fuente de recursos, de materias primas que deben ser procesadas o elaboradas en los Núcleos Vitales primarios o secundarios. Una tercera función, de sobremanera importante, es que tal espacio se considera también “factor de seguridad”. Nadie —por inocente que sea— puede pensar que en nuestro mundo las agresiones armadas han sido desterradas como forma de solucionar las controversias interestatales. Parece, por el contrario, que en nuestra época muchos se empeñan en seguir este desgraciado camino en reemplazo de la razón. En consecuencia, a la luz de estas observaciones, cuya exactitud la historia no hace sino confirmar, es indudable que el espacio intermedio tiene una especial importancia como factor defensivo. Es el “espacio intermedio” el que defiende al Núcleo Vital y a los secundarios de posibles agresiones bélicas. Se podrá sostener que a la luz de las modernas técnicas de destrucción que la guerra moderna ha ideado, estos razonamientos están fuera de lugar, pero así y todo las guerras de ayer, de hoy y con cierta seguridad las del futuro, se ganan por quien domina el espacio, el territorio, y más específicamente, por quien amaga y conquista el Núcleo Vital de otro Estado. Es decir, por quien es capaz de inmovilizar y controlar el poder político que en cierta forma engloba al resto de los poderes. Descúbrase así con cierta facilidad, la relación directa que existe entre la ubicación de la “Zona Nuclear” y los “espacios intermedios” que la rodean, como también la importancia de la mayor o menor vulnerabilidad de las fronteras políticas<sup>15</sup>.

Por último, en el análisis del territorio la Geopolítica nos señala como fundamental elemento la existencia de las Comunicaciones. Desde aquellas que podemos denominar vías de comunicaciones naturales, hasta las construidas por la mano del hombre para concluir en las que modernamente se ha denominado “instantáneas”, esenciales en nuestro convulsionado mundo. Las comunicaciones —han dicho los organicistas— son como las arterias del Estado, y, salvado que sólo se trata de una comparación pedagógica, es necesario decir que por ellas llegan al Núcleo Vital del Estado los estímulos que pueden

<sup>15</sup>Basta recordar por vía ejemplar los casos históricos de la Guerra Franco-Prusiana o de la Segunda Guerra Mundial.

amagar su integridad; por ellas también se realiza el comercio y el transporte de las materias primas a los centros manufactureros y de los productos elaborados a los centros consumidores. Cumplen en definitiva un fundamental papel en la transmisión de los influjos espirituales y culturales que propenden a la mantención de la identidad cultural de una nación. Todo lo anterior, debidamente apreciado, ha hecho que no exista actualmente ninguna nación poderosa que haya descuidado esta importante herramienta de desarrollo, más aún, las naciones que por cualquier razón no han dado la debida importancia a sus comunicaciones, en muchos casos se han visto en la necesidad de perder territorios al estar éstos “desconectados” del Núcleo Vital o de las Areas Vitales secundarias.

Estos cuatro elementos —someraamente descritos— forman el quicio mismo sobre el que debe apoyarse una teoría geopolítica general. Ellos también han de ser el fundamento de los estudios geopolíticos particulares arraigados en una realidad geográfica singular.

Quien analice estos cuatro elementos de la contextura del Estado podrá percatarse que entre ellos existe una íntima correlación, de forma que difícilmente alguno de ellos aparece verdaderamente comprensible sin el aporte totalizador del resto. Es entonces esta armonía lo que constituye la esencia de los estudios geopolíticos, siendo posible constatar, además, que en cada uno de ellos las ciencias particulares tienen importantes aportes que hacer para su recta comprensión.

No es extraño a la Economía el estudio del Espacio Intermedio en el cual han de producirse las materias primas, ni lo es tampoco el análisis de las vías de comunicación como importante factor en la viabilidad de la producción, no se aparte de la Agronomía el estudio del aprovechamiento del suelo agrícola de los espacios intermedios ni la forma de recuperar territorios baldíos o desérticos para la producción de alimentos. No repugna a los estudios de Sociología el análisis de la permeabilidad de las fronteras sobre los habitantes, ni tampoco está fuera de su competencia dilucidar la influencia de las tierras altas o bajas sobre una comunidad organizada, etc.

Tampoco es extraño a la ciencia histórica el estudio de la contextura del Estado. De su análisis deducirá el fundamento de muchos hechos, de muchos conflictos, etc., que al ser estudiados en forma sucesiva y sistemática pueden servir para proyectar líneas de acción futura o para interpretar constantes históricas.

La Sociología nos podrá explicar también el comportamiento de un núcleo humano organizado, porque en ese comportamiento no estarán ausentes las influencias de las comunicaciones, el aislamiento producto de la posición geográfica, etc.<sup>16</sup>.

Como podrá apreciarse, podríamos seguir afirmando que muchas otras ciencias o disciplinas en sus estudios han de tener en cuenta estos elementos básicos que configuran la contextura del Estado.

<sup>16</sup>No compartimos el pensamiento de algunos geopolíticos que, a la luz de estos razonamientos, concluyen la existencia de una geoeconomía, una geohistoria, una geosociología, etc. La geopolítica engloba estos conceptos sin necesidad de multiplicarlos, haciendo difícil determinar su contenido.

Pero es también en este análisis donde la Geopolítica ha de ser honesta, porque, como puede comprenderse, existe una notable penetración recíproca entre lo que constituye en sí mismo el quicio de una disciplina geopolítica y los conocimientos de otras ciencias. Y nuestra honestidad consiste en afirmar que actualmente no está delimitado del todo el campo propio del quehacer de nuestra disciplina.

La Geopolítica —por decirlo en pocas palabras— no parece tener plenamente delineados aún un conjunto de conocimientos propios y específicos que permitan afirmar con toda certeza que constituye una verdadera ciencia. Nuestra disciplina es hoy un método de análisis del cual pueden extraerse “conclusiones políticas”, un análisis que pretende —ante todo— otorgar una orientación geográfico-política a las ciencias más directamente relacionadas con el hombre o que tienen a éste como sujeto de estudio.

Es por lo anterior que en el actual estado de desarrollo de la Geopolítica, podría ser calificada más bien como un arte —si por ello entendemos “la recta razón del obrar”— aplicado a la conducción política del Estado.

No parece existir aún un método ordenado, sistemático y causal que, del estudio interrelacionado de los elementos que constituyen la presentación física del Estado más los aportes particulares de las ciencias, permita deducir con carácter general conclusiones de orden político. Tal método —que ya comienza a perfilarse— es de difícil logro porque ha de tenerse en cuenta que, en primer lugar, es necesario descubrir una adecuada forma de estudiar las interrelaciones entre los cuatro elementos señalados y, luego, añadir a ello los aportes de las ciencias particulares. A la vista de tal argumentación podría esgrimirse la imposibilidad de concebir un método tan complejo. Sin negar la dificultad, es necesario, sin embargo, sostener que con el paso del tiempo los estudios geopolíticos van permitiendo acercarse a ciertas conclusiones valederas. Por ello, puede afirmarse que nuestra disciplina requiere aún de bastantes años para completar su desarrollo, que al igual como ha sucedido con otros cuerpos de conocimientos, sólo al cabo del tiempo logran perfilar sus verdaderos caracteres.

A las anteriores consideraciones —un tanto complejas si se quiere— es necesario añadir que la Geopolítica, más que una disciplina de carácter universal, se ha constituido esencialmente en un discurrir particular asentado sobre una realidad geográfica determinada y que busca servir a un Estado concreto. Habrá así tantas geopolíticas particulares como realidades geográficas distintas estudiadas, porque en cada una de ellas la geografía presenta distintos desafíos y las ciencias particulares entregan al hombre diversas formas de afrontarlos.

Y si fuese necesario, por último, escudriñar cuáles han sido algunos de los aportes de la Geopolítica a la realidad concreta de nuestra patria, en especial durante los últimos años, deberíamos distinguir dos circunstancias diversas.

Primeramente habría que señalar la existencia de un gran caudal de estudios geopolíticos realizados en el interior de las Fuerzas Armadas y que lamentablemente por diversas causas no siempre llegaron a fases de aplicación. Encontramos en este período un importan-

te número de militares que discurren acerca de nuestra disciplina con un contenido y una aplicación más bien castrense, y basados —fundamentalmente— en el pensamiento geopolítico alemán. El discurrir geopolítico del General Cañas Montalva constituye, sin embargo, el más importante cúmulo de conocimientos de esta disciplina que se aplican a nuestra realidad geográfica y política. Es por esto que las opiniones de este “precursor” del pensamiento geopolítico chileno aún tienen plena validez. Notables son sus estudios sobre el significado de la posición de Chile en el extremo austral de América; la importancia del dominio de las rutas australes o la necesidad de poner fin al despoblamiento de Aisén por medio de la habilitación de vías de comunicación, etc.

Un doble efecto se produce luego con el acceso de las Fuerzas Armadas y de Orden al gobierno de la República en 1973. Por una parte, nuestra disciplina deja ya las altas academias militares para ser conocida en la vida política propiamente tal; por otra, su dominio deja también el campo propio del quehacer militar para incorporarse a las aulas y a las investigaciones de la universidad o de otras instituciones civiles de altos estudios. La Geopolítica inicia así nuevos pasos en su desarrollo porque, a la prolongada y silenciosa, pero fructífera elaboración militar, se añade el aporte enriquecedor e indispensable de otras ciencias. Es esta convergencia la que hace que la Geopolítica siga hoy rindiendo con fuerza aún mayor, verdaderos frutos en beneficio del país.

Así entonces, con paso cuidadoso nuestra disciplina va recorriendo el largo camino que media entre la teoría y la práctica. La Geopolítica comienza a convertirse en un importante auxilio del conductor político que, en esta circunstancia precisa, ha sido precursor también de este pensamiento. Es esta, sin duda, una oportunidad casi única en nuestro devenir geopolítico, porque puede afirmarse que en forma repentina nuestro conocimiento debe someterse a la prueba de fuego que probará la realidad de sus conclusiones y, por qué no decirlo, su existencia misma.

No cabe duda que, a la luz de estos razonamientos, la Geopolítica ha tenido no despreciable importancia en la elaboración de un plan de desarrollo que abarca todo el quehacer nacional.

Sin ir más lejos, uno de los pilares de la nueva organización político-administrativa de Chile, como es el proceso de regionalización, encuentra parte importante de su fundamentación en los estudios propios de nuestra disciplina. No hay duda que Chile desde su consolidación como nación independiente ha sido una nación eminentemente centralizada. Santiago y la Zona Central de nuestro país han informado la vida nacional de tal manera que las regiones extremas han pasado a ser tributarias de ésta. Nuestro desarrollo político también contribuyó a ello, no obstante las aspiraciones programáticas de la Carta Política de 1925. Y si a lo anterior se agregan las dificultades que nuestros territorios extremos presentan, no debemos extrañarnos del abandono secular de gran parte de los mismos, consecuencia de lo cual es la falta de población en grandes “espacios intermedios” cuya aptitud para la vida humana está demás probada. Ese mismo abandono —que no es el caso analizar aquí— explica en cierta forma las pérdidas territoriales importantes que sufrimos a pocos años de nuestra independencia.

También un somero análisis podrá descubrir que en nuestro “espacio intermedio” existen escasos Núcleos Vitales secundarios capaces de generar un verdadero interés económico y demográfico, y que teniendo suficiente autonomía puedan dar verdadera vida a las zonas extremas. Faltó siempre la autonomía que en muchos casos no era fácil conceder por las consecuencias políticas que podría traer consigo. A todo lo anterior —que sólo hemos citado por vía ejemplar— se añadía la existencia de un gran espacio intermedio de crecimiento que, como consecuencia lógica, no era aprovechado.

El análisis conjunto de estas realidades, así como las conclusiones que se deducen de un estudio estratégico del territorio de Chile, llevaron a estructurar un proceso de regionalización del país que busca esencialmente implementar políticas de aprovechamiento integral de las potencialidades regionales, dotando para ello a las mismas de una cierta autonomía administrativa y financiera acompañada de una relativa capacidad de decisión política.

La Regionalización representa así el mayor esfuerzo político-administrativo llevado adelante por un gobierno en Chile, cuyos resultados han de producirse en forma plena sólo con el transcurso de muchos años. Tras ella se esconden los fundamentos de un auténtico desarrollo integral del país, no siendo lógico enjuiciar ahora los resultados de un proceso que más allá de lo jurídico y político ha de arraigar ante todo en la mentalidad, en la idiosincrasia misma del pueblo chileno.

Por otra parte, también la Geopolítica ha contribuido a la elaboración de políticas sectoriales de vital importancia para el desarrollo nacional. Se encuentra aquí —en primerísimo lugar— la actual “política de población” concorde con la Declaración de Principios del actual Gobierno y base esencial de un desarrollo armónico de las potencialidades que presenta nuestro territorio. Hay que afirmar en este campo que el actual gobierno es el primero en la historia de Chile que ha elaborado una política coherente de población, después de varios lustros de experimentos basados en ideologías neomalthusianas cuyas desastrosas consecuencias son hoy reconocidas en Europa y los Estados Unidos. La “política de población” ha sentado las bases de un efectivo aprovechamiento de nuestro territorio que, unido al proceso de regionalización antes indicado, permitirá en el mediano y largo plazo un efectivo aprovechamiento de nuestros espacios intermedios y la creación de importantes Núcleos Vitales secundarios en las regiones extremas.

Son todas estas líneas de acción el resultado de un estudio conjunto y sistemático de múltiples factores, estudio en el cual nunca se ha perdido de vista la esencial importancia que representan los factores geográficos. No ha de dudarse entonces que a la luz de una concepción geopolítica como la que antes hemos descrito, todas estas realidades encuentren parte de su fundamento en un análisis de esta índole.

También quien conozca el secular aislamiento de nuestra zona austral podrá descubrir a la Geopolítica guiando los pasos por donde se ha llegado a la decisión de construir la “Carretera Austral”. Y aun cuando la Economía pudiera estimar que tal vía de comunicación no cumple los requisitos mínimos que aconsejen una obra pública de esta envergadura,

la Geopolítica, apoyada por otras tantas disciplinas, ha señalado la evidente necesidad de concretar tal iniciativa.

Estas ideas —sólo esbozadas— pensamos que pueden ser el verdadero fundamento de una Geopolítica chilena, una Geopolítica que tomando sus bases de los sabios que le dieron un lugar entre los modernos conocimientos, hoy se levanta en Chile como una no despreciable arma en nuestro camino hacia el desarrollo.

El análisis conjunto de estas realidades, así como las conclusiones que se deducen de un estudio estratégico del territorio de Chile, llevan a estructurar un proceso de regionalización del país que busca esencialmente implementar políticas de aprovechamiento integral de las potencialidades regionales, dotando para ello a las mismas de una cierta autonomía administrativa y financiera acompañada de una relativa capacidad de decisión política.

La Regionalización representa así el mayor esfuerzo político-administrativo llevado adelante por un gobierno en Chile, cuyos resultados han de producirse en forma plena sólo con el transcurso de muchos años. Tras ella se encuentran los fundamentos de un auténtico desarrollo integral del país, no siendo lógico esperar ahora los resultados de un proceso que más allá de lo jurídico y político ha de atarajar ante todo en la mentalidad, en la ideología misma del pueblo chileno.

Por otra parte, también la Geopolítica ha contribuido a la elaboración de políticas sectoriales de vital importancia para el desarrollo nacional. Se encuentra aquí —en primer lugar— la actual "política de población", concordante con la Declaración de Principios del actual Gobierno y base esencial de un desarrollo armónico de las potencialidades que presenta nuestro territorio. Hay que situar en este campo que el actual gobierno es el primero en la historia de Chile que ha elaborado una política coherente de población, después de varios largos experimentos pasados en ideologías neomalthusianas cuyas desastrosas consecuencias son hoy reconocidas en Europa y los Estados Unidos. La "política de población" ha sentado las bases de un efectivo aprovechamiento de nuestro territorio que, unido al proceso de regionalización antes indicado, permitirá en el mediano y largo plazo un efectivo aprovechamiento de nuestros espacios interiores y la creación de importantes Núcleos Secundarios en las regiones extremas.

Con todas estas líneas de acción el resultado de un estudio conjunto y sistemático de múltiples factores, cuando en el cual nunca se ha perdido de vista la esencial importancia que representan los factores geográficos. No ha de dudarse entonces que a la luz de una concepción geopolítica como la que antes hemos descrito, todas estas realidades encuentran parte de su fundamento en un análisis de este índole.

