

OBJETIVOS NACIONALES. UNA REFLEXIÓN ANALÍTICA

GUSTAVO CUEVAS FARREN
Universidad de Chile

I. CUESTIONES PRELIMINARES

Es indiscutible que en las postrimerías del siglo XX mantiene su plena vigencia el fenómeno de las nacionalidades y su derivado que es el problema de independencia o de desarrollo autónomo que reclaman, para sí, estas Comunidades contemporáneas.

Así por ejemplo, la gran equivocación de los Estados marxistas del presente ha sido la de desconocer porfiadamente la existencia de estas peculiaridades nacionales y las exigencias sociales y políticas que ello plantea.

En realidad, el Comunismo no previó la subsistencia del fenómeno histórico que estamos evocando, no obstante que en la actualidad las tensiones nacionales tienen generalmente mayor relevancia que la lucha de clases, que ha dejado de constituir un problema en todas las sociedades contemporáneas avanzadas, las cuales han consolidado una influyente clase media que actúa como factor de estabilidad y de conciliación política. Así, el desafío para varios de los países marxistas es el de las reivindicaciones nacionales; por ejemplo, lo que está sucediendo en Polonia es la manifestación de la inquietud y rebeldía de una Nación que poseyendo una auténtica tradición, que ya es milenaria por haber sido forjada con los sacrificios y luchas en defensa de su identidad histórico-cultural, aspira únicamente a conquistar una verdadera independencia política.

En la misma forma, la prolongada controversia Chino-Soviética también es un enfrentamiento de nacionalidades, ya que más allá de las divergencias filosóficas, que son insignificantes porque en lo esencial los sistemas marxistas en uno u otro lado obedecen a la misma inspiración, la pugna que efectivamente subsiste es la de dos grupos nacionales recelosos y con mutua hostilidad.

Estimamos, por lo tanto, que la profecía marxista erró sobre este aspecto, como sobre tantos otros, porque el mismo Marx al no creer en la espiritualidad del hombre desconocía la naturaleza humana en su rica complejidad, y en consecuencia no fue capaz de situarse ante el problema espiritual y no económico que siempre ha planteado la existencia y desarrollo de una Nación.

Insistiendo con otro ejemplo, reflexionemos sobre el drama de Camboya. Aunque nadie podría justificar a los Khmer porque cometieron demasiadas atrocidades cuando gobernaron, es forzoso reconocer que es esta Nación la que combate actualmente por la expulsión vietnamita de su territorio, y de que ambos pueblos, que son diferentes, sienten tener el derecho de exigir para ellos una vida independiente en lo social y en lo político.

Obvio parece recordar que este tipo de confrontaciones prolifera en los países en desarrollo: la guerra entre Irán e Irak, que es una inexplicable matanza entre dos Estados de la comunidad islámica, es igualmente un conflicto entre árabes y persas que son dos naciones diferentes; las jóvenes repúblicas africanas también han librado entre ellas guerras sangrientas tras las cuales se esconden antagonismos tribales y reivindicaciones nacionales, y los ejemplos de esta naturaleza podrían multiplicarse.

Por todo lo anterior, estimamos que son muy apropiados para valorar el significado y trascendencia de esta realidad nacional, los siguientes conceptos del académico y sacerdote Osvaldo Lira¹ con los que este pensador agudo procura destacar el sentido e importancia de la tradición nacional; dice Lira: "Una vez individualizada es como el alma nacional puede imprimir fisonomía propia a la sociedad civil de la cual es su principio unificador, configurador y perfectivo, y la cualidad distintiva suya será, como lo decía una vez más Vásquez de Mella, 'una historia independiente'".

Y continúa el autor: "Es que una nación, digna de ser calificada como tal, deberá ir realizando su propia historia poco a poco, convencida de que, como estimaban rectamente los romanos, resultará más urgente para ella llevarla a cabo que escribirla".