También quisiéramos hacer un comentario de nuestra propia actividad política respecto a la Geopolítica cuando los pasos por donde se ha llegado a la decisión de constituir el "Comité Asesor" y un comité de trabajo en la materia están en la vía de comenzar. No cumple los requisitos mínimos que aconsejan una obra pública esta investigación.

# LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

*Arturo Aylwin Azócar*

Abogado, Fiscal de la Contraloría General de la República

Profesor de Administración Pública de la Academia

Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

## INTRODUCCION

Como es de conocimiento público, la Constitución Política contempla la elaboración de un conjunto de leyes orgánicas que complementarán las disposiciones constitucionales en materias de especial relevancia consultadas en la Ley Fundamental. Entre ellas se encuentra la relativa a la Organización de la Administración Pública.

Por otra parte, también es sabido que se formó una Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales, la que, en definitiva, por decisión adoptada últimamente, se integrará al Consejo de Estado.

La referida Comisión solicitó la opinión de diversas autoridades y especialistas en relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública. Entre otros, se pidió nuestra opinión, en nuestra calidad de profesor y de Fiscal de la Contraloría General de la República.

En el presente trabajo nos referiremos al tema sobre la base de la exposición verbal hecha ante la Comisión antes aludida.

### I

#### ALCANCE DEL ARTICULO 38 DE LA CONSTITUCION POLITICA

El Capítulo IV del texto constitucional trata del Gobierno. Dicho capítulo establece las normas relativas al Presidente de la República, para enseguida regular los Ministros de

Estado e inmediatamente, a continuación, referirse a las “Bases Generales de la Administración Pública” en el artículo 38. Dicho precepto es del siguiente tenor:

“Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes”.

“Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.

El análisis de este precepto demuestra que la Ley Orgánica Constitucional sobre la Administración debe tratar de dos tipos de materias muy vinculadas entre sí: a) Por una parte, ella debe determinar la organización básica de la Administración Pública, y b) Por otra parte, debe establecer normas sobre carrera funcionaria en términos de garantizar de darle una real vigencia a esta última.

La frase “principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse” está referida a la carrera funcionaria y no a la organización básica de la Administración Pública, según se infiere de la ubicación y sentido del texto.

El artículo 38 dispone, aludiendo a la Administración Pública, que esta Ley Orgánica “asegurará la igualdad de oportunidades de ingreso a ella” como “la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes”. Con todo, no se trata de materias distintas, que tengan su propia identidad, sino de aspectos integrantes de la misma carrera funcionaria; hay que entender que en atención a su especial trascendencia, el constituyente las ha establecido de un modo expreso y con un carácter obligatorio.

## II

### CRITERIOS APLICABLES PARA LA ELABORACION DE ESTA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL

La Constitución Política no define ni aclara el concepto de ley orgánica constitucional. Sin embargo, por razones de texto y de objetivos, ésta constituye un texto complementario de la Ley Fundamental que permite regular de un modo básico y sistemático una institución ya prevista en la Constitución Política.

En consecuencia, no corresponde que la Ley Orgánica Constitucional de la Administración Pública entre a regular toda su organización, sino que debe limitarse a fijar sus grandes bases jurídicas. El detalle de la organización administrativa, especialmente de los diferentes sectores, será objeto de leyes comunes las que, obviamente, deben encuadrarse en la Ley Orgánica Constitucional, pues de lo contrario estarían infringiendo el mandato constitucional y cabría impugnarlas por ser violatorias de la Constitución Política.

Por otra parte, en la elaboración de esta ley no puede olvidarse el carácter que tiene la Administración Pública. Ella no constituye un fin en sí misma, sino que, por el contrario, es mero instrumento o medio para la realización de las políticas y planes del Gobierno. La Administración tiene, por consiguiente, un carácter operativo en función del cumplimiento de los objetivos nacionales.

### III

## BASES DE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

### 1° Aspectos Generales

En mi opinión, dentro del contexto unitario de la gestión administrativa del Estado, reforzado fundamentalmente en el carácter presidencial del régimen chileno, el concepto de Administración Pública que emplea el artículo 38 de la Constitución Política es amplísimo y comprende, por lo tanto, todos los organismos creados por ley integrantes de la Administración, sean o no centralizados.

Lo anterior no impide que algunas instituciones, por sus características muy especiales deban tener un tratamiento diferenciado y, por lo mismo, deben ser regulados no por esta Ley Orgánica Constitucional sobre Administración Pública, sino por sus propias leyes orgánicas constitucionales como es el caso de las municipalidades, del Banco Central y de la Contraloría General de la República. Se encuentran también en una situación especial las universidades. Naturalmente ello no constituye impedimento para que esos ordenamientos legales específicos puedan remitirse y hacerles aplicables ciertas normas del régimen general de esta ley orgánica.

Es necesario consignar que la Ley Orgánica de la Administración no se encuentra limitada a lo propiamente estructural. Lo orgánico es comprensivo no sólo de la forma como está integrada la Administración, sino que incluye también la regulación sistemática de la misma con el objeto de permitir su adecuado funcionamiento, ejecutando de este modo la normativa constitucional de la cual deriva.

### 2° Bases estructurales de la Administración

Es evidente que la estructuración administrativa debe partir del supuesto esencial de que en la cúspide del sistema está el Presidente de la República, como administrador del Estado. Por lo mismo, la Ley Orgánica Constitucional debe reforzar la idea de que la Administración Pública conforma un solo todo y que, por muy descentralizada o desconcentrada que sea, tiene que ajustarse a la jerarquía presidencial.

No resulta conveniente señalar en el texto orgánico constitucional cuáles son las atribuciones del Presidente de la República, pues resultaría repetitivo de lo ya establecido muy claramente en la Constitución Política. En todo caso, sí que es pertinente que esta ley deje abierta la posibilidad de que existan organismos de apoyo y de asesoría directa al Jefe del Estado, sin vinculaciones con los Ministerios que son los órganos naturales a través de

los cuales el Presidente de la República ejerce sus funciones de gobierno o de administración. Sin embargo, cabe recordar que, conforme lo dispone el artículo 35 de la Constitución Política, las decisiones presidenciales deben manifestarse a través de decretos que requieren necesariamente de la firma del o los Ministros de las carteras correspondientes.

Por otra parte, resulta obvio que la estructuración del aparato administrativo del Estado tiene que hacerse en términos de respetar el sistema regional consultado en nuestra Constitución Política y debe ser consecuente con las aspiraciones de descentralización y de desconcentración administrativas propugnadas en los artículos 3º y 103 del texto constitucional.

La estructura básica que contemple la Ley Orgánica Constitucional no debe introducir elementos demasiado teóricos y de muy difícil aplicación, lo que sólo complicaría el sistema que se propugna dando lugar a múltiples confusiones o distorsiones. Por eso creemos que constituiría un grave error elaborar esta normativa sobre la base de hacer distingos entre actos de gobierno y actos de administración, conceptos no definidos por la Constitución y que admiten distintas interpretaciones y que, por lo mismo, plantean controversias en el plano doctrinario.

### *3º Rol de los Ministerios*

La determinación de los Ministerios y su organización específica es materia propia de ley corriente y no de esta Ley Orgánica Constitucional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución Política.

En cambio, tiene gran relevancia definir el rol de los Ministerios frente a la sectorización de los problemas que corresponde acometer al Poder Ejecutivo. Al respecto, estimo que la idea de sector es inseparable de la de Ministerio, en forma de que a cada sector que implica organismos, actividades y funciones vinculadas estrechamente por uno o más factores comunes, debe corresponder a un solo Ministerio. Es necesario evitar, dentro de lo posible, que ciertos problemas queden adscritos simultáneamente a dos o más Ministerios, pues daría origen a bastantes confusiones y a múltiples conflictos. En todo caso, será el legislador a quien corresponde determinar los sectores, conforme a criterios nacionales y de acuerdo con las circunstancias que concurren.

Ahora bien, los Ministerios, como brazo del Presidente de la República, tienen un rol esencial en la conducción del sector correspondiente. Esto significa que a cada Ministerio le cabe el estudio y la proposición de las políticas, planes, programas y proyectos relativos al sector, como asimismo la elaboración de las normas que tiendan a su cumplimiento. Igualmente los Ministerios deben estar definidos como instrumentos permanentes de fiscalización para verificar el acatamiento de las normas e instrucciones del Gobierno y, por otra parte, les corresponde efectuar la supervigilancia o tutela inherente a los servicios descentralizados.

Sólo muy excepcionalmente, en casos calificados por el legislador, los Ministerios deben ser órganos de ejecución, pues esta labor operativa es propia de los servicios públicos.

El rol de los Ministros se confunde con la de los Ministerios mismos, en su calidad de colaboradores inmediatos y de la confianza de S.E. el Presidente de la República. Sus poderes emanan de su calidad de órganos del propio Jefe del Estado. Por lo mismo, resulta improcedente que la Ley Orgánica Constitucional de la Administración Pública regule específicamente el tema.

En cambio, interesa destacar y definir con claridad las funciones de los Subsecretarios, como colaboradores de los Ministros, como sus subrogantes naturales, salvo excepciones calificadas, como jefes superiores de la organización administrativa interna del Ministerio y como ministros de fe de las actuaciones ministeriales, y además de la ejecución de tareas de fiscalización proyectadas hacia todo el sector, incluido el ámbito regional.

A propósito de regionalización, parece indispensable que esta Ley Orgánica reconozca que todos los Ministerios, salvo casos calificados por el legislador, deban estar presentes en las Regiones a través de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, las que no sólo estarán dotadas de facultades propias definidas por la ley, sino también de aquellas que les deleguen los Ministros. En todo caso, esta materia aparece bien regulada en las normas legales vigentes sobre regionalización, de tal manera que no parece conveniente incurrir en repeticiones innecesarias en esta ley.

#### 4º *Los servicios públicos*

Las unidades básicas del aparato administrativo del Estado están constituidas por los servicios públicos

Cada vez que la ley crea una organización administrativa con un fin de carácter público, estamos en presencia de un servicio público.

Es evidente que dentro del contexto constitucional la necesidad de crear determinados servicios públicos y el ámbito de competencia de éstos, debe armonizarse con el rol subsidiario del Estado. Sin embargo, en definitiva será el legislador común quien calificará en cada oportunidad las necesidades públicas que requieren de la atención por parte de estos organismos integrantes de la Administración del Estado.

Los servicios públicos habrán de regularse, en su condición de órganos de ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos, con una doble perspectiva: la nacional y la regional. No se trata, pues, de crear toda una estructura administrativa nacional. Se trata, por el contrario, de que la misma Administración esté subordinada al Presidente de la República, a través de los Ministerios, en los asuntos que tengan naturaleza nacional y que, simultáneamente, esté subordinada a las autoridades regionales en las materias que sean propias del nivel regional.

Por regla general, los servicios públicos deben ser nacionales, sin perjuicio de su desconcentración territorial. Excepcionalmente puede admitirse la necesidad de servicios regionales e, inclusive, provinciales. Con todo, resultaría entabante establecer una clasificación muy rígida al respecto.

Desde el punto de vista funcional, es imprescindible que la Ley Orgánica Constitucional de la Administración Pública haga una clasificación definida y simple de los servicios públicos. Para lograr ese propósito bastaría con distinguir entre los servicios públicos centralizados, caracterizados por su subordinación jerárquica al Presidente de la República y porque actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio del Estado, y los servicios públicos descentralizados, sometidos sólo a la supervigilancia o tutela administrativa presidencial y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En la actualidad el legislador se vale de un lenguaje muy variado y a veces bastante confuso para tipificar las diferentes clases de servicios públicos. Si la ley orgánica pretende hacer claridad en esta materia, bastaría con que se atribuyera a cualquier servicio público que se crea la condición de centralizado o descentralizado para determinar el régimen jurídico que le es aplicable con todos los efectos que le son propios.

El texto constitucional ha empleado accidentalmente algunas denominaciones que no tienen justificación alguna en la realidad vigente (los artículos 62, N<sup>os</sup> 2 y 3 se refieren a los servicios "fiscales", "semifiscales", "autónomos" y "entidades semifiscales"). Sin embargo, para los efectos de la racionalización administrativa que se pretende con esta Ley Orgánica Constitucional, podría hacerse sólo la gran clasificación antes consignada, admitiendo que los servicios descentralizados son susceptibles de diversas denominaciones que el legislador se encargará de ir simplificando progresivamente.

En relación con esta misma materia, conviene enfatizar la idea de que los servicios descentralizados deben constituir la excepción. La manía de otorgar a los servicios públicos los atributos de personalidad jurídica y de patrimonio propio sólo conduce a complicar la madeja administrativa. Otra cosa muy distinta es que exista conveniencia en otorgar cada vez más un mayor grado de autonomía de gestión a los servicios, dándoles unas posibilidades de iniciativa creadora para realizar las funciones que la ley les encomienda. Y esto puede lograrse plenamente a través de desconcentraciones orgánicas, atribuyendo competencias, o mediante delegaciones de facultades dispuestas por la vía administrativa.

En todo caso, todos los servicios públicos, por muy descentralizados que sean, deben encuadrar su acción a los planes y políticas fijadas por el Supremo Gobierno a través de los respectivos Ministerios. En este sentido los servicios están siempre sometidos a esa subordinación. Aún más, la supervigilancia o tutela del Presidente de la República, que se ejerce por intermedio de los Ministerios, exige la aprobación o autorización suprema respecto de ciertos actos que por su naturaleza o efectos pueden comprometer en forma trascendente al Estado.

Conviene tener presente que hay que propugnar nítidamente la línea de la desconcentración territorial de los servicios públicos, como un requerimiento propio del sistema regional previsto en la Constitución Política.

Por último, soy contrario a definir en esta Ley Orgánica la estructura de los servicios porque rigidizaría el sistema; menos correspondería establecer las facultades de las jefaturas de los servicios, pues son ellas demasiado obvias. No obstante, bien podría ser conveniente

precisar las atribuciones de los Directores de los servicios frente a los terceros, especialmente en cuanto corresponde al ejercicio de potestades de índole reglamentaria y a las vinculaciones de tipo judicial o extrajudicial.

#### 5° Situación de las empresas del Estado

El artículo 21, N° 19, de la Constitución Política dispone que el Estado puede realizar actividades empresariales sólo mediante autorización expresa dada por ley de quórum calificado. Si, en conformidad con ese precepto, se crea una empresa pasa ésta a regirse por el derecho común y, consecuentemente, no integra la Administración del Estado.

Sin embargo, el mismo precepto antes citado concibe la posibilidad de que el legislador, mediante una ley de quórum calificado, someta a una empresa al régimen propio de derecho público, total o parcialmente.

Pues bien, en el caso recién propuesto la empresa reuniría todas las características de los servicios públicos y, por ende, necesariamente deben ser reconocidos como tales e integrantes de la Administración del Estado. Lo contrario importaría consolidar un preciosismo jurídico que no se compadecería con la realidad. Cabe preguntar ¿cómo podría desconocerse que la Empresa de Ferrocarriles del Estado, la Línea Aérea Nacional o el Banco del Estado integran el aparato administrativo del Estado? Por lo demás, esa realidad ha sido formalmente reconocida por la Constitución Política al admitir la existencia de empresas del Estado dentro del sector público (Art. 62, N°s 2 y 3).

Obviamente estas empresas deben quedar sometidas a reglas especiales que faculten la realización de sus actividades comerciales, industriales, de producción de bienes o de prestación de servicios a cambio de precios o tarifas y son sin perjuicio del funcionamiento de las llamadas empresas de economía mixta, con participación mayoritaria del Estado, que son sociedades privadas y que no integran la Administración.

#### 6° Otras materias vinculadas a la estructura administrativa

Estimamos que la Ley Orgánica Constitucional sobre Administración Pública habría de regular también diversas otras materias puntuales que tienen particular trascendencia y que están muy vinculadas al funcionamiento de los servicios públicos.

Entre ellas cabe destacar las siguientes:

a) Es necesario consagrar un sistema que implique reconocer una capacidad jurídica amplia a los organismos integrantes de la Administración del Estado para la realización de los actos y contratos inherentes a su gestión patrimonial con la sola limitación de someterse a la especialidad del servicio y a las restricciones y modalidades que establezcan la Constitución y las leyes respecto de determinadas acciones;

b) Bajo ningún respecto puede admitirse que la Administración Pública ejerza funciones de tipo jurisdiccional. El artículo 73 de la Constitución Política es terminante al respecto. La potestad jurisdiccional no puede confundirse con la competencia propiamente administrativa que se atribuya a los servicios públicos, de cuyas decisiones podrá reclamarse por vía judicial ante los tribunales de lo contencioso administrativo o ante los tribunales ordinarios;

c) Es conveniente clarificar la situación de ciertos órganos, Juntas o Comisiones, de carácter generalmente asesor, que funcionan esporádicamente y que no reúnen las características de los servicios públicos formalmente establecidos como tales;

d) Es imprescindible contemplar mecanismos de participación y de apoyo de los particulares, especialmente de corporaciones privadas en la gestión administrativa del Estado. Particular relevancia tiene el régimen de administración de los establecimientos educacionales y otros, de carácter fiscal o municipal, por parte de corporaciones privadas, las que, por definición conceptual, no pueden perseguir fines de lucro. Conviene precisar la naturaleza y efectos de la vinculación de esas corporaciones con la Administración la que puede extenderse a diversos servicios siempre que se contemplen los resguardos necesarios al interés público y al patrimonio estatal. Dentro de esta misma línea, procede regular la situación de los llamados establecimientos públicos que cooperan con la Administración;

e) El artículo 39 de la Ley Orgánica de Municipalidades dispone: “Para facilitar la acción administrativa del Estado en estas comunas —se refiere a las comunas rurales— podrá una misma repartición estatal realizar simultáneamente funciones que correspondan a dos o más servicios por acuerdo de las jefaturas superiores de éstos. Este acuerdo será aprobado por decreto supremo en el que se establecerán las formas de financiamiento, el sistema jerárquico y de administración general para el cumplimiento de esta norma, sin que rijan las reglas generales sobre incompatibilidad”.

Estimamos válido este precepto y, a nuestro parecer, sería importante establecerlo como regla general en la Ley Orgánica sobre Administración del Estado. Es increíble cómo muchas veces se suprimen reparticiones estatales en lugares aislados, por ser muy alto el costo de su mantenimiento, cuando la solución para lograr el mismo objetivo está en la refundición de varias reparticiones, sin producir menoscabo a ninguna de las funciones que es conveniente realizar en beneficio de la comunidad. No existe ningún problema para que una misma oficina desempeñe simultáneamente, por ejemplo, las funciones de Correos, de Tesorería, de órgano de difusión de turismo, etc. Creemos que una regla semejante establecida en la Ley Orgánica Constitucional de la Administración Pública, facilitaría enormemente la acción y presencia del Estado cuando sea necesario para satisfacer las necesidades públicas, especialmente en lugares aislados;

f) Muy vinculado a lo anterior, cabe reconocer una amplia competencia para delegar el ejercicio de determinadas funciones de un servicio en otro mediante la celebración de convenios. Igualmente debe propugnarse la acción coordinada de las diversas instituciones públicas, en cualquier nivel y tratándose de cualquier materia, y

g) Por último, a pesar de que las sociedades de economía mixta y otras instituciones con participación mayoritaria estatal no integran el aparato administrativo del Estado, debe definirse su vinculación con el Poder Ejecutivo a fin de evitar distorsiones o un mal uso del poder estatal a través de estos organismos, los que pueden conformar una verdadera Administración invisible y sin las responsabilidades inherentes al ejercicio de la función pública.

### *7º Normas relativas a la actividad de la Administración*

No es materia de una ley orgánica constitucional la regulación de los procedimientos administrativos, puesto que ella es de competencia de una ley común, según lo establece el artículo 60, Nº 18, de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, dentro del concepto amplio de organización que hemos señalado al comenzar el presente estudio, consideramos que a esta ley constitucional corresponde regular algunos aspectos fundamentales vinculados a la actividad administrativa, pues forman parte integrante del régimen orgánico de la Administración del Estado.

Desde luego, parece de toda conveniencia precisar los modos de expresión de las decisiones de la autoridad administrativa, reservando la denominación de decretos a las órdenes presidenciales y dándole el nombre de resoluciones a todas las demás.

Asimismo procede contemplar algunas reglas que aseguren la vigencia de ciertos principios elementales como son los de certeza administrativa, de legalidad, de publicidad de los actos y de responsabilidad.

En relación con la responsabilidad, es necesario dejar instituido el deber de indemnización de los daños injustos de carácter particular que se causen a las personas con motivo de la gestión administrativa, especialmente cuando hay un mal funcionamiento del servicio que es imputable a la Administración.

La responsabilidad estatal es sin perjuicio de las que correspondan a los funcionarios por las faltas cometidas. Sin embargo, conviene consignar una regla categórica en el sentido de que cada agente responde sólo de sus propias actuaciones. De este modo el delegatario será personalmente responsable de las acciones ejecutadas en virtud de la delegación y el delegante no responderá por aquéllas, salvo cuando se acredite que hay negligencia en el ejercicio de las facultades de dirección y de fiscalización que correspondan al delegante.

La Administración Pública debe contar, asimismo, con sus propios sistemas de fiscalización interno, en concordancia con los controles externos que sean procedentes, a fin de garantizar una mayor eficiencia y el adecuado respeto a la normativa vigente.

#### IV

### BASES FUNDAMENTALES SOBRE CARRERA FUNCIONARIA

#### 1º Reglas Generales

El artículo 38 de la Constitución Política establece un mandato bien claro en el sentido de que la Ley Orgánica de la Administración Pública “garantizará la carrera funcionaria”.

El cumplimiento de esta orden constitucional exige el establecimiento de reglas que aseguren que la legislación estatutaria contemple mecanismos objetivos y técnicamente concebidos en materias de ingreso, calificaciones, permanencia, ascensos, responsabilidades, deberes y otras vinculadas a la carrera funcionaria.

Desde luego, los requisitos para el desempeño de cualquier función pública deben estar determinados según las características y nivel de los cargos. Por otra parte, la regla general es que el ingreso a la Administración debe efectuarse mediante concurso público.

La gran excepción debe ser que los empleos sean de la exclusiva confianza, tratándose sólo de cargos superiores de la Administración o de algunos que por sus especiales características requieran tal calidad. El sistema generalizado de cargos de confianza importa la negación misma del principio de la carrera funcionaria que ordena garantizar la Constitución Política.

En los procesos de selección tienen que participar órganos imparciales que les permitan dar la máxima seriedad, contemplándose, además, instancias de reclamación. Respecto de ciertas funciones, es factible exigir que los interesados necesiten aprobar algunos cursos especiales para postular.

Respecto de las promociones consideramos indispensable el establecimiento de escalafones por especialidad, los que pueden ser comunes, por sectores, por servicios específicos o de carácter regional.

La Ley Orgánica debe reconocer el derecho al ascenso, sobre la base del cumplimiento de requisitos objetivos indicados en la ley, excluidos los cargos de confianza y de libre designación, y pueden también exigirse de una calificación mínima para postular a puestos superiores. Puede también imponerse como requisito la aprobación de determinados cursos de perfeccionamiento. El régimen de las Fuerzas Armadas es, a nuestro juicio, un buen ejemplo de este sistema, el que resulta perfectamente aplicable en la Administración Civil, ya que los funcionarios no deben ascender por el simple transcurso del tiempo, sino que por sus merecimientos. En todo caso, corresponde ponderar la antigüedad en el servicio, ya que no parece lógico que alguien recién ingresado perciba la misma remuneración y tenga igual tratamiento que una persona que cuenta con muchos años de labor en la Administración.

En lo tocante a las remuneraciones, es de toda conveniencia reafirmar el sistema de escala única, a pesar de que este concepto se ha desdibujado con el tiempo. Creemos que la

Ley Orgánica Constitucional dificultará que se altere su sentido, sin perjuicio de que pueda contemplarse la posibilidad de establecer excepciones muy calificadas.

La Ley Orgánica Constitucional no podrá extenderse en lo relativo a los derechos y deberes de los funcionarios, pues ello corresponderá al Estatuto Administrativo. Sin embargo, cabe consignar fundamental importancia al deber de lealtad hacia la Administración y hacia la jefatura. Desde el momento en que una persona ingresa al servicio, cabe cumplir cabalmente las órdenes y acatar las políticas vigentes y no puede actuar en una línea diferente en el ámbito de su gestión, sin perjuicio de su derecho a representar las órdenes ilegales y de su derecho a ser respetado en la expresión de sus ideas. La Administración debe tener un carácter profesional, jerarquizado e instrumental, lo que imprime el verdadero rol técnico de los funcionarios. Por eso mismo corresponde enfatizar el acatamiento de la legalidad, contemplándose drásticas sanciones para el caso de infracción. Igualmente corresponde castigar severamente la realización de cualquier actividad de tipo político dentro de la Administración y el uso de la autoridad jerárquica para tal efecto.

Lo anterior debe ir acompañado de reglas sobre probidad y dignificación funcionaria, con un régimen de estímulos no sólo de tipo pecuniario, sino también moral. Actualmente en la Administración Pública no hay reconocimientos de ninguna especie en tal sentido, lo que resta la necesaria motivación. Cabe seguir el ejemplo que ofrecen las Fuerzas Armadas al respecto.

Por otra parte, se requieren mecanismos claros de responsabilidad en lo administrativo, civil y penal, dentro de cada nivel y el reconocimiento, no del derecho a la propiedad del cargo, sino del ejercicio de la función, la que debe expirar exclusivamente en casos de mal comportamiento o por causales muy calificadas por el legislador y claramente predeterminadas.

## *2º Reglas Específicas sobre Capacitación*

El artículo 38 de la Constitución Política dispone que la Ley Orgánica de la Administración Pública "asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes".

Como es fácil advertir de la sola lectura del texto constitucional, la Ley Orgánica Constitucional no debe limitarse a establecer principios o aspiraciones programáticas sobre capacitación, sino que corresponde que ella fije reglas que permitan que ese proceso se realiza efectivamente.

A nuestro juicio la única manera de cumplir el mandato constitucional es disponiendo la existencia de un verdadero sistema de capacitación, que contemple la realización de programas de distinta índole y debidamente concordados, con la participación de órganos de los sectores público y privado, con exigencias perentorias a los servicios para realizar o facilitar esas tareas, con un régimen de financiamiento adecuado, y con un régimen de estímulos y de sanciones para los funcionarios obligados a perfeccionarse, etc.

## CONCLUSIONES

A través del análisis precedente, hemos procurado explicar la naturaleza, contenido y objetivos de la Ley Orgánica Constitucional de la Administración Pública que ordena dictar el artículo 38 de la Ley Fundamental.

No es difícil comprender la trascendencia que tiene el cumplimiento urgente del mandato dado por el Constituyente. No cabe duda alguna que su concreción facilitará la tarea de lograr una Administración más técnicamente concebida como medio adecuado para la realización de las políticas y objetivos nacionales y que, al mismo tiempo, asegure un buen nivel de eficiencia.

En todo caso, nunca hay que olvidar que las leyes no resuelven por sí solo los problemas, sino que constituyen instrumentos para tal objeto. Por eso es que se requiere también, y de un modo fundamental, la formación de nuevos hábitos y la creación de una verdadera conciencia sobre la dignidad, honor y responsabilidad que implica el ejercicio de la función pública.

## REFLEXIONES SOBRE CENTROAMERICA

*Carlos Velasco Errázuriz*

Ingeniero Mecánico, Universidad Técnica del Estado. Magister Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Especialista Seguridad Industrial, Universidad Técnica del Estado. Profesor Academia en la Cátedra de Seguridad Nacional. Profesor Universitario, Universidad de Santiago. Ex Analista Internacional, Radio Portales. Analista Internacional, Canal 11 T.V.

Un viaje más o menos extenso de observación y análisis por Centroamérica y Estados Unidos ha permitido clarificar y ordenar, cuando no modificar en forma substancial, los conceptos previos que se tenía sobre una de las zonas de mayor importancia geopolítica y estratégica del orbe.

Los frutos de dicho recorrido son los que se ofrecen a continuación, en el entendido que ellos representan el particular enfoque de su autor, sin pretender que éste sea el único, ni siquiera el mejor, que al problema pueda dársele.

### 1. IMPORTANCIA DEL AREA CENTROAMERICANA

Los estados centroamericanos conforman, junto con sus homólogos caribeños, la denominada Cuenca del Caribe, cuya importancia geopolítica y estratégica puede medirse por el hecho de poseer una de las tres vías de comunicación —el canal de Panamá— entre los dos océanos más grandes del mundo la cual, a su vez, es la única artificial; por la circunstancia que aproximadamente un cincuenta por ciento de las exportaciones y de las importaciones de materias primas norteamericanas pasan a través del mar Caribe y de dicho canal; que buena parte del petróleo importado por Estados Unidos del Golfo Pérsico y zonas adyacentes para cubrir sus necesidades internas siguen este trayecto; y que en el caso de una crisis europea cerca de la mitad de los suministros norteamericanos a la OTAN deberían tomar esta ruta.

Debe, también, considerarse el hecho de que la primacía geopolítica tradicional en América ibérica que se había mantenido desde el movimiento emancipador en el cono sur del continente —específicamente en torno a Argentina, Brasil y Chile— desplazó su centro de gravedad a partir de la segunda guerra mundial a la parte norte de él con el predominio de Colombia, Venezuela y México. Esta alteración del epicentro, que se vio reforzada con la crisis petrolera de octubre de 1973, vino a acrecentar la importancia de Centroamérica y el Caribe.

## 2. POLITICAS QUE SE ENFRENTAN EN CENTROAMERICA

A despecho de la gran importancia geopolítica y estratégica alcanzada por la zona centroamericana y del Caribe ella posee, en su interior, los gérmenes que la convierten en un área de grandes tensiones, propicia, por tanto, al establecimiento en ella de poderosos intereses foráneos.

A este respecto es conveniente recordar que el nuevo mundo descubierto por Colón fue, hasta fines de la segunda guerra mundial, un conglomerado de estados iberoamericanos y anglosajones. El primero, comprendía América del Sur, Centroamérica y el Caribe, con la única excepción de la república negra de Haití, cuyos ancestros eran franceses; el segundo, abarcaba Norteamérica.

Sin embargo, esta fácil individualización se trocó en complicada con el nacimiento en la cuenca caribeña de nuevos estados aprovechando la “Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Pueblos y Países Coloniales”, de 1960, de Naciones Unidas. Fue así como al seno de la comunidad americana, y a la Organización de Estados Americanos que los agrupa, se incorporaron nuevos integrantes cuyas raíces eran anglosajonas, francesas y holandesas los cuales, al sumarse a los estados ya existentes, ayudaron a cambiar los equilibrios políticos vigentes.

Se perdió, así, en un breve lapso de menos de veinticinco años la unidad idiomática, religiosa, histórica y cultural que había constituido una impronta al sur del río Grande, situación que repercutió mucho más fuertemente en América Central y el Caribe —área donde el turbulento proceso independentista de estados inmaduros tuvo una mayor incidencia por cuanto en ella el concepto democrático era casi por completo desconocido—, que en Sudamérica, donde las inserciones de Guyana y Surinam fueron menos determinantes ya que estos dos estados, aun siendo parte del subcontinente, están cara al Caribe hacia donde, en forma natural, se orienta su destino por sus ancestros y por las facilidades de comunicación y comercio que se les presenta, en contraposición con el aislamiento en que se encuentran en Sudamérica.

Otro elemento a tener en cuenta en este proceso de pérdida de singularidad fue la existencia de fuertes grupos de comunidades indias y asiáticas en algunos de estos nuevos estados de la cuenca lo cual, también ayudó a alterar la unidad social preexistente.

Habida consideración de lo expuesto, atendida la importancia de la zona y considerando la incompreensión proverbial de los Estados Unidos hacia esta área, resulta lógico que la Unión Soviética haya iniciado una lenta penetración en ella hace más de cincuenta años a través de la ideología marxista. No obstante, los magros resultados y acontecimientos de mayor prioridad como la conflagración de 1939 hicieron que el área fuera abandonada por la jefatura soviética, posición que se reforzó al terminar la segunda guerra mundial cuando se estableció el concepto de las zonas de influencia, el cual, junto con dividir el mundo en dos zonas dirigidas por cada una de las superpotencias, evitaba la intromisión de una en el área de la otra como única forma de mantener la bipolaridad a que se había accedido junto con alcanzar la URSS, en 1949, el dominio de la fuerza nuclear.