"La historia nacional no podrá nunca ser un puro y simple producto del acaso o de la casualidad, porque la trama o el cañamazo donde van

¹ VARIOS AUTORES, *Pensamiento nacionalista*, Editora Nacional Gabriela Mistral Ltda. 1974, pp. 51-52-53.

quedando tejidos los acontecimientos de toda índole que van modelando a cada sociedad civil no podrá nunca tampoco ser un producto sino de cierto conjunto de propósitos conscientes, deliberados y decididos. Una nación que no fuera capaz de trazarse sus propias reacciones ante el desarrollo de la vida colectiva humana, no merecería existir como nación. Por eso, José Antonio Primo de Rivera, el fundador de la Falange española, definía a la nación de manera inolvidable y exacta diciendo que es 'una unidad de destino en lo universal'. Del mismo modo que en la esfera de las acciones individuales lo primero que figura como principio animador de todas ellas, es un propósito claro y decidido, única manera de que aquellas posean una auténtica razón de ser, una auténtica motivación o destino, una auténtica racionalidad, así también cada organismo de nivel nacional deberá siempre, a lo largo de sus actuaciones, aparecer como dueño de su destino, como perfectamente consciente de las razones que lo hayan motivado en sus actuaciones y, en fin, como conocedor de lo que sea conveniente para el progreso y el engrandecimiento propio".

"Es éste el sentido de la gran política, de la política tal como la consideraron siempre esos pensadores supremos que fueron Aristóteles y Santo Tomás de Aquino".

"La nación, pues, es una unidad de destino en lo universal, pero para que el destino pueda ser verdaderamente uno, deberá previamente verse corporizado por los mismos gobernantes. Así el alma nacional, a diferencia del alma individual, no puede quedar realizada de manera súbita y fulminante, ni en un abrir y cerrar de ojos, sino que paulatina e incesantemente".

"Por este motivo fundamental, resulta indispensable que cada país, cada nación, se manifieste esmeradamente cuidadoso de su tradición. Y entiéndase que ahora hablamos de tradición y no de rutina, aun cuando sea frecuente que ambos conceptos se confundan entre sí. La rutina se identifica con la anquilosis, mientras que la tradición se va perfeccionando en el progreso. En este sentido, la diferencia entre el alma individual y el alma nacional estriba en que el alma individual sólo puede progresar de manera adjetiva o accidental, actualizando las posibilidades que, inicialmente y de una vez por todas, infundió Dios en su seno en el momento mismo de darle existencia, mientras que el alma nacional tendrá que ir progresando y enriqueciéndose incesantemente, para lo cual le es imprescindible conservarse fiel a los valores que cada generación le vaya entregando, a la que haya de suceder en el decurso del tiempo, constituyéndose así, con las aportaciones de todas ellas reunidas, lo que ahora hemos denominado

tradición. Por eso, el ya citado don Juan Vásquez de Mella denominó a la tradición, en frase insustituible, 'el sufragio universal de los siglos'".

Estamos seguros de que la extensa cita precedente resume en términos precisos y a la vez hermosos, el significado del tema que nos hemos propuesto desarrollar, al destacar el origen y la justificación de esa "historia independiente" que cada Nación debe vivir. Pero anticipémonos a dejar constancia de que, como lo señalaba el texto, no es una historia que surja por azar o por accidente sino que es a la comunidad nacional a quien corresponde construirla deliberada y conscientemente definiendo metas hacia las cuales avanzar, con la finalidad de conquistar Objetivos que toda Nación debe poseer.

II. UNA POLÍTICA NACIONAL

Para nosotros, "política nacional" es una expresión que sirve para identificar, precisamente, esa "gran política" que menciona Osvaldo Lira, por medio de la cual la Nación se adueña de su destino y orienta su evolución; una "gran política" que le permite a la comunidad producir una historia independiente centrada en Objetivos que se desprenden del ser nacional y que procuran lograr la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales. De modo que cuando mencionamos a este tipo de Política no queremos referirnos a cierta o determinada política de carácter económico, social, institucional o de relaciones exteriores; en razón de que la que denominamos "Política Nacional" trasciende lo sectorial y supera lo ideológico para convertirse en un instrumento con el cual es posible afianzar la "unidad de destino en lo universal" a que aspira toda sociedad política que desea consolidar un desarrollo autónomo y original.

Ensayando un concepto, podríamos afirmar que la Política a que nos estamos refiriendo es "la ciencia y el arte de formular los Objetivos Nacionales a través de la interpretación de los intereses vitales o de las aspiraciones básicas de la comunidad nacional, y de asegurar la conquista y conservación de tales Objetivos".

El concepto expuesto destaca todos los elementos esenciales a dicha Política, particularmente en lo referente a los Objetivos Nacionales, ya que éstos son la justificación para una acción del Gobierno que pueda ser calificada como nacional al ejecutarse precisamente en función de tales Objetivos.

Pero hay que advertir, desde luego, que si una política de esta especie se limitara a la mera formulación de los Objetivos Nacionales descuidando la tarea de asegurar su conquista y posterior mantención, constituiría, como lo advierten muchos especialistas, una acción irresponsable y una política destinada al fracaso, puesto que en lo referente a la Nación y su comportamiento se aplican generalmente las mismas reglas y principios por los que se rige la conducta de los seres humanos; y en la misma forma como ocurre con aquellas personas que se imponen objetivos claros, pero que no se esfuerzan suficientemente por alcanzarlos o descuidan su conservación una vez obtenidos, fracasando en sus propósitos, así también las comunidades nacionales pueden alejar el éxito si incurren en similares negligencias.

Puntualicemos, aunque no lo exprese la definición precedente, que la Política Nacional abarca los dos campos que ya son tradicionales en la actividad del Estado moderno: el campo interno y el internacional, advirtiéndose que uno y otro deben formular los Objetivos que correspondan a sus respectivas áreas, porque si así no lo hicieren la ineficiencia de sus políticas impediría alcanzar los fines perseguidos en cada caso.

En cuanto al concepto de "Objetivo Nacional" señalemos, para apreciar su importancia, que si reconocemos que toda Nación posee una identidad singular manifestada en su historia independiente y en un sistema de comportamientos colectivos que se mantiene uniforme a lo largo del tiempo; si se le reconoce, además, el constituir una comunidad de normas de sentimiento que es también, según la hermosa idea del Primer Ministro inglés Disraeli, "una obra de arte y un producto acabado del tiempo"; y si la Nación, en definitiva, es una realidad única que exhibe una personalidad original y diferenciadora, resultará lógico sostener que ella debe poseer igualmente intereses específicos que su grupo humano percibe convirtiéndolos en aspiraciones colectivas y luego en Objetivos Nacionales, los que serán formulados según un procedimiento que reseñaremos posteriormente destinado a materializar una estrecha relación entre estos Objetivos y dicha realidad nacional.

Ahora bien, ¿qué se considera un interés nacional? Siguiendo a Spykman, se puede afirmar que tales intereses expresan una vinculación entre la población y una determinada materia que sin lugar a dudas es indispensable para la determinación del grupo en condiciones existenciales adecuadas, y a la que el Estado debe atender prioritariamente, ya que la satisfac-

ción de esos intereses exigirá un esfuerzo colectivo generador de un estímulo poderoso que impulsará a la Nación hacia su futuro.

Por su parte, las aspiraciones que son consideradas como análogas a los intereses en el lenguaje corriente, sin embargo tienen con éstos una diferencia que es relevante cuando se trata de definir los Objetivos Nacionales. En efecto, aquellos intereses que se encuentran arraigados en la conciencia de la comunidad, de modo que todos o la gran mayoría de sus integrantes están en condiciones de sentirlos, de identificarlos o de apreciar su importancia en la vida social, pasan a ser considerados como aspiraciones nacionales, las que pertenecen por lo tanto al mundo de los sentimientos colectivos de la Nación y expresan un consenso real y extendido de su población, que percibe con nitidez la existencia y la naturaleza de estas aspiraciones fundamentales.