Sin embargo, toda esta tranquilidad, mucho más aparente que real desde el momento en que las tensiones congénitas de la cuenca jamás fueron eliminadas, se vino abajo en 1960 al reconocer públicamente Fidel Castro que siempre había sido marxista-leninista. A partir de ese instante la Unión Soviética tuvo una potente base que usó con mayor o menor éxito pero que, en lo fundamental, le permitió reiniciar la penetración del área, sólo que esta vez con éxito creciente como lo prueban, luego de Cuba, Nicaragua, Jamaica, Grenada, Guyana, Surinam y las acciones en El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica, si bien ha sufrido algunos traspiés como la regresión del proceso en Jamaica y Guyana.

Es, entonces, una realidad que en la zona se enfrentan, en la actualidad, dos de las tres grandes corrientes de opinión mundiales, vale decir, democracia y socialismo marxista.

La primera, procura eliminar las extremas diferencias sociales y económicas mediante una repartición más justa de la tierra, un mayor desarrollo económico que fortalezca la clase media, un acceso más parejo a las posibilidades y la justicia, un progreso de los gremios laborales y de las organizaciones campesinas y, en resumen, un cambio profundo de las estructuras tradicionales que permitieron el brote y permanencia de dictaduras basadas en el despotismo político, la oligarquía económica y la represión de los organismos de seguridad.

El segundo, persigue explotar las condiciones preexistentes para establecer una economía centralizada que sirva de base al establecimiento irreversible de la etapa socialista, apoyándose para ello en los movimientos guerrilleros sostenidos desde el exterior.

Dentro de esta confrontación la posición adoptada por Estados Unidos, como principal representante democrático, es fundamental. Dicha postura se ha materializado a través del Plan de Desarrollo de la Cuenca del Caribe y en el Plan de Cuatro Metas Básicas que el presidente Reagan bosquejara ante la sesión conjunta del Congreso el pasado 27 de abril. Además, está analizándose una presentación que se haría al Congreso consistente en la creación de una comisión de estudios encargada de formular recomendaciones sobre la política norteamericana en el área, la cual estaría formada por representantes del mundo de los negocios, de los estamentos académicos, de las directivas sindicales y de las cúpulas de la comunidad hispánica norteamericana, excluyendo personeros del Gobierno y del Congreso. Con ello se pretende tener una visión amplia de las necesidades de cada momento en la zona y las posibles soluciones a adoptar basadas sólo en lo que sea oportuno y conveniente, sin considerar las condicionantes de política interior estadounidense.

El plan de desarrollo, que fuera aprobado por la Cámara de Representantes el 14 de julio pasado, consulta cuatro aspectos básicos: excluye la intervención armada de Norteamérica en la zona, hecho fundamental para borrar viejas heridas por actuaciones desafortunadas no muy lejanas en el tiempo; contempla una medida comercial inédita al proponer que las exportaciones de la región, con sólo dos excepciones, queden libres durante doce años del pago de aranceles al ingresar a Estados Unidos; pretende otorgar importantes incentivos en el pago de los impuestos sobre las inversiones que los norteamericanos hagan en la cuenca del Caribe; y, pretende entregar trescientos cincuenta millones de dólares como ayuda económica a los estados más necesitados del área, además de sesenta millones extras en asistencia militar.

En cuanto al plan de metas básicas, contempla también cuatro hitos fundamentales para impedir una victoria comunista en la América Central: fortalecimiento de los sistemas democráticos donde ya existen y ayuda a los estados en el proceso de alcanzar dicho objetivo cuando él no está presente; soporte al desarrollo económico; sostén a la seguridad de los estados amenazados de la región; y, apoyo al diálogo y a las negociaciones al interior de cada Estado y entre los estados que pertenecen al área.

A su turno, el marxismo internacional insertado sólidamente en Nicaragua pugna por desestabilizar, hacia el norte, a los gobiernos de El Salvador y Honduras y, hacia el sur, al de Costa Rica. El eventual éxito comunista dividiría al istmo en dos partes a través de un sólido bloque conformado por El Salvador, Honduras y Nicaragua, lo cual le permitiría presionar, sin contrapeso, sobre Guatemala, para seguir luego sobre México, por el norte, y sobre Costa Rica, y luego Panamá y su canal, por el sur.

A lo anterior cabe agregar que, en el Caribe, Cuba coacciona fuertemente sobre Haití, separado de la isla comunista sólo por el canal de Jamaica, ya que su caída produciría de inmediato el eventual colapso de Santo Domingo, estado que comparte la misma isla con la república negra.

Considerando, por otra parte, que Grenada y Surinam son estados marxistas y que otros como Guyana y Jamaica han tenido serias debilidades en esta orientación, es posible entrever que, de no tomarse prontamente medidas adecuadas, tanto el golfo de México como el mar Caribe pueden convertirse, a no lejano plazo, en un *mare nostrum* de la Unión Soviética, con lo cual Estados Unidos quedaría aislado de Hispanoamérica, con sus rutas marítimas amenazadas, y con un cerco de estados comunistas que lo bloquearían por el oriente y el sur con un sólido cordón de bases marítimas y terrestres dotadas de poder nuclear, todo lo cual señalaría que Norteamérica habría llegado a la posición más insegura de su historia y la supervivencia de la democracia en el mundo se habría tornado en algo impredecible.

### 3. MANEJO DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

Dada la importante participación que le corresponde a Estados Unidos dentro de los acontecimientos que se suceden en la región es indispensable considerar la forma en que la política exterior de dicho estado es elaborada y puesta en práctica.

Esta se basa en una relación entre el Congreso y el Presidente que varía con el tiempo dependiendo de diferentes circunstancias. Es así como el primero fundamenta su autoridad en esta materia en poderes que le otorga la Constitución, los cuales son más amplios que los entregados al segundo, y por medio de los cuales puede no sólo responder las iniciativas presidenciales sino, también, promover medidas de política propias que pueden o no coincidir con los deseos de la primera autoridad. No obstante lo dicho, a lo largo de la vida independiente de Estados Unidos existen varios ciclos, incoados por mandatarios con personalidad definida, en que el poder ejecutivo ha ido recabando responsabilidades no otorgadas por la Constitución que le han permitido controlar la política exterior hasta que el Congreso ha vuelto a reafirmar sus prerrogativas de igualdad en lo tocante a configurar dicha actividad. El último de estos ciclos tocó a su fin en 1973, cuando la culminación de la guerra en Vietnam y el escándalo de Watergate condujeron a una situación de equilibrio dinámico entre ambos poderes que se mantiene hasta hoy día.

Independientemente de si ello ha favorecido o no la lucha en contra del totalitarismo marxista, lo cierto es que gran parte de las decisiones de política exterior tienen que contar con la anuencia del Congreso, lo cual implica considerar la creciente complejidad del proceso político norteamericano basado en la relación existente entre ambos poderes, la influencia de los grupos de presión nacionales y extranjeros, la coacción de los medios de comunicación y, en definitiva, el peso que la nación tiene dentro del estado norteamericano. En otras palabras, en la actualidad las administraciones estadounidenses deben sostener sus políticas internacionales a través de la defensa pública de sus postulados ante el Congreso, los grupos de interés y los medios de comunicación, vale decir, la nación, y aun ante estados extranjeros tales como los miembros de la OTAN y algunos hispanoamericanos.

#### 4. MANEJO DE LA POLITICA EXTERIOR SOVIETICA EN EL AREA

Impedida la Unión Soviética de actuar directamente en el área ya que ello la conduciría a un enfrentamiento con Estados Unidos —como lo grafica claramente la crisis de los misiles en Cuba en 1962, en la cual el presidente Kennedy obligó al secretario general Khrushchev a retroceder, lo cual a su turno, fue causa de la caída en 1963 de este último— ha escogido un *modus operandi* que consulta dos acciones paralelas: por una parte, apoya humana, material e ideológicamente la subversión en la zona a través de Cuba y Nicaragua y, por la otra, persigue la desestabilización de los gobiernos democráticos a través de la distorsión de información.

De acuerdo con lo señalado en el punto anterior en relación a cómo se administra la política exterior norteamericana, queda clara la importancia que tiene cualquier procedimiento que presione directamente sobre sus núcleos de poder. Entre estos métodos la distorsión de información —vale decir la noticia maliciosamente manipulada para que la conveniente mezcla entre una verdad a medias y una falsedad evidente dé como resultado una falacia impoluta que se asimila subliminalmente— constituye un arma de poderoso efecto por cuanto actúa sobre los sentimientos primarios de la masa ciudadana logrando que ésta, a su turno, compela sobre sus representantes en el Congreso en pro de determinadas políticas exteriores.

En el caso en estudio el objetivo fundamental de la distorsión de información es llegar a influir sobre la voluntad de Norteamérica dado que la oposición frontal de ésta al accionar marxista en el nuevo mundo podría representar el fin no sólo de la revuelta en Centroamérica sino, también, la desestabilización y caída de otros regímenes socialistas del área, como Cuba, Grenada y Surinam. Esto último tendría repercusiones insondables para el imperio soviético mundial ya que supondría un golpe mortal a uno de sus más caros dogmas, cual es la irreversibilidad del proceso que conduce de la etapa socialista a la final del comunismo.

Cuando se comparan las informaciones que propalan las agencias informativas a través de los medios de comunicación de todo el mundo con la realidad que se palpa directamente en la zona, la conclusión a que se arriba es que la distorsión de información se utiliza por la casi totalidad de dichas empresas. Esta técnica, perfeccionada por el ministro de Propaganda del Tercer Reich, Joseph Goebbels, y posteriormente elevada a la categoría de estudio científico por el departamento correspondiente del KGB soviético, es seguida por algunas agencias en forma consciente dado que ellas son instrumentos directos del marxismo internacional; en cambio otras, especialmente las norteamericanas, se pliegan a esta política porque el liberalismo ha penetrado profundamente sus estructuras hasta el punto de poder hacer, con eficacia, el juego que conviene a sus ideales proclives al comunismo. En este sentido, las primeras representan para la democracia un peligro menor dado que su accionar es conocido, en tanto que las segundas inducen a error a la opinión pública con resultados que se grafican en Vietnam, donde el conflicto se perdió no en el campo de batalla sino en las mentes del pueblo norteamericano que se sintió incapaz de triunfar al perder la fe en la justicia de su causa, lo cual lo arrastró al mayor desastre que recuerde dicho estado con las consecuencias para la democracia y el sudeste asiático que hasta hoy se palpan y que seguirán, por tiempo indefinido, jugando un tremendo rol en la historia contemporánea.

Es así como se divulgan a lo largo y ancho del mundo los brotes guerrilleros de Guatemala; las destrucciones materiales y los muertos que los violentistas le ocasionan al gobierno salvadoreño; la inestabilidad irreversible que afecta a Honduras y las acciones antidemocráticas que ésta adopta en contra de Nicaragua; los triunfos del gobierno marxista nicaragüense en contra de quienes lo combaten por considerar que los sandinistas robaron una revolución que le pertenecía al pueblo; y la situación de absoluta neutralidad de Costa Rica cuyo accionar se alaba como un ejemplo democrático al cual se le otorgan los más encendidos panegíricos.

Toda la información anterior posee, como se verá, parte de verdad, pero las conclusiones a que ella arrastra son, por decirlo en forma cortés, poco adecuadas y solamente tienen como objetivo crear la sensación que la situación centroamericana ha alcanzado ya un punto tal que convierte el triunfo de la revuelta marxista en algo irreversible. Con ello se debilita la capacidad de resistencia y respuesta del mundo democrático, facilitando el logro de los propósitos comunistas y disminuyendo su eventual costo.

Sin embargo, esta conclusión que se pretende fijar en la mente occidental, y prioritariamente en la de Norteamérica por cuanto las democracias europeas han mantenido una posición ambigua que pareciera tener cierta proclividad a la vigencia de los postulados marxistas dentro de la zona, dista grandemente de la verdad, dado que deforman burdamente

te los hechos que apuntan, individual y globalmente, hacia una derrota irrecusable del marxismo internacional en el istmo con proyecciones futuras a la zona del Caribe y de Sudamérica, posibles de entrever pero difíciles de cuantificar en este momento.

## 5. MARCO DE REFERENCIA

Ateniéndose a los antecedentes generales analizados hasta aquí, es posible concluir que cualquier examen en torno a la situación centroamericana debe evitar el enfoque sobre hechos puntuales los cuales, aun siendo ciertos, nada aportan a la comprensión globalizante del problema; en cambio, debe orientarse a las grandes variables macropolíticas que, en forma de marco de referencia, condicionan muchas de las acciones de los estados democráticos del istmo.

Lo dicho implica, entonces, como condición básica la necesidad de definir este marco que se encuentra determinado por cuatro factores fundamentales:

Primero, la posición del gobierno de Estados Unidos, vale decir, la voluntad política que éste tenga en un momento dado en orden a cooperar con sus homólogos centroamericanos en la materialización de ciertas metas comunes;

Segundo, la postura que adopte el Congreso norteamericano en su calidad actual de coadministrador de la política externa, con poderes que le permiten paralizar o activar cualquier propuesta presidencial, o aun tomar la iniciativa con proposiciones que reflejen su particular enfoque;

Tercero, la actitud de los organismos internacionales cuyos acuerdos sobre diferentes tópicos limitan y coartan muchas acciones de los gobiernos del área las cuales, siendo básicamente lícitas frente a las condiciones imperantes, podrían ser fácilmente deformadas ante la opinión pública con lo cual aquéllos serían presentados como conculcadores de los principios que rigen a la comunidad de las naciones; y,

Cuarto, la historia de cada estado la cual, por ser reflejo de un proceso cultural singular, determina la postura que éste adopta frente a los acontecimientos aun a riesgo de perjudicarse. Por ello, dicha posición no necesariamente se aviene con los enfoques que puedan prevalecer en otras latitudes.

En relación con el gobierno norteamericano, y a partir de la elección de Reagan, es un hecho comprobable que aquél ha planteado en el istmo una lucha decidida contra el marxismo, a través de una estrategia doble que consulta una embestida frontal a las condiciones preexistentes de desigualdad económica y social, junto con el enfrentamiento armado a la guerrilla cuando ella rechace la invitación al abandono de la violencia. Para ello se ha empeñado en tratar de proporcionar determinadas ayudas económicas, militares, comerciales o de otra índole, siendo el Plan de Desarrollo de la Cuenca del Caribe su materialización más trascendente por las perspectivas a largo plazo que ofrece a los diferentes estados del área que se plieguen a su ejecutoria, en tanto que las asistencias militares ocupan un lugar secundario.

Tocante al Congreso estadounidense, la profunda penetración que ha sufrido por parte de la ideología liberal se traduce en un accionar político definido que poca relación tiene con la defensa de los principios democráticos en la zona. Por ello se opone a las decisiones del ejecutivo al extremo que este encaramiento de poderes ha generado una parálisis de la cual emerge una ayuda pequeña y tardía que está íntimamente relacionada con la actual situación que vive el área.

Con respecto a los organismos internacionales, éstos, convertidos desde hace tiempo en reductos de ideas radicales, mantienen una política de doble estándar que otorga apoyo a Nicaragua mientras se presiona a los restantes estados para lograr que se acomoden a supuestos procedimientos democráticos—como la negociación con la guerrilla o el manejo de la situación centroamericana dentro de la competencia de Naciones Unidas en vez de orientarlo al ámbito lógico de los organismos regionales—cuya sola aceptación significaría el fin de la resistencia en contra de la subversión marxista.

Referente a la historia, es útil recordar dos aspectos:

En primer lugar, que el concepto de democracia tiene menos de ciento cincuenta años y es, por tanto, nuevo y se encuentra en plena evolución. No puede extrañar, entonces, que algunos estados estén más avanzados mientras otros permanecen aún en la etapa decimonónica de democracia permisiva, pluralista y abierta. En estas condiciones no es lícito juzgar ciertas acciones de los estados centroamericanos, que evidentemente provocan rechazo en quienes viven un tramo más perfeccionado de este concepto, con parámetros ajenos a su propia realidad;

En segundo lugar, que la tendencia casi crónica de estos estados hacia gobiernos dictatoriales no está basada en peculiaridades raciales o genéticas sino en el juego de intereses, particulares o públicos, de compañías norteamericanas o del mismo gobierno estadounidense a lo largo de casi ciento cincuenta años. Fueron estas intromisiones las que impidieron que el naciente concepto de democracia fuera correctamente asimilado desde sus inicios por estos estados. En su lugar, en cambio, se propiciaron gobiernos que junto con servir a sus mandantes extranjeros, crearon una oligarquía dominante, desensibilizada socialmente, cuyos frutos finales fueron, precisamente, las diferencias económicas y sociales que hoy se trata de eliminar.