Con respecto a los intereses nacionales, debemos advertir que sucede en numerosas oportunidades que —como consecuencia de la promoción y difusión persistente de ideologías extranjerizantes, o de la mantención prolongada de una situación de división en la sociedad, o de las fallas que presenta una conducción política del Estado demagógica, ineficiente o desaprensiva frente a las necesidades del país, o de diversas otras circunstancias similares—, estos intereses pueden haber sido olvidados y no prestárseles la atención debida, no obstante lo cual ellos mantendrán su vigencia porque siempre es un imperativo para la Nación recogerlos y convertirlos en aspiraciones compartidas, y finalmente en sus Objetivos Nacionales Fundamentales. Veremos después que los sectores dirigentes de la comunidad pueden cumplir un rol muy importante contribuyendo a reactualizar determinados intereses nacionales.

Para fines analíticos, los intereses de que se trata pueden ser agrupados en dos categorías: los intereses vitales y los intereses opcionales.

El nombre de los primeros obedece al hecho de su vinculación estrechísima con las condiciones de existencia de la comunidad, la cual, si no intenta satisfacerlos, puede sufrir un proceso de retroceso e incluso de desintegración. Por ejemplo, los intereses vitales de un Estado que está satisfecho con su patrimonio territorial y cuya historia independiente, por lo tanto, se desarrolla dentro de esas fronteras, consistirán fundamentalmente en asegurar la protección de su identidad histórico-cultural y en procurar un desarrollo social y económico acorde con las necesidades básicas de la comunidad, aunque la preservación de la integridad territo-

rial del Estado constituye, ciertamente, otro buen ejemplo de un interés vital.

En cambio, los intereses opcionales son aquellos que, bajo la exigencia de circunstancias específicas, pueden dejar de ser considerados, en forma temporal, por la Política Nacional sin que esta decisión afecte irremediablemente a la supervivencia o al desarrollo de la comunidad nacional; dicho en otra forma, ellos pueden ser postergados transitoriamente para privilegiar a los anteriores que por su naturaleza resultan vitales para la sociedad.

Retomemos, ahora, el concepto de Política Nacional y recordemos que, como se indicó anteriormente, la misión que le es propia es la formulación de los Objetivos Nacionales, estableciendo a la vez los medios para poder alcanzarlos y asegurar su posterior conservación².

Existe, entonces, una interrelación entre la formulación, la obtención y la conservación de dichos Objetivos que es fundamental, ya que si ella no se produce, se arriesgaría la posibilidad de conquistar, efectivamente, las grandes metas que traza esa política con el fin de concitar el apoyo activo y consciente de todos los habitantes del país.

Ahora bien, trataremos de definir los Objetivos Nacionales por sus características distintivas, diciendo que ellos "precisan y delimitan, con validez para un determinado período histórico, aquellas legítimas aspiraciones nacionales básicas o fundamentales que se pretende satisfacer por medio del esfuerzo conjunto de los integrantes de la comunidad y siguiendo las orientaciones de la Política Nacional". Por lo tanto, se pueden distinguir en este concepto los siguientes aspectos principales: a) la Política Nacional es el instrumento que se debe emplear para alcanzar y conservar los Objetivos que a ella misma corresponde formular o definir; b) ellos son muy estables en el sentido de que cualquiera modificación en la naturaleza

² Hemos insistido en que es una tarea de los Gobernantes del Estado identificar los intereses y aspiraciones nacionales, para luego analizarlos y precisar su naturaleza. En el momento en que este proceso se cumple, pasan a convertirse en Objetivos Naturales. Estos, a su vez, conformarán el Objetivo Nacional Fundamental u Objetivo Político Fundamental, del cual se derivarán las políticas de gobierno en los diferentes campos de acción.

Por lo tanto, es acertado tener presente que hay una diferencia entre ambas especies de Objetivos (Naturales y Fundamentales) que aunque sutil, no es irrelevante, puesto que significa que en el tiempo cronológico e incluso en el histórico los Objetivos Naturales preceden a la formulación política de los segundos.

de los Objetivos Nacionales debería reflejar, únicamente, aquellos cambios sustanciales y determinantes que hayan incidido en la evolución del país, derivados de causas internas o externas; c) tienen relación con los elementos o componentes esenciales de la Nación, es decir, con su población, con su patrimonio territorial, con su identidad histórico-cultural (tradición nacional), y con los principios fundamentales en que se sustenta la organización política del Estado; y d) tienen, igualmente, una estrecha vinculación con el Desarrollo y sus requerimientos³.

³ Con respecto a la estabilidad de los Objetivos Nacionales debe tenerse presente, sin embargo, que aquella no se contrapone con el carácter más dinámico y evolutivo que tienen los Objetivos parciales que sustentan, por decirlo de este modo, a los Objetivos Nacionales Fundamentales. Ello es la consecuencia de encontrarnos inmersos en una época en la cual el progreso científico, el desarrollo tecnológico y su impacto en la sociedad, imponen ajustes y modificaciones en las metas parciales y, en algunas ocasiones, en las metas generales representadas por los Objetivos propiamente tales.

Otro aspecto que se relaciona con el problema de la estabilidad es el relativo a los programas y políticas gubernamentales. En efecto, cada Gobierno puede implementar las políticas que estime apropiadas para realizar su programa, dentro del marco que le impone la Constitución del Estado y con sujeción a las Políticas Generales que se derivan de los Objetivos Nacionales Fundamentales. Entonces, estos Objetivos políticos de Gobierno tienen en la realidad un dinamismo diferente al de los Objetivos Nacionales puesto que para la alteración, variación o cambio de los primeros interviene la voluntad humana manifestada en los deseos del gobernante, que muchas veces sigue los requerimientos de la doctrina política en que se sustenta; en tanto que los Objetivos Nacionales Fundamentales cuando cambian, lo hacen con la misma lentitud con que evoluciona la Nación misma. No están ni deben estar sujetos a cambios caprichosos o discrecionales porque entonces se encontrarían subordinados, en la práctica, a las ideologías o a los intereses sectoriales.

Podemos colocar un ejemplo que demuestra precisamente lo que acabamos de señalar en relación con la inconveniencia de que se produzcan cambios inmotivados de los Objetivos Fundamentales; consiste en el caso de Chile durante el período de la guerra con España, en 1866. El Objetivo Nacional Fundamental que el país había realizado hasta ese momento era el de fortalecer su independencia y practicar una política nacional absolutamente autónoma y soberana que lo perfilara como una Nación consolidada. Se produce entonces un hecho absolutamente ajeno, como lo fue la guerra entre España y Perú, y bajo presión interna el Gobierno abandona dicho Objetivo Nacional Fundamental comprometiéndose en ese conflicto, y asu-

Debido a estas características, la materialización o cumplimiento por la comunidad de los Objetivos Nacionales favorece una mejor integración y consolidación del respectivo grupo nacional.

Sin lugar a dudas, la formulación de estos Objetivos constituye una responsabilidad prioritaria de los Gobernantes del Estado, quienes también requieren ejecutarla en forma cuidadosa y reflexiva, implementando simultáneamente las políticas (sociales, económicas, etc.) que sean conducentes para llegar en tiempo oportuno a las metas incluidas en los Objetivos que se hubieren diseñado.

Es por ello que el sistema político (régimen político del Estado) debe ofrecer las instancias y los mecanismos apropiados para que la autoridad cumpla acertadamente con esta labor, lo que ciertamente no sucederá cuando este sistema en lugar de impedir, contribuye a exacerbar las divisiones sociales o las luchas sectarias, ideológicas o simplemente partidistas, situaciones todas en las que le será muy difícil al Gobernante poder identificar y luego proponer serenamente los que son auténticos Objetivos Nacionales.