## 6. ANALISIS DE LOS ESTADOS DEL AREA

Establecido ya el marco de referencia es útil recordar que dentro de él se mueven las dos variables básicas propias de cada estado, vale decir, por una parte la posición de las respectivas naciones en orden a saber qué desean y el precio máximo que están dispuestas a pagar por ello; y, por la otra, la habilidad política de los gobiernos para conocer cuáles son las metas alcanzables y los caminos más adecuados para lograrlas al menor costo.

Considerando lo dicho se tiene que muchas de las actitudes de las naciones centroamericanas que aparecen inexplicables a los ojos extranjeros—como la decisión de más del

ochenta por ciento del pueblo salvadoreño, en marzo de 1982, de votar repudiando a la extrema izquierda pese a las amenazas que sobre él se cernían; o ciertas posiciones de sus gobernantes que pueden merecer repulsa, como los tribunales secretos establecidos en Guatemala por el gobierno del general Efraín Ríos Montt para juzgar a los guerrilleros; o la política de doble estándar democrático de Honduras que propugna este esquema mientras abraza posiciones que la convierten en la gran receptora de la ayuda que se opone a la penetración marxista en el área— son, en el fondo, muestras de actos precondicionados por el marco de referencia señalado. Por tanto, ellos seguirán repitiéndose cíclicamente, aunque en formas diferentes a lo largo del tiempo.

Con estas condiciones a la vista es importante realizar un somero análisis de los estados del istmo para conocer su marcha y su desarrollo actual.

### 6.1. *Guatemala, o la búsqueda de la difícil democracia.*

#### *Talento Político*

La población guatemalteca está conformada, mayoritariamente, por mestizos e indígenas. Estos últimos, en un porcentaje de 70%, descienden de los antiguos mayas y constituyen un complejo de grupos étnicos y lingüísticos que define a veintitrés tribus las cuales, a no dudarlo, son la llave del futuro político de la república.

Siendo por su población la mayor de las cinco repúblicas del istmo, fue desde la época colonial un país cuya paz se alteró frecuentemente por problemas de diversa índole, constituyendo su historia una larga lucha en busca de la democracia. No obstante que su perfil ciudadano puede trazarse de diferentes formas, posiblemente el compendio más exacto de lo que fue la vida de este estado desde su independencia se encuentre en la descripción vigorosa de Miguel Angel Asturias en su célebre obra “El señor Presidente”, que describe el período dictatorial de Manuel Estrada Cabrera.

El gobierno estuvo, a partir de la emancipación y hasta 1944, radicado en una pequeña oligarquía de terratenientes y hombres de negocios descendientes de españoles o mestizos que tuvieron en sus manos los plantíos de café, uno de los principales bienes de exportación. Sin embargo, las inmensas plantaciones de plátanos, el otro gran producto exportable, fueron obras de compañías extranjeras, principalmente de la United Fruit Company y de sus numerosas sucursales, la cual se constituyó en el empleador más importante de América Central. El peso político ejercido por estas compañías, aún no suficientemente develado fue, no obstante, indiscutible.

En octubre de 1944 una revolución en contra del continuismo vigente condujo, al año siguiente, al gobierno del primer presidente electo democráticamente, Juan José Arévalo. Este, una vez concluido su mandato, entregó la Presidencia a Jacobo Arbenz Guzmán, elegido en las urnas, quien había sido uno de los jefes de la revuelta de 1944 cuando sólo era capitán de ejército.

El gobierno de Arbenz se constituyó, bajo el influjo de organismos comunistas que se expresaban por medio del Partido Guatemalteco del Trabajo y de la Confederación de

Trabajadores de Guatemala, en el más izquierdista de América. Esto facilitó una profunda penetración marxista lo cual le restó autoridad y dio lugar a su caída en 1954 derrocado por el coronel Castillo Armas con la ayuda norteamericana. No obstante, la revolución de octubre realizó reformas importantes, como el primer Código del Trabajo, la inauguración del Régimen de Seguridad Social y la creación del Banco Central.

A partir de entonces se suceden una serie de gobiernos cuyas ejecutorias poco agregan a la historia, como no sea la violencia, el fraude electoral, el incremento del crimen como arma política y otros usos igualmente espurios, con la sola excepción del período de César Méndez Montenegro que es elegido democráticamente y cumple su plazo. Sin embargo, en 1974 vence el candidato de la oposición, general José Efraín Ríos Montt, pero se le despoja del triunfo y se entrega el poder al candidato gobiernista. De ahí en adelante vuelve la falta de escrúpulos y se entra en una etapa de descomposición que conduce al aislamiento internacional y al crecimiento de la subversión marxista enarbolando las banderas del descontento por los abusos del poder, la inseguridad, la violencia y la violación de los derechos humanos.

Así las cosas, en marzo de 1982 se llega a nuevas elecciones en las cuales existe una opinión generalizada, aunque no confirmada, que se ha vuelto a producir un gran fraude electoral por parte del gobierno. Visto lo anterior, la oficialidad joven del ejército derroca al general Fernando Romeo Lucas García y llama a ejercer el poder a Ríos Montt, quien no participó del golpe y que a dicha fecha se encontraba dedicado a labores docentes.

Al momento de asumir Ríos Montt la situación, según información oficial no desmentida, podía graficarse en los siguientes indicadores: las reservas internacionales ascendían a sólo 51 millones de dólares; la fuga de capitales producida entre 1979 y 1982 se estimaba en 850 millones de dólares; la recesión internacional y la caída de los precios de los productos de exportación produjeron una merma de éstos al Mercado Común Europeo de 403 millones de dólares en 1980 a 337 en 1982, y una disminución en los de café, en el período 1979 a 1982, de 541 millones de dólares a 332 millones; la baja del turismo produjo menores ingresos, entre 1979 y 1982, por un monto de 113 millones de dólares anuales; en un 9% de los municipios no había alcaldes por haber sido asesinados por la subversión o haber huido de la violencia; no operaba el 23% de los centros de salud y un 18% de las escuelas en las áreas de conflicto; se desarrollaron, como respuesta a la iracundia marxista, los escuadrones de la muerte derechistas, todo lo cual condujo a que entre 1978 y 1982 murieran a manos de la violencia 18 periodistas, 12 sacerdotes, 82 jueces y abogados, además de un número indeterminado de representantes de otras actividades.

El nuevo Presidente actuó con rapidez: restableció la autoridad de los municipios; disolvió los grupos semioficiales que habían participado en acciones violentas contra la oposición; inició la depuración de la política; puso en marcha las escuelas y centros de salud clausurados; actuó sobre la subversión; inició la apertura política; y, actuó sobre el campo económico.

En cuanto a la subversión, se procedió a definirla como un fenómeno social y político antes que militar. Luego, y considerando que durante 1982 tanto Cuba como la Unión

Soviética aumentaron sus esfuerzos por establecer un mando guerrillero unificado que reuniera a los cuatro grupos violentistas principales de Guatemala, se lanzó, en agosto de 1982, el programa de las 2F —frijoles y fusiles— con el cual se buscó recuperar la población rural que había huido desde las áreas de conflicto a las montañas y a la selva. Dentro de esta línea se les ofreció alimentos, asistencia médica y promoción humana en un porcentaje equivalente al 80% del total de la ayuda gubernamental. El 20% restante correspondió a armamentos que se entregó para que los campesinos indígenas, bajo asesoría militar, se agruparan en patrullas de autodefensa civil en las cuales se han enrolado más de medio millón de guatemaltecos, cantidad que contrasta con los escasos veinte mil hombres que componen el ejército regular de la República. Estas medidas más el hecho de que el Consejo de Estado está conformado también por representantes de la población indígena, en opinión de observadores extranjeros que viven largos años en la república, están en la raíz del éxito de la lucha contra los insurgentes ya que mediante ellas se ha reconocido el potencial estabilizador que, en Guatemala, tiene la mayoría indígena de la población, la cual está en condiciones de establecer una barrera espiritual y moral que salvará al estado del marxismo. Quienes así opinan se basan en el hecho que los indígenas, siempre que el gobierno los siga considerando y ayudando, rechazarán el comunismo en la misma forma que antes lo hicieron con las pretensiones de asimilación al imperio español o, luego, a los acontecimientos económicos y políticos de la moderna Guatemala. Igualmente, en este terreno se otorgó un período de amnistía hasta fines de junio de 1982 para darle oportunidad a los violentistas de que regularizaran su situación; luego se renovó y amplió este plazo en forma que aún sigue vigente. En definitiva, la mancomunidad entre la acción decidida del gobierno en diferentes terrenos y la falta de apoyo popular fueron los elementos que han reducido a la guerrilla a las zonas selváticas del nororiente con un potencial que alcanza a cerca de un 10% de lo que era hace un año y sin posibilidades de recuperarse si el estado guatemalteco sigue insistiendo en estas medidas, para las cuales ciertamente requiere del apoyo de los Estados Unidos.

Tocante a la apertura política se basó en tres leyes fundamentales promulgadas en marzo de este año: la Ley del Registro de Ciudadanos; la Ley del Tribunal Supremo Electoral, y la Ley de Organizaciones Políticas. Además, se constituyó el Consejo de Estado. Las dos primeras están conduciendo al nuevo registro de los guatemaltecos y a la formación de partidos políticos entre los cuales los marxistas o con su inspiración pueden operar legalmente si se avienen a la nueva reglamentación. A su turno, la Ley del Tribunal Supremo Electoral determinó que la elección de sus miembros fuera realizada por los decanos de las escuelas de derecho, miembros del Colegio de Abogados y el rector de la Universidad de San Carlos. En cuanto al Consejo de Estado, orientado a la asesoría del Presidente, en él están representadas todas las corrientes de pensamiento y los grupos económicos y sociales, habiéndose convertido en un poder morigerador del ejecutivo.

Finalmente, en el campo económico se han preparado nueve proyectos de ley que conforman un plan de reforma tributaria, entre cuyas disposiciones la implantación del impuesto al valor agregado —IVA— ha causado las mayores oposiciones en un medio acostumbrado, por tradición, a eludir tanto como sea posible cualquier carga impositiva.

Frente a los progresos escuetamente reseñados se presentan en este momento dos problemas que, de no ser bien tratados, pueden provocar dificultades a futuro. El primero,

dice relación con las elecciones generales. Mientras los partidos políticos desean que éstas se verifiquen a la brevedad, Ríos Montt defiende que primero se realicen en 1984 comicios para integrar la Asamblea Nacional Constituyente, la cual redactará la nueva constitución política del estado; luego, se convocaría a elecciones presidenciales en las cuales no se presentaría el actual mandatario ni tendría injerencia alguna en ellas. El segundo, está conectado con la Iglesia. Esta es moderada y no se inmiscuye en problemas políticos, permaneciendo en el terreno de la doctrina y la moral; además, busca el consenso entre los diversos estratos guatemaltecos. Por ello, no puede hablarse de pugna entre ella y el estado. Sin embargo, ha criticado fuertemente la violencia —sea del gobierno o de la guerrilla— llegando a emitir en mayo recién pasado la Carta Pastoral “Confirmados en la Fe” en la cual plantea graves observaciones en torno a los derechos humanos. Además, ha censurado la limitación de los derechos de defensa de algunos acusados de violentismo los cuales han sido juzgados por tribunales secretos, creados por Ríos Montt, aduciendo que es una forma de resguardar la integridad física de los jueces. Una derivación de lo dicho, que condujo a la crítica directa del Vaticano, fue el fusilamiento de seis terroristas, condenados por estos tribunales, tres días antes de la visita pontificia a Guatemala y contrariando un expreso pedido de clemencia presentado por Su Santidad.

## 6.2. Honduras, o el doble estándar democrático.

### *Talento diplomático*

Siempre se sostuvo que Honduras carecía de conciencia política. Este aserto se comprueba al examinar su historia, pródiga en gobiernos alejados de la democracia, y el nivel cultural entregado al pueblo que siempre fue casi inexistente, como que el analfabetismo actual alcanza a 58%.

Los descendientes de los indígenas que primitivamente habitaban esta zona representan, hoy en día, cerca de un 15% de la población, teniendo el resto raíces españolas.

Las exportaciones principales, que alcanzan a un cincuenta por ciento del total, están compuestas de café y plátanos.

Al igual que la gran mayoría del mundo occidental, Honduras ha debido confrontar situaciones económicas difíciles, signadas por un alto costo de la vida, desempleo, y una deuda externa que creció en 648% entre 1973 y 1980. Todo ello condujo a que, en noviembre de 1981, fuera electo presidente Roberto Suazo Córdova, quien procedió a reducir el presupuesto fiscal y el de los organismos autónomos en un porcentaje del orden del 10% junto con renegociar la deuda externa. Al mismo tiempo está en estudio un proyecto de reforma agraria, a la vez que se están edificando hospitales y escuelas, junto con reforzar la infraestructura vial en áreas agrícolas. Por otra parte la actividad política bajo el actual gobierno ha alcanzado niveles normales, existiendo una oposición que opera con libertad. En cuanto a la subversión interna, ésta no alcanza índices peligrosos de virulencia y la mayoría de las actividades terroristas se encuentran, en una u otra forma, relacionadas con la guerrilla en El Salvador y el flujo de armas y elementos que vienen desde Nicaragua y que mayoritariamente atraviesan Honduras para llegar a su destino,

aprovechando los grandes espacios vacíos del territorio hondureño cuya densidad poblacional alcanza, escasamente, a 34 personas por kilómetro cuadrado.

De acuerdo con lo señalado no son, en este momento, las carencias propias las que más atormentan a esta República; su mayor problema, hoy en día, deriva de su extensa frontera con la marxista Nicaragua. Por ello Honduras ha propuesto un plan para Centroamérica que plantea una reducción de armamentos en el área; medidas para suprimir el tráfico de armas; supervisión internacional en las zonas fronterizas, aeropuertos, y puertos; reducción de consejeros militares extranjeros; diálogos bi y multilaterales; apoyo al Grupo Contadora; y, otras providencias complementarias.

Sin embargo, esta orientación dificulta la ayuda ya señalada de Nicaragua al violentismo en El Salvador al convertirse en un obstáculo para la expedición de armamento a dicho país. Por ello el estado comunista centroamericano trató, en 1981, de persuadir a Honduras de mantenerse neutral, con la promesa de que él y Cuba la librarían del terrorismo que afectaba a El Salvador y Guatemala. Al no lograrlo, comenzó a desarrollar una extensa acción en contra de los hondureños consistente en violaciones de su territorio, bombardeo de ciertas zonas de él, captura de botes pesqueros dentro de aguas internacionales, ayuda proporcionada a la extrema izquierda hondureña para promover su unidad y, en general, todo tipo de acciones tendientes a desestabilizar al gobierno de Honduras.

Así las cosas, en la actualidad la situación ha llegado al punto en que no es irreal pensar en una confrontación armada entre ambos vecinos, lo cual carece, en apariencia, de lógica si se considera que Honduras tiene una fuerza militar total ascendente a diecisiete mil hombres, en tanto que Nicaragua, según propia declaración, tiene 25 mil hombres en el ejército regular, 40 mil en la reserva activa, 40 mil en la milicia, dos mil en la marina y diez mil en la policía militarizada, todo lo cual da un total de 117 mil uniformados, con lo cual las fuerzas armadas nicaragüenses son, en este momento, más poderosas que todo el resto de las existentes en el istmo y sólo inferiores a las cubanas, argentinas, chilenas, brasileñas, mexicanas y peruanas si se considera el total del espectro al sur del Río Grande.

En otro orden de cosas, Honduras ha servido de refugio para cerca de 40 mil refugiados de los conflictos en Nicaragua y El Salvador, siendo la inmensa mayoría del primer estado nombrado, con más de 14 mil indígenas miskitos que huyeron por la persecución religiosa y su desacuerdo con las normas marxistas. Naturalmente la alimentación, educación y asistencia médica de estas personas representan una pesada carga para un estado pobre como Honduras, no obstante la ayuda que facilita la Organización de Naciones Unidas a través del Alto Comisionado para los Refugiados. Pero Honduras, consciente de sus debilidades, ha adoptado resoluciones que acatando la convivencia democrática alivian las presiones que su vecino marxista ejerce sobre ella. Es así como el asilo a cerca de 9 mil refugiados nicaragüenses ayuda a la permanente guerrilla que éstos mantienen, desde sus campamentos en Honduras, en contra del gobierno comunista en una acción que ha ido incrementándose a punto tal que, a título de comparación, puede asegurarse que la capacidad de fuego de los comandos de Fuerza Democrática Nicaragüense superan en más de un 80% a la que posee, en territorio de El Salvador, el Frente Farabundo Martí con ayuda de Cuba y Nicaragua, conforme a las evaluaciones de los expertos militares que analizan la

problemática de Centroamérica. También ha dado las facilidades para que el ejército de Estados Unidos establezca en suelo hondureño un centro especial de adiestramiento de comandos y de personal de contrainsurgencia. Otras medidas tomadas conducen al mismo fin y demuestran que Honduras se ha convertido, respetando su neutralidad, en un centro desde donde se planifica, decide y reparte la ayuda material, logística y económica que el área necesita con urgencia para liberarse del marxismo.