III. OBJETIVOS NACIONALES FUNDAMENTALES

De acuerdo con lo que ya hemos expuesto, es posible concluir que crear las condiciones propicias para hacer realidad los Objetivos Nacionales, es un desafío que toda sociedad deberá enfrentar, por medio de una Política Nacional idónea y respetuosa tanto de la tradición como de los principios esenciales en que se sustenta la organización estatal.

Cuando tales Objetivos son incorporados formalmente en dicha Política toman la denominación de "Objetivos Nacionales Fundamentales" (ONF) o la de "Objetivos Políticos Fundamentales" (OPF), y se transforman entonces en las grandes metas hacia las cuales tenderá el esfuerzo global de la comunidad y de sus organizaciones, a pesar de que en la práctica y desafortunadamente constituya un hecho frecuente el de que los Gobiernos adopten estrategias políticas influenciadas por intereses especí-

miendo por consiguiente otro Objetivo. Como resultado de esta decisión el país libró una guerra desastrosa, la que, según muchos autores, marcaría el comienzo de la pérdida posterior de la Patagonia.

ficos o por ideologías, que no se interesan en recoger las aspiraciones nacionales y tampoco se preocupan por la formulación de Objetivos⁴.

Con todo, si nos atenemos a la inevitable alternancia en el ejercicio del poder político entre diferentes personas o entre distintos partidos, es necesario que nos preguntemos si todas esas corrientes políticas o sus dirigentes están igualmente obligados a la observancia o respeto de los Objetivos de que se trata.

Esta interrogante puede ser despejada reafirmando que los Objetivos Nacionales Fundamentales, por su naturaleza, trascienden a uno o más Gobiernos y, en general, comprometen el esfuerzo de varias generaciones, lo cual no impide que ellos se modifiquen siguiendo la propia evolución de la Nación, recordando a este respecto que, como lo señalaba Osvaldo Lira,

⁴ En el anteproyecto constitucional elevado a la consideración del Supremo Gobierno en 1978, se confiaba al Consejo de Seguridad Nacional la misión de aprobar, cada diez años, el Objetivo Nacional. Sin embargo, en el texto que se sometió a plebiscito esta materia no fue considerada.

En lo pertinente, el informe de la Comisión Ortúzar señalaba lo siguiente:

"El Consejo de Seguridad Nacional tendrá, también, la atribución de aprobar cada diez años el Objetivo Nacional, entendido como las metas o ideales que la Nación desea alcanzar a través de un adecuado desarrollo político, económico y social sobre la base de la utilización eficiente de nuestras potencialidades reales".

"Estos grandes Objetivos de la Nación y que deben estar por encima de las políticas contingentes de cualquier gobierno, no habían sido antes nunca diseñados. Su formulación ofrece, además, la ventaja de unir y cohesionar a los chilenos tras metas o ideales comunes que aspiran a hacer de nuestro país una Gran Nación. Su contenido sólo tendrá carácter preceptivo en cuanto se incorpore a alguna norma jurídica".

Y al referirse al Consejo de Seguridad Nacional, propuso incluir la disposición que sigue:

"Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

b) Aprobar el Objetivo Nacional que cada diez años formule el organismo técnico correspondiente y que expresará los Objetivos permanentes de Chile. Su contenido sólo tendrá el carácter preceptivo que corresponda a la norma jurídica que lo contemple" (Artículo 100, letra b). *Anteproyecto Constitucional y sus Fundamentos*, Editorial Jurídica de Chile, pp. 271-272-399.

estas comunidades nacionales crecen incesantemente desarrollándose y enriqueciendo con ello su tradición^{5 y 6}.

Es posible poner un ejemplo de lo anterior haciendo una reseña de la historia de Inglaterra, la cual durante los siglos precedentes buscó tenazmente una sola meta: la de asegurar su control absoluto sobre las rutas marítimas del mundo, imponiendo una preeminencia del poder naval británico sobre cualquier otro de la misma especie. En torno a ese Objetivo se consolidó un consenso interno tan estable y respetado que se mantuvo inalterable durante muchos años, y que sólo vino a experimentar modificaciones bajo el impacto y como consecuencia de los cambios que afectaron a las relaciones internacionales, especialmente los derivados de la pérdida de sus colonias, los que forzaron a la isla británica al abandono de dicho Objetivo Nacional Fundamental. De este modo, el reciente ingreso del Reino Unido al Mercado Común Europeo ha simbolizado dicho abandono, ya que se ha asumido un Objetivo distinto consistente en un mayor y más estrecho compromiso y cooperación con los Estados continentales. Es decir, que los ingleses han optado por concentrar sus esfuerzos en la integración con las restantes naciones de Europa Occidental, en reemplazo de su pretensión de continuar actuando como una isla autosuficiente por su dominio sobre las rutas oceánicas y cuyo poderío, en consecuencia, no sería amenazado seriamente por el de país alguno⁷.

⁵ Estables pero nunca inmutables, los Objetivos Nacionales deben ser revisados y reactualizados en forma periódica.

Asimismo, es conveniente efectuar una evaluación histórica de tales Objetivos. Preguntarse por ejemplo: ¿Cuál ha sido a este respecto nuestra experiencia? Creemos que no sólo como ejercicio teórico sino también práctico, es importante analizar detenidamente cuáles han sido los Objetivos que, como Nación, nos hemos trazado desde que constituimos una República independiente, y cuáles de ellos hemos logrado materializar. Significa una experiencia fundamental, porque de ella vamos a recoger antecedentes válidos para un proceso de reformulación que conduzca, eventualmente, a la introducción de correcciones o de nuevos enfoques.

⁶ Es necesario destacar que, indudablemente, hay personas y momentos más decisivos que otros en la historia de una Nación y que contribuyen a crear, precisamente, su tradición histórico-cultural. En el caso de Chile, estimamos que cumplieron este rol, entre otros, O'Higgins, Carrera, Portales y Bello, y también las hazañas militares del siglo XIX como momentos determinantes.

⁷ El examen de la evolución en el tiempo de la política internacional del Reino Unido nos sirve para precisar que tratándose de Objetivos Nacionales hay, indudablemente,

En otro orden de materias, es igualmente importante analizar brevemente el papel que corresponde a la "élite gobernante" en la tarea de dar forma a una conciencia colectiva permanentemente comprometida con los intereses y aspiraciones básicas de la Nación. (Por "élite gobernante" entenderemos las Autoridades del Estado y también los actores sociales que realmente influyen sobre el poder político).

Ciertamente esta élite puede llevar a cabo una campaña persuasiva o de promoción destinada a que estos intereses sean percibidos en este carácter por los integrantes de la comunidad, y por lo tanto, aceptados y valorados en cuanto auténticas aspiraciones nacionales. Sin embargo, para

te, una jerarquización y a medida que se desciende en esa escala jerárquica aumenta la frecuencia de los cambios que pueden afectar a los Objetivos menos significativos. Téngase presente, por ejemplo, que para Inglaterra poder mantener el control estratégico de bases situadas en diversas partes del mundo constituyó un Objetivo Fundamental, pero que también fue un medio para lograr otro Objetivo Nacional superior consistente en la sobrevivencia del Commonwealth. De manera que se puede afirmar que en el ejemplo que utilizamos, un Objetivo de tercera categoría fue la posesión de una flota poderosa y de las bases, un Objetivo de segunda categoría el control de las rutas marítimas y el Objetivo de primera categoría la mencionada sobrevivencia del Commonwealth. Posteriormente, cuando los holandeses le disputaron a Gran Bretaña el control de las rutas marítimas y se inició entonces la controversia sobre la libertad de los mares, fueron precisamente los holandeses los autores de este concepto jurídico que Inglaterra no quiso aceptar en un comienzo; pero se produjo después el debilitamiento del potencial británico quienes entonces tuvieron que conformarse con una flota menor y con menos bases, momento en que abandonaron su Objetivo Fundamental y se resignaron al desmembramiento del Commonwealth.