### 6.3. *El Salvador, o la lucha frontal por la democracia.*

#### *Talento Militar*

Siendo por extensión la más pequeña de las repúblicas centroamericanas —no obstante lo cual su superficie es tan grande como la de Holanda— es por población la segunda, sólo superada por Guatemala. Ello conduce a la tercera mayor densidad poblacional en el continente americano, solamente excedida por Puerto Rico y Trinidad-Tobago; además, explica la posición del salvadoreño frente a la vida en el sentido de entender que para subsistir es necesario trabajar arduamente. El resultado es un pueblo industrioso que se empeña en hacer más productiva la tierra.

La primitiva población indígena se mezcló profusamente con los conquistadores en forma que, hoy en día, un 89% de la población es mestiza y sólo un 5% es raza aborígen pura.

Es aquí donde, en 1811, por vez primera se proclama la independencia en Centroamérica. Desde ese instante hasta avanzado el presente siglo el desarrollo social y el crecimiento económico son dispares, mientras el desenvolvimiento político sigue la misma impronta que el resto del istmo.

No obstante, las más grandes conmociones políticas y sociales comienzan a aflorar después del triunfo de la revolución bolchevique de 1917 en Rusia, dado que ya en 1918 se funda en El Salvador una célula comunista clandestina y militarmente organizada bajo la dirección de Agustín Farabundo Martí. De ahí emergió, en 1932, el primer levantamiento marxista-leninista de América. Con posterioridad, a principios de la década de los sesenta, luego de la Conferencia Tricontinental de La Habana se comienzan a notar los primeros signos de agitación en la zona y, particularmente, en El Salvador.

En octubre de 1979 las fuerzas armadas asumieron el gobierno a través de una Junta Revolucionaria y emprendieron un cambio que dio un vuelco a las antiguas estructuras económico-sociales que permitían situaciones de injusticia en detrimento de las clases menos favorecidas. No obstante, fue en este período que los factores externos comenzaron a pesar cada vez más en la vida salvadoreña, especialmente tras la caída de Nicaragua en manos marxistas. A partir de este instante las guerrillas internas comenzaron a recibir un abundante apertrechamiento logístico soviético, vía La Habana y Managua, adicionado con la preparación táctica y estratégica de los violentistas. Fue así como al terminar 1981 los muertos por la violencia alcanzaban a una cifra superior a los treinta mil.

Así las cosas, en marzo de 1982 se verificaron elecciones para la Asamblea Constituyente las que fueron rechazadas por la guerrilla que trató de impedir las utilizando el asesinato y la agresión. No obstante, ante más de mil periodistas y cerca de ciento cincuenta representantes oficiales de todo el mundo, estas elecciones se realizaron con la participación del 80% de los votantes potenciales, todo lo cual constituyó una prueba de coraje para luchar frontalmente por la democracia y las reformas que ésta prometía, y en contra del marxismo internacional.

Como resultado de dicha elección en mayo de 1982 se instauró el nuevo gobierno, presidido por Alvaro Magaña, cuya posición quedó definida en un plan de seis objetivos básicos de los cuales los principales son lograr la recuperación económica y obtener la pacificación y democratización del país.

Tocante al problema económico, el violentismo —a través de la sistemática destrucción de bienes de producción y de infraestructuras viales— ha creado condiciones insostenibles para la empresa nacional. Igualmente, la recesión internacional ha cooperado al proceso de deterioro de la economía. Frente a estos hechos el nuevo gobierno ha elaborado un Plan de Reactivación Económica que se orienta a los diferentes sectores productivos; ha negociado créditos externos con el Fondo Monetario Internacional; y ha enfrentado la reforma agraria, la nacionalización de la banca, y la del comercio exterior.

En lo que dice relación con la pacificación, se tiene que poco después de la derrota de Somoza, los sandinistas comenzaron a adiestrar a guerrilleros procedentes de El Salvador y otros estados del istmo. Más adelante, en diciembre de 1979, Castro recibió a los líderes de los grupos terroristas y al partido Comunista salvadoreño para producir un acuerdo en forma de un comité coordinador. Tras esta unificación de la extrema izquierda Cuba pasó a aumentar la fuerza militar de los violentistas salvadoreños —utilizando armas norteamericanas capturadas en Vietnam, además de aproximadamente doscientas toneladas de pertrechos soviéticos— todo lo cual tenía por objeto facilitar el triunfo de la publicitada “Ofensiva Final” en enero de 1981. Aunque la ofensiva fracasó, ella condujo a que el presidente Carter autorizara, por primera vez desde 1977, apoyo norteamericano en forma de armas, municiones y equipo. Sin embargo, durante todo ese año el bloque soviético, Cuba y Nicaragua ayudaron a reconstruir las fuerzas guerrilleras, las que en 1982 tenían cerca de seis mil combatientes a tiempo completo y entre cinco y diez mil activistas a tiempo parcial para apoyo logístico, político y de combate, bajo la dirección del cuartel general ubicado en Nicaragua.

Durante los tres meses anteriores a la elección de marzo de 1982 aumentaron enormemente los envíos de armas a El Salvador remitidos por tierra atravesando Honduras, por vía aérea y por mar a través del Golfo de Fonseca. Derrotados en los comicios, obtuvieron mayores suministros para sus huestes en forma tal que hasta mayo de 1983 habían provocado dos mil quinientos heridos y mil trescientos muertos a las fuerzas del orden.

Finalmente, en la parte política, con el objeto de enfrentar en la mejor forma posible la agresión externa del marxismo, en agosto de 1982 se firmó el “Pacto de Apaneca” por el cual los principales partidos, que representan 58 de los 60 diputados de la Asamblea

Constituyente, se comprometieron a promover el reencuentro nacional de todos los sectores, creándose, para ello, cuatro comisiones de trabajo las cuales están constituidas por comisionados interpartidarios y dignatarios de la Iglesia Católica. Además, se ha citado a elecciones presidenciales para diciembre del presente año, faltando sólo que la Asamblea Constituyente determine la fecha exacta.

#### 6.4. Nicaragua, o la revolución robada

##### *Talento marxista*

La más extensa de las repúblicas centroamericanas siguió un destino paralelo al resto de sus hermanas del área, siendo una de sus características diferenciadoras las sucesivas intervenciones que en ella materializaron tanto Estados Unidos como Gran Bretaña. Las actuaciones del primero se basaron en la teoría del “Destino Manifiesto”, expresión de su expansionismo que se plasmó junto con la creación de dicho estado y que le permitió obtener, por diferentes medios, California, los territorios ganados a México, Louisiana, Florida y otras posesiones.

En el caso específico de Nicaragua, dentro de su territorio se presentaba la posibilidad de establecer una vía de unión entre el Caribe y el Pacífico por lo cual aparecía, a los ojos norteamericanos, como una zona indispensable de dominar. Fue así como a lo largo de su vida independiente sufrió diversas invasiones estadounidenses —oficiales unas; encubiertas, como las de William Walker, otras— de las cuales sólo en este siglo hubo dos. Contra esta política se levantó César Augusto Sandino —símbolo de la independencia nicaragüense y cuyo nombre fue, paradójicamente, usurpado por las fuerzas marxistas que procuran materializar la invasión moscovita— quien fue asesinado en 1934 por el jefe de la Guardia Nacional y ex auxiliar de las fuerzas de ocupación de Estados Unidos, Anastasio Somoza. Siguió, luego, el largo dominio tiránico de dicha familia hasta que, en julio de 1979, fue derrocado por la oposición democrática que logró establecer un amplio frente antagonista.

No obstante, y reproduciendo la situación acaecida veinte años antes en Cuba, la democracia cometió el error de permitir que el movimiento de resistencia fuera liderado por una activa minoría marxista, el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Esta alianza de demócratas con comunistas engañó a la opinión pública y a ciertos gobiernos occidentales que creyeron en la raíz libertaria de ella, más aún cuando la cúpula marxista prometió elecciones tan pronto se derrocara la tiranía. Se obtuvo así, en junio de 1979, el reconocimiento provisional de la Organización de Estados Americanos —OEA— a estas fuerzas antisomocistas a condición que se estableciera un sistema político que respetara los partidos políticos, las elecciones libres, los sindicatos, la libertad de prensa, la libertad de credos y, en definitiva, todos aquellos elementos que distinguen a una democracia.

Mientras esto acontecía, Cuba proveía cerca de quinientas toneladas de armas y otros pertrechos a las fuerzas sandinistas, en previsión de la lucha por el poder que los marxistas ya tenían planificada.

Fue así como, lograda la victoria, se estableció, siguiendo el modelo cubano, una estructura de gobierno cuyo núcleo central tenía una dirección conformada por nueve miembros, en la cual dominaban sin contrapeso los sandinistas y de la cual dependían el nuevo ejército, el aparato de seguridad interior y toda la gama de organizaciones de base. En estas condiciones la represión comenzó de inmediato sobre los sindicatos, la prensa no afectada al gobierno y los partidos políticos para rematar, en agosto de 1980, con la declaración pública que no se celebrarían elecciones hasta 1985 y que, cuando ello ocurriera, no se trataría del proceso normalmente conocido como tal sino consistiría en un acto que sirviera de ratificación a lo obrado por el gobierno hasta esa fecha. Luego, la coersión se endureció cada vez más alcanzando, incluso, a los indígenas miskitos de la parte noroccidental cuyas aldeas fueron destruidas por no aceptar éstos el dogma marxista. Mientras, crecía el número de asesores cubanos, militares y de seguridad, desde cerca de cien que existían al acceder al poder los sandinistas hasta una cifra del orden de los dos mil en la actualidad, sin incluir en ella los de Alemania Oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Unión Soviética, Libia, la Organización de Liberación de Palestina y otros actores del mundo comunista; las fuerzas armadas crecían a los niveles que se reseñó al mostrar la realidad de Honduras; se añadían treinta y seis nuevas bases militares; se pasaba a disponer de tanques soviéticos, lanzadores móviles de cohetes y helicópteros; se mejoraban o construían aeropuertos con capacidad para atender aviones de reacción de gran tamaño, entre los cuales se encuentra el de Punta Huete que con su doble pista y los 3.600 metros de su huella principal será el mayor aeropuerto militar de Centroamérica; y se instruía al personal de la Dirección General de Seguridad del Estado.

Frente a esta realidad se produjo una reacción de los estratos democráticos que reemprendieron la lucha, esta vez contra la cúpula marxista que había robado la revolución triunfante del pueblo nicaragüense en contra de la tiranía somocista.

Es así como en la actualidad la "Fuerza Democrática Nicaragüense" lucha, desde sus bases ubicadas en Honduras, presionando de norte a sur al gobierno de Managua con un éxito creciente. Referente a este grupo —conformado por un 82% de civiles, campesinos, obreros, estudiantes y profesionales; un 17% de ex miembros del Frente Sandinista de Liberación Nacional; y un uno por ciento de ex militares de la Guardia Nacional— es conveniente insistir en que las agencias noticiosas, y no pocos medios de información pretenden, por cálculo o por ignorancia, hacer creer que está formada únicamente por ex guardias somocistas y que cuenta con el irrestricto apoyo de la Agencia Central de Inteligencia —CIA— de Norteamérica. Es este un flagrante caso de distorsión de información ya que el aporte encubierto de la CIA es escaso en comparación con la masiva cooperación de la Unión Soviética, vía Cuba, a las fuerzas sandinistas y, tocante a su conformación, los porcentajes señalados aclaran meridianamente su origen.

También desde el sur, en la frontera con Costa Rica, han estado presionando las fuerzas comandadas por Edén Pastora —el Comandante Cero— y Alfonso Robelo. Sin embargo, han detenido su accionar para permitir, según propia expresión, el establecimiento de un diálogo con Managua, actitud que sólo encubre el fracaso de este núcleo, el que está íntimamente relacionado con la postura que Costa Rica ha mantenido en torno a la penetración del marxismo en la cuenca del Caribe.

## 6.5. Costa Rica, o el espejismo democrático.

### ¿Talento?

Por su ubicación la más meridional de las repúblicas de América Central, es, por muchos conceptos, digna de admiración. Con una superficie pequeña semejante a la de Dinamarca y rodeada de naciones donde los regímenes autoritarios han sido la norma, ha sabido mantenerse como uno de los estados más democráticos y en el cual el analfabetismo tiene uno de los índices más bajos en Hispanoamérica.

Sus principales productos de exportación son, como en el resto del istmo, café y banano, que en conjunto representan un cincuenta por ciento del total. Este comercio se orienta en una cuarta parte al Mercado Común Centroamericano, en un tercio a Estados Unidos y en otro tercio a Europa occidental, con un monto anual de mil millones de dólares.

No obstante que a la llegada de los españoles el territorio costarricense estaba poblado por diversas culturas indígenas de gran antigüedad, como que databan de ocho a diez mil años antes de Cristo y que en ellas se fundieron las influencias mezoamericana y sudamericana, en la actualidad la población indígena alcanza a alrededor de dieciséis mil personas, es decir, un 0,7%, siendo el 90% de ascendencia española y europea.

La gesta emancipadora se produjo sin derramamiento de sangre y sólo en 1856 se produjo la única acción bélica de Costa Rica en la cual sus milicias, junto con los ejércitos centroamericanos, expulsaron al aventurero norteamericano William Walker que se había apoderado de Nicaragua.

Es durante el siglo pasado que se introdujo el cultivo del café el cual, junto con llegar a convertirse en uno de los dos principales productos exportables, ayudó a provocar una profunda transformación social ya que, por su intermedio, se estableció la oligarquía cafetalera que llegó a poseer gran capacidad empresarial y un desarrollo cultural notable, cualidades que la facultaron para intervenir a menudo en la actividad política.

La vida institucional del estado costarricense fue rota en 1917 por un golpe de estado que interrumpió el decurso institucional. Con posterioridad, en 1942, se produjo la reforma social que llevó a establecer la legislación laboral, los salarios mínimos, el pago de vacaciones, las compensaciones y el seguro social que le permitió acceder al mejor nivel de vida y servicios sociales de Centroamérica. Luego, en 1948, los problemas acumulados condujeron a una guerra civil al anular el Congreso las elecciones en las cuales había triunfado el candidato conservador Otilio Ulate, emergiendo un ejército popular que restauró la validez de los comicios. Como resultado de esta última conflagración, en 1949 se abolieron las fuerzas armadas por mandato incluido en su Constitución Política, si bien Costa Rica nunca tuvo servicio militar. Finalmente, en 1970 se puso en marcha el Seguro Social Universal, experimento de avanzada que entregó al estado la responsabilidad total sobre la materia.

Sin embargo, las medidas adoptadas que demandaban un esfuerzo superior al que se podía realizar; las tensiones que comenzaron a azotar fuertemente a Centroamérica; las secuelas dentro de Costa Rica de la situación que se vivía en el istmo; la crisis económica internacional que deterioró los términos del intercambio en un 22% entre 1977 y 1980; y otras causas diversas, condujeron a esta república a una severa crisis económica y financiera graficada en los siguientes indicadores: el crecimiento del producto fue negativo en 1981 y 1982; desde 1977 el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos creció en forma permanente; el agotamiento de las reservas internacionales condujo a la interrupción del servicio de la deuda externa a mediados de 1981; una devaluación de cuatrocientos por ciento en poco más de un año; una inflación superior al ochenta por ciento en el período 1981-1982; y un déficit fiscal que bordeaba el 18% del producto interno bruto.

La situación descrita obligó al gobierno a recurrir al crédito externo el cual le fue otorgado a plazos reducidos y altas tasas de interés, con el consiguiente impacto negativo sobre la situación financiera, todo lo cual derivó en la peor crisis política, moral y económica que registra la historia costarricense. En estas condiciones fue electo, en mayo de 1982, Luis Alberto Monge con mayoría absoluta que alcanzó, también, a la Asamblea Legislativa del sistema unicameral de Costa Rica.

La nueva administración ha enfrentado la necesidad de reducir el déficit fiscal, a través de la eliminación de subsidios, aumento en las tasas de los servicios públicos y disminución del gasto; normalizar las relaciones financieras externas; estabilizar el valor de la moneda; y, disminuir la tasa de inflación. Además, procedió a una reforma tributaria que incrementó los impuestos a la renta, las ventas, el consumo, los bienes raíces y los vehículos. Estas medidas han permitido reducir la inflación desde el 80% a un estimado para el presente año entre 25 y 20%. También se llegó a un acuerdo de reestructuración de la deuda externa con los acreedores públicos y privados existiendo, en este momento, un servicio al día de los intereses correspondientes a 1983.

No obstante lo dicho, los resultados de las medidas de compensación social tendientes a equilibrar los efectos de las disposiciones de ajuste introducidas en la economía, al parecer han sido insuficientes, al punto que se han puesto en marcha otros planes como el de recuperación agraria y el debate sobre la creación del sector de economía laboral administrado por los trabajadores con recursos provenientes del auxilio de cesantía.

Todos estos esfuerzos persiguen sacar a la nación de la crisis política en que se encuentra —la cual consiste, prioritariamente, en la pérdida de confianza en sus gobernantes y, además, en la duda de tener capacidad para superar la situación sin afectar los valores esenciales de la libertad y la institucionalidad democrática— evitando que la acumulación de riqueza, la concentración de la propiedad de la tierra y el acopio de problemas sociales terminen por destruir el modelo de convivencia libre y pacífica que habían alcanzado los costarricenses.

En cuanto a política exterior Costa Rica, además de adherir a los postulados básicos de convivencia internacional, se ha adscrito a una teoría política de neutralidad perpetua en cuanto a la violencia armada y de no neutralidad en el terreno del debate ideológico. Para

ello ha recurrido al respaldo de la Comunidad Internacional la cual, supuestamente, deberá velar por que sus fronteras sean respetadas.

Pese a lo dicho, en 1978 y 1979 algunos funcionarios del gobierno cooperaron en el suministro de equipo militar a los sandinistas cuando éstos pugnaban por alcanzar el poder en Nicaragua. Esta situación se revirtió al asumir Monge, quien trata de evitar que se utilice su territorio para el suministro de armas a los guerrilleros marxistas de la región. Esta actitud hace que Cuba y Nicaragua hayan decidido contribuir a la subversión comunista en Costa Rica, proporcionando armas y capacitación a los terroristas izquierdistas costarricenses, además de promover atentados instigados por Nicaragua.

## 7. CONCLUSIONES FINALES

De la exposición anterior fluyen algunas conclusiones que parece importante precisar. Las principales serían:

—La guerrilla marxista en Centroamérica está en vías de extinción, fundamentalmente, porque los pueblos de la zona la han rechazado prefiriendo esperar la concreción de los ofrecimientos hechos por la democracia. No obstante, dado que aquélla cuenta con un irrestricto apoyo de la Unión Soviética y de sus satélites, puede darse el caso que resurja si Estados Unidos no entiende, a cabalidad, que debe prestar toda la ayuda que sea necesaria, en cantidad y oportunidad.

—Honduras, con un talento diplomático notable, ha recurrido a una política de doble estándar democrático que no sólo le permite asegurar su propia permanencia como estado libre sino, aún más, posibilita el fortalecimiento de El Salvador al facilitar el hostigamiento del gobierno marxista de Nicaragua por las fuerzas democráticas que lo combaten.

—Nicaragua constituye el núcleo desde donde se reparte, al resto de Centroamérica, no sólo la revolución ideológica comunista sino, también, el armamento, los pertrechos, la instrucción, el mando y todo aquello que requiere para triunfar.

—Costa Rica, con su posición peligrosamente cómoda y simplificada frente a la democracia —ignorando que el vivir en libertad presupone realizar el gran esfuerzo de luchar permanentemente para obtener y conservar este bien— es el estado centroamericano más expuesto a una penetración irreversible del marxismo. Lo anterior se ve adicionado con el interés de la Unión Soviética en dominar este estado ya que ello la facultaría para presionar sobre Panamá y su canal, frente a lo cual a Estados Unidos sólo le quedaría la alternativa de revisar los Tratados de 1977 que acordaron entregar la soberanía del canal en 1997 a la república de Panamá. Al proceder Norteamérica en esta forma, forzada por los acontecimientos, se vería enfrentada a una situación de repulsa, difícil de cuantificar, por parte de la América hispana y de la comunidad internacional, todo lo cual convertiría la zona en un volcán donde el comunismo sacaría los mejores dividendos.

—Los antecedentes anteriores de U.S.A. en el área por más de un siglo no son, ciertamente, una presentación adecuada para confiar en que las actitudes que ahora adopte lleven sólo el deseo de luchar por la democracia.

Sin embargo, debe reconocerse que a partir de la segunda guerra mundial la eclosión del marxismo ha hecho entender a Estados Unidos que llegó a su término la posibilidad de utilizar políticas prepotentes y que, ahora, para bien o para mal, cuenta la opinión de cualquier estado por débil que sea. Caso contrario, el marxismo se encarga de ganar terreno recurriendo a la frustración de los pueblos.

Ya lo dijo Germán Arciniegas al escribir, en 1944, el “Prólogo de la Vida” de su siempre actual “Biografía del Caribe”:

“El siglo xx no ha dicho todavía su última palabra. Pero como en la madurez del mar Mediterráneo se vio salir de sus aguas el cuerpo de la Venus rediviva, las cálidas brisas del Caribe se preparan a jugar con las banderas de la democracia para que floten al viento como la esperanza de los pueblos de América, como la promesa de las palabras de Bolívar”.

Y el presidente Reagan, en su mensaje del 27 de abril recién pasado a la sesión conjunta del Congreso, acotó:

“La seguridad nacional de todas las Américas está en juego en la América Central. Si no podemos defendernos allí, no podemos esperar prevalecer en otras partes. Nuestra fiabilidad se derrumbaría, nuestras alianzas se disolverían y la seguridad de nuestra nación estaría en peligro”.

## OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS

Con posterioridad a la entrega del presente artículo a la dirección de la revista, y hasta antes de su publicación, se han producido algunos acontecimientos, a los que se alude en el texto, que vale la pena considerar para una mejor comprensión. Ellos son:

1. Con fecha 5 de agosto el presidente Reagan convirtió en Ley una versión, algo modificada, de la iniciativa para Desarrollo de la Cuenca del Caribe que propusiera, por primera vez, en febrero de 1982, y a la cual se hace referencia en el punto 2.

2. Con fecha 18 de julio se puso en operaciones la Comisión de Estudio encargada de formular recomendaciones sobre la política norteamericana en centroamérica y el Caribe. Esta Comisión, presidida por el ex Secretario de Estado Henry Kissinger, deberá establecer objetivos a largo y corto plazo para los próximos cinco años en el campo político, económico, social y de seguridad para la región, pero no se ocupará de las actuales operaciones ni de la política a seguir. Además, buscará un consenso bipartidista pero no duplicará la tarea del embajador Richard Stone, enviado especial norteamericano a la

américa central, debiendo entregar su informe en una fecha que, originalmente, se fijó para el 1° de diciembre de 1983 pero que se estima se extenderá hasta el 1° de febrero de 1984.

A esta Comisión se aludió, también, en el punto 2.

3. Con la caída del presidente guatemalteco, general José Efraín Ríos Montt, acontecida el 8 de agosto, y su reemplazo por el general Humberto Mejía Vítores, se puso término a los tribunales secretos establecidos para juzgar a los guerrilleros, y a los que se aludió en el punto 6. Además, se fijó como fecha definitiva para la entrega del poder a la civilidad el 1° de julio de 1985, la cual no difiere sustancialmente de la determinada por Ríos Montt, que contemplaba elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente en 1984 para, luego de redactada la nueva Constitución, llamar a elecciones presidenciales, aproximadamente, a fines de 1985.

## **LA MARINA MERCANTE INGLESA EN EL CONFLICTO DEL ATLANTICO SUR**

Colaboración de la  
Asociación Nacional de Armadores, A.G.

Para toda nación marítima, su Marina Mercante constituye un factor determinante de su desarrollo y Seguridad Nacional. La historia ha confirmado a través del tiempo esta aseveración, señalándonos cómo los países marítimos conscientes de ello han fomentado el desarrollo de la actividad naviera y protegido integralmente sus intereses marítimos.

Inglaterra es un claro ejemplo de la importancia y papel decisivo que su Marina Mercante ha desempeñado siempre a través de la historia, en tiempos de paz y en los conflictos que ha tenido que encarar.

En la revista "British Shipping Review 1982" publicado por el "General Council of British Shipping" viene un artículo que se refiere al importante papel que desempeñó la Marina Mercante del Reino Unido durante el reciente conflicto del Atlántico Sur.

Por considerar de mucho interés y actualidad este artículo, nos permitimos a continuación hacer un extracto de los principales conceptos expresados en él, como también de las experiencias obtenidas durante esta corta, pero concisa campaña marítima librada por Inglaterra para la reconquista de las islas Falklands en 1982.

La Marina Mercante del Reino Unido entró en guerra en 48 horas, en aquel primer fin de semana de abril de 1982, haciéndose cargo de su tradicional papel como la cuarta arma de la defensa de la nación.

No hubo dificultades; los barcos mercantes fueron puestos a disposición del Gobierno y se tripularon con dotaciones mercantes voluntarias. Ese fin de semana se decidió requisar o arrendar 15 naves de la Marina Mercante del Reino Unido.

El Ministerio de Defensa y el Departamento de Comercio señalaron las tareas que debían realizarse e indicaron los barcos que tenían la capacidad para ejecutarlas. Los problemas contractuales respecto a los barcos retirados del tráfico comercial, fueron dejados inicialmente de lado; el propósito era poner las naves en movimiento, y esto se hizo. Cuando el armador tenía responsabilidades contractuales con terceras partes, pasajeros o dueños de la carga, se procedió a la requisición; en los otros casos, se prefirió el arriendo de los buques necesarios.

Inicialmente la prioridad fue para buques-tanque con el objeto de asegurar el abastecimiento de combustible, seguido de Ro-Ros para transportar hombres y equipo y barcos de pasajeros para actuar como transportes de tropas.

Algunos petroleros estaban ya equipados con maniobra de reabastecimiento en la mar y otros habían participado anteriormente en ejercicios de la OTAN, de manera que estaban familiarizados con los procedimientos de esta maniobra. Aparte de esto poseían la capacidad y velocidad necesarias para esta operación, se encontraban disponibles y comenzaron a actuar de inmediato.

Al transcurrir los días, el crecimiento progresivo de los requerimientos de barcos mercantes se hizo cada vez mayor. La mantención de la línea de abastecimiento, de una extensión de más de 8.000 millas, significaba que estaban comprometidos en una operación de apoyo a la Flota, mucho mayor que las concebidas para los Juegos de Guerra de la OTAN. También la carencia de facilidades para las faenas de descarga en el otro extremo (ya sea en Ascensión, South Georgia o las Falkland) era evidente y, por lo tanto, los barcos Ro-Ros eran los más solicitados. Por lo general los barcos eran escogidos por su adaptabilidad, pero una vez que se redactaron los planes de operación detallados y se tomó contacto con capitanes y equipos técnicos de los armadores, se detectaron nuevas capacidades de estas unidades y se emplearon.

En el transcurso de toda la campaña existió una estrecha vinculación entre el Consejo General de Navieros Británicos (equivalente a la Asociación Nacional de Armadores), Planificadores del Departamento de Comercio (equivalente al Ministerio de Transportes) y Operadores del Ministerio de Defensa (en Chile, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante). Por ejemplo, la exacta situación geográfica y contractual de una nave no es generalmente de dominio público; indudablemente, un naviero insistirá, en determinados casos, que este conocimiento es comercialmente confidencial. Así, una nueva tarea se agregó, consistente en buscar barcos de tipo similar a los escogidos, pero que podían provocar un menor trastorno comercial. Obviamente, pudiendo escoger, era preferible seleccionar un barco que no estuviera sujeto a una demanda legal acerca de contratos frustrados, los cuales bien podrían comprometer intereses extranjeros.

La habilitación de plataformas para helicópteros figuró mucho en las noticias, y con mucha razón. No podía pintarse simplemente una marca en un espacio despejado de la cubierta y esperar lo mejor. ¿Cuánto peso resistirá la cubierta? ¿Cómo podría ser reforzada?

¿Cuán próxima se encuentra a la superestructura de la nave? ¿Qué problema de circulación de aire había? Interrogantes que debían solucionarse en un tiempo mínimo. Aparte de los helicópteros, el problema más importante era el reabastecimiento en la mar, especialmente el de combustible. Otras adaptaciones estaban relacionadas con equipo de telecomunicaciones, provisión de agua dulce, conversión de estanques para usarlos para combustible y arreglos para la acomodación de personal. Todos éstos también tuvieron que encararse con la misma premura.

En la parte más álgida del conflicto, más de 50 barcos mercantes estaban operando como transportes de tropa, buques hospital, transporte y apoyo para aeronaves, buques maestranza, buques madre de unidades navales, buques barreminas, transportes de munición y buques aguateros, aparte de los petroleros y barcos de carga general requeridos.

Los hombres de mar que integraron la dotación de las naves mercantes eran civiles y no eran parte de las fuerzas armadas. Los que se requirieron para tripular los barcos mercantes de la Fuerza de Tareas, hombres y mujeres, se presentaron en forma voluntaria para dirigirse al Sur y enfrentar riesgos desconocidos. Su conducta ha merecido, posteriormente, público reconocimiento.

Si bien los aspectos contractuales del arriendo y requisición de las naves fueron considerados inicialmente secundarios para obtener rápidamente los barcos necesarios, quedaron pendientes para ser solucionados posteriormente. Desde luego, a veces surgieron problemas y hubo algunos desacuerdos con el Gobierno respecto a montos de seguros y consecuentes pérdidas que podían surgir cuando las naves eran retiradas de un determinado servicio. Sin embargo, pautas anunciadas por el Secretario de Estado para el Comercio, restablecieron la confianza en el sentido que tales asuntos serían resueltos satisfactoriamente más tarde.

Lamentablemente, 16 miembros de la Marina Mercante perdieron su vida durante el conflicto. El primer barco mercante hundido fue el "Atlantic Conveyor", un gran barco portacontenedores de propiedad de "Cunard", que había sido convertido para llevar aviones Sea-Harrieres, como también helicópteros y otros equipos. Este barco fue alcanzado por un cohete Exocet el 25 de mayo, durante un ataque a una Fuerza Naval británica, cuando se encontraba acompañando al portaviones "Hermes".

Las otras bajas de la Marina Mercante ocurrieron durante los ataques a los barcos de la Fuerza de Tarea en Bluff Cove. También varias unidades mercantes que entraron en la bahía San Carlos estuvieron expuestas a los bombardeos de la aviación adversaria. Un petrolero sobrevivió un ataque aéreo con una bomba alojada en su casco que no explotó. Los remolcadores y barcos rastreadores estuvieron comprometidos en operaciones de rescate de las dotaciones de los barcos de guerra hundidos. Un petrolero con acomodaciones para 30 personas llevó 300 sobrevivientes del destructor "Sheffield" hasta Ascensión.

Ahora los barcos de la Fuerza de Tarea están retornando gradualmente a sus actividades normales, pero algunos serán necesarios para el próximo capítulo de la historia de las islas Falkland.

Terminado el relato del papel desempeñado por la Marina Mercante en el conflicto, el articulista se hace la siguiente reflexión.

¿Tendrá la experiencia de las Falkland algún efecto duradero en la política de defensa y en la actitud del Gobierno hacia la industria naviera?

La reducción del tamaño de las flotas mercantes disponibles para Occidente es algo serio. El reciente descenso en el tamaño de la flota del Reino Unido ha sido especialmente notorio en algunos tipos de naves que son valiosas en tiempo de guerra, aparte de la pérdida que esto significa en Gente de Mar experimentada que requiere bastante tiempo para su formación.

Existe, pues, una necesidad imperiosa en los países de la alianza de reapreciar los requerimientos de transporte marítimo para las naciones de la OTAN en caso de un conflicto, de sus necesidades civiles de mantenimiento, como también las de la Fortaleza Europa para afrontar y sostener el esfuerzo que requiere una guerra.

Con o sin bases aéreas, la defensa de los intereses de ultramar y las de Occidente como un todo, siempre requerirán el transporte de hombres y material por la vía marítima. Las aeronaves no poseen la capacidad de transporte de las unidades de la Marina Mercante. Cincuenta naves mercantes fueron necesarias en la Operación de las Falkland. Fueron reunidas en un tiempo muy breve. En el futuro podrían encontrar difícil o a lo mejor imposible, reunir suficientes buques del tipo deseado.

La rapidez con que los barcos fueron adaptados y equipados para la campaña de las Falkland fue impresionante, pero en el futuro el Gobierno podría desear que los buques mercantes contaran en su construcción con ciertas características para la defensa. En este caso, una sociedad o un acuerdo entre el Gobierno y el armador sería necesario para determinar qué es posible y cuál es el efecto en el capital y en el costo de operación del buque.

Características de defensa para un barco pueden consistir en contar con lanzadores de "Chaff" para desviar misiles, maniobra para el reabastecimiento en la mar; adaptación de buques contenedores para llevar helicópteros y aviones de despegue vertical, ascensores para poder estibar aeronaves bajo la cubierta principal, etc.

También deberá considerarse el empleo de buques mercantes en operaciones de apoyo a la Fuerza Naval, las que se realizan hasta la fecha por unidades auxiliares de la Armada.

El progreso creciente de la contenerización de la carga marítima presenta un problema especial en caso de un conflicto. Unos pocos misiles bien apuntados, pueden dejar fuera de acción los terminales de contenedores. En este caso, se tendrá que depender de fondeaderos de emergencias o puertos menores, lo que obliga a tener otros medios apropiados para descargar los barcos.

La gran necesidad de buques escoltas para proteger los buques mercantes de la alianza es otra preocupación. La actividad naviera no está convencida de la confianza excesiva que el Gobierno ha puesto en sus aviones de reconocimiento marítimo de largo alcance (Nimrods) y en sus submarinos, ante la gran amenaza que significa para las comunicaciones marítimas de Occidente el inmenso poderío de la Flota soviética.

Finalmente, el autor cita una afirmación del Almirante Sir John Fieldhouse, Comandante en Jefe de la Flota y Comandante de la Fuerza de Tareas de las Islas Falkland, en relación con el desempeño de la Marina Mercante del Reino Unido en este conflicto que dice:

“Nunca será suficiente reiterar con énfasis y claridad cuán importante fue la contribución de la Marina Mercante a nuestros esfuerzos en el Conflicto del Atlántico Sur. Sin el empleo de los buques mercantes sacado de sus tráficos comerciales, la operación de reconquista de las Falkland no se podía haber realizado y espero que este mensaje sea claramente comprendido por toda la nación británica”.





**Ilustre Municipalidad de  
MELIPILLA,  
Saluda a S.E.  
en sus 10 Años de Gobierno**



**Ilustre Municipalidad de  
PAPUDO,  
junto a S.E.  
en sus 10 Años de Gobierno**



**ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LA LIGUA**  
**229° ANIVERSARIO DE LA FUNDACION DE LA LIGUA**

*El Gobernador del Reino, Teniente Coronel Domingo Ortiz de Rozas,*  
*fundó el 21 de junio de 1754,*

*“SANTO DOMINGO DE ROZAS DE LA LIGUA”,*  
*nuestra ciudad.*

*Como fuera de ella fundara otras ciudades,*  
*la corona de España le otorgó el título*  
*de Conde de Poblaciones.*

**ILUSTRE MUNICIPALIDAD**  
**DE ZAPALLAR**



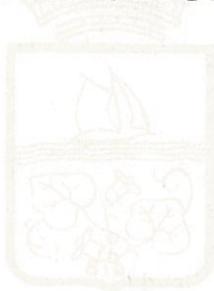
**Ilustre Municipalidad de**  
**ZAPALLAR,**  
**junto a S.E.**  
**en sus 10 Años de Gobierno**

# **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CODEGUA**

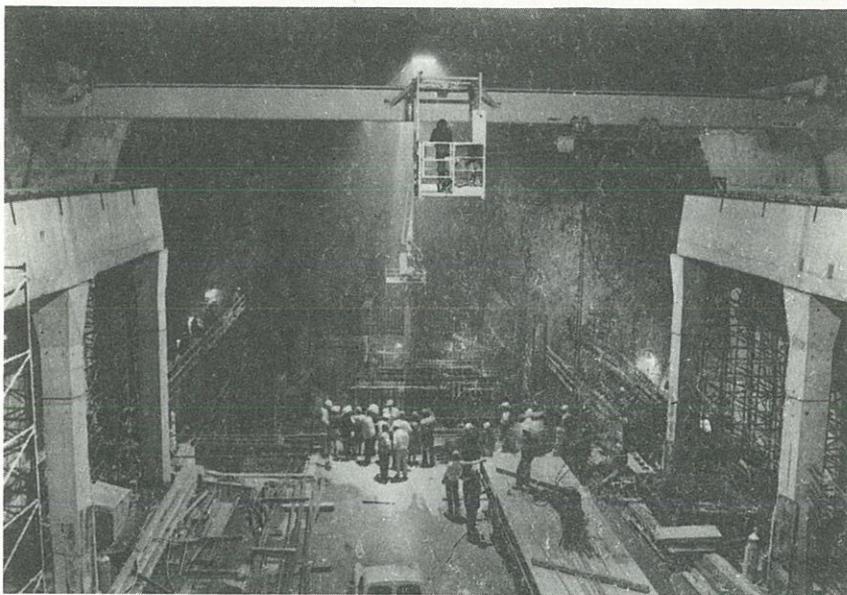


La Ilustre Municipalidad de Codegua,  
saluda a S.E. Presidente de la República,  
Capitán General Dn. Augusto Pinochet Ugarte,  
en sus 10 Años de Gobierno

# **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PETORCA**



La Ilustre Municipalidad de Petorca,  
saluda a S.E. Presidente de la República,  
Capitán General Dn. Augusto Pinochet Ugarte,  
en sus 10 Años de Gobierno



Colbún-Machicura, obra que realiza la ENDESA, es desde sus inicios, el proyecto en materialización de mayor envergadura en el país. Por su magnitud, pudiera pensarse que poco o ningún avance es posible detectar entre dos fechas relativamente cercanas; sin embargo, su dinamismo y el ritmo febril con que se trabaja, hacen que ello no sea así, y cada visita ofrece enormes sorpresas.

La noticia destacada del año para quienes siguen de cerca el proceso de concreción del complejo hidroeléctrico más importante del país fue el término de acuerdo a programa de todas las excavaciones subterráneas que se proyectaron, incluido el túnel de 2.600 metros de longitud y 8,7 metros de diámetro que llevará las aguas desde el embalse principal hasta las dos turbinas de 200.000 kilowatts a instalarse en la caverna de máquinas de Colbún.

La ruptura del túnel fue un acontecimiento al comprobar que el encuentro entre los dos grupos de trabajo implicó un error ínfimo de sólo tres centímetros en el eje del ducto, y de tres milímetros en la cota del mismo.

Los 16 meses que demoró esa excavación significaron una positiva conjunción de "mineros tuneleros" expertos en explosivos y de moderna maquinaria que, en varios casos, se utilizaba por primera vez en nuestro país. Guiados por un sistema de rayos láser y mediante un sofisticado "jumbo" hidráulico de cinco brazos, los tres turnos diarios de 27 trabajadores cada uno emplearon la respetable cantidad de 200 toneladas de dinamita, logrando un promedio mensual de 176 metros lineales.

Una vez terminada la perforación, se inició de inmediato el hormigoneamiento del túnel, trabajo que demorará aproximadamente un año, lapso durante el cual se terminará la instalación de las cuatro unidades generadoras que se consultan en las dos centrales y cuyo montaje también fue iniciado.

Por su parte la presa principal: muro de tierra, arcilla y materiales pétreos ya se eleva por sobre los 70 metros de altura, en su proceso que lo llevará a empinarse por los 118 metros que permitirá un embalse de 1.490 millones de m<sup>3</sup> y que tendrá una superficie de 47 km<sup>2</sup>.

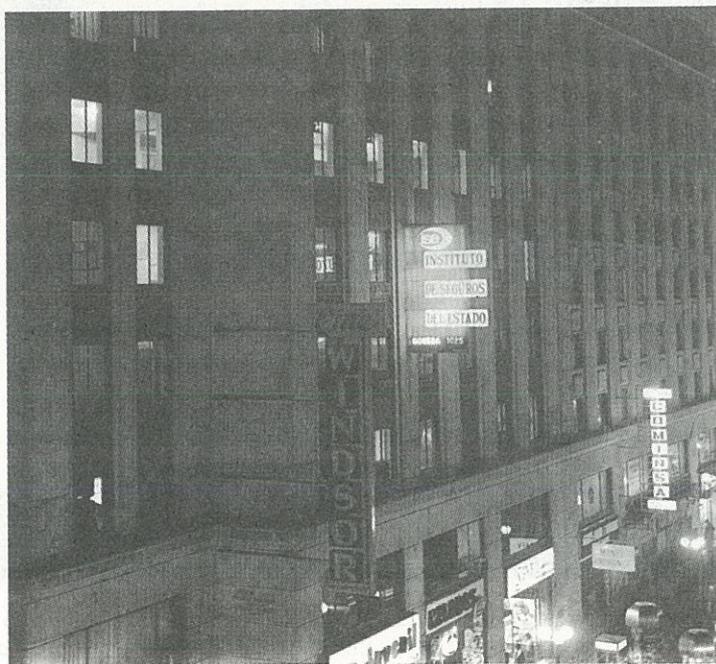
En tanto, los canales de restitución de las aguas al cauce del río han logrado también importantes avances. Esa obra de 24 kilómetros de longitud, semeja una enorme carretera en sección trapecial en cuya construcción se han empleado modernas y novedosas tecnologías.

Todo esto hace que a julio el avance del proyecto como un todo sea del 50%, confirmándose en principio el calendario previsto por la ENDESA que señala que el llenado controlado del embalse Colbún se iniciará en octubre del próximo año, y que en los meses de mayo y junio de 1985, respectivamente, partirá la generación comercial de las primeras unidades de ambas centrales.



# INSTITUTO DE SEGUROS DEL ESTADO

5 Agosto 1953 - 5 Agosto 1983



El 5 de agosto de 1953, bajo la administración de Dn. Carlos Ibáñez del Campo, por D.L. N° 210 se creó el Instituto de Seguros del Estado. Este nace de la fusión de los Departamentos de Seguros de las Cajas de Previsión de FF.CC., Empleados Particulares y Empleados Públicos y Periodistas. Su primer Vicepresidente Ejecutivo fue Dn. Demetrio Larraín García.

El I.S.E. empezó funcionando en las dependencias de la Caja de Accidentes del Trabajo, y sus primeras oficinas propias estuvieron ubicadas en calle Huérfanos en los altos del cine Astor.

El primer seguro que vendió el Instituto, correspondió a la póliza de Incendio, emitida ese año el 11 de septiembre —feliz coincidencia con la fecha de la Liberación Nacional— con vigencia de un año. Aseguraba los contenidos consistentes en equipos de proyección y sonido, las butacas y el edificio del Teatro Caupolicán, cuyas dependencias pertenecían en ese entonces a la I. Municipalidad de Santiago. El Monto Asegurado fue de \$ 15.000.000 y la Prima cobrada de \$ 90.870.

El I.S.E. aseguró exclusivamente los bienes del Estado hasta abril de 1980 fecha en que por D.L. N° 3057 entra a participar en igualdad de condiciones con todas las compañías presentes en las actividades aseguradoras del país. Desde esa fecha se suma a los esfuerzos que hace el mercado asegurador nacional para superar dificultades financieras que afectan a la economía, tratando de que su participación no sea distorsionadora de valores.

En los últimos tiempos el I.S.E. ha tenido una importante actuación, buscando los caminos más apropiados para lograr recíproca colaboración con el resto del sector privado.

Los hechos dignos de destacar por su importancia en los últimos 10 años son:

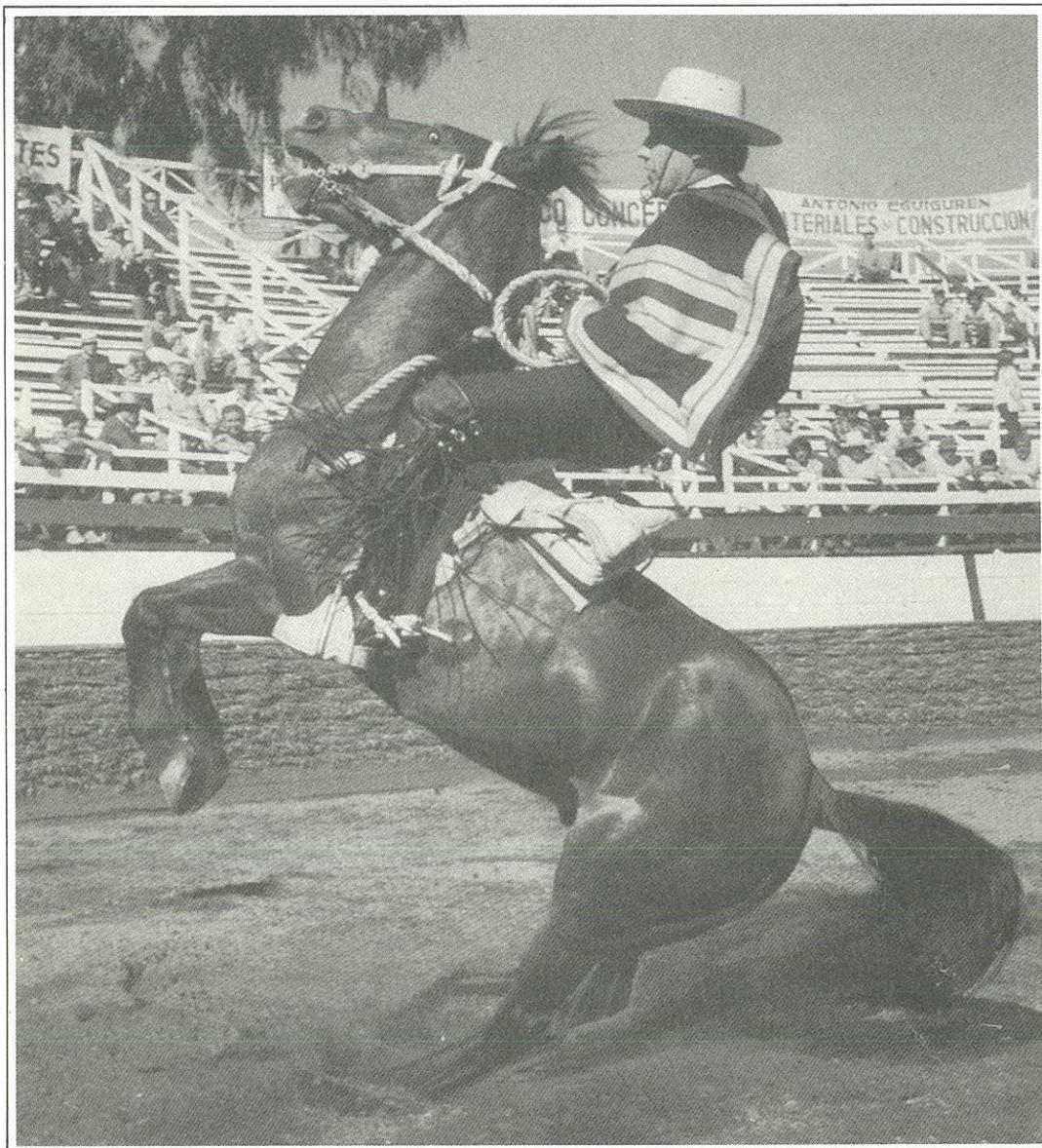
INGRESOS POR PRIMAS	\$ 6.000.000.000
PAGOS POR SINIESTROS	\$ 3.200.000.000

## INDEMNIZACIONES MAS IMPORTANTES

Boeing 707 de Lan - año 1978  
Petrolero Cabo Tamar - año 1978  
Frigorífico Valparaíso - 1978

Codelco - año 1980  
Petrolero Metula - año 1981  
Ecom - año 1982

# NUESTRO DEPORTE, NUESTRA RECREACION.



El deporte nacional es una muestra del trabajo y tesón del hombre de nuestros campos, el rodeo es el deporte huaso, junto a la cueca forman parte de la fiesta nacional. La recreación está al alcance de todos.

¡SALGAMOS A PARTICIPAR DE LO NUESTRO!

## DIGEDER ESTA PRESENTE.



**DIGEDER**