De este modo y en la actualidad, los ingleses ya no aspiran al control de los mares y se conforman con un Objetivo menor cual es el libre uso de ellos, y se conforman también con una flota metropolitana y con la conservación de muy pocas bases a través del mundo. Así, el concepto de libertad de los mares que antes rechazaron lo han adoptado e incluso se han convertido en defensores de él, porque ahora buscan la utilización plena de las rutas marítimas a través de otros medios, como lo son las conferencias o los tratados comerciales, y en fin, mediante diversos instrumentos que le permitan mantener su Objetivo con respecto al uso de los océanos.

Lo anterior reafirma nuestra primera aseveración en cuanto a que existe una jerarquización y que mientras más alto se ubica el Objetivo más difícil es modificarlo, en tanto que los Objetivos situados en una escala inferior pueden variar con mayor facilidad.

ello debe tenerse presente que dicha élite no puede actuar discrecionalmente pretendiendo imponer aspiraciones que estén manifiestamente desvinculadas de una realidad objetiva, como sucedió en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular cuando éste intentó persuadir a la población sobre las ventajas de su política de establecer una alianza estrecha con todo el bloque soviético, propósito que fracasó justamente porque no correspondía a una real aspiración colectiva.

En cualquier caso, las "Élites" cumplen una misión muy importante destacando y difundiendo los intereses permanentes de la Nación, especialmente en los momentos en que la población ha dejado de prestarles atención. Por ejemplo, esta situación se presentó en nuestro país con respecto al ejercicio de sus derechos en la Antártica, los que debiendo constituir un Objetivo Fundamental fueron descuidados durante largos años, olvidándonos de que incluso el poema "La Araucana" de Ercilla reconoce la legítima presencia de Chile "en la región Antártica famosa". Así, hubo que esperar la certera visión y decisión de los presidentes Aguirre Cerda y González Videla, la que en su oportunidad contó con el apoyo activo de los sectores políticamente influyentes, para devolver a este Objetivo su ubicación dentro de las metas prioritarias de la Nación.

Igual reflexión se puede hacer con relación a la proyección de Chile hacia el Pacífico, que siendo también un Objetivo Nacional Fundamental tampoco se ha materializado plenamente. En efecto, después de la expansión dinámica de nuestros intereses, en los inicios de la República, por todos los ámbitos de ese océano, sucedió un prolongado período (que duró más de un siglo) durante el cual el país dejó de lado esa política colocándose, por su negligencia, en una situación desmedrada en el plano de sus posibilidades marítimas; recién, en años recientes, se aprecia un resurgimiento de este Objetivo y de la consiguiente preocupación por hacer realidad una vez más la presencia vigorosa y continua de Chile en el Océano Pacífico.

Lo anterior muestra, por lo demás, que siempre es posible reencontrar y actualizar los intereses permanentes de la Nación y que en tal caso las "élites gobernantes" asumen una responsabilidad fundamental en ese rescate y puesta en vigencia.

Otro aspecto que creemos necesario reiterar por su relevancia, es el que se refiere al rol del sistema político con respecto al proceso de formulación de los Objetivos Nacionales Fundamentales.

Señalamos anteriormente que siempre es esencial la rigurosidad con que se efectúe esta formulación y el cuidado que se ponga en su implementación posterior (ejecución de la política nacional), indicando con esto que las políticas específicas que se diseñen al efecto deben ser idóneas si se espera conducir a la comunidad nacional hacia la materialización efectiva de las metas establecidas, lo cual constituirá en último término la forma de confirmar la viabilidad de los Objetivos.

Ahora bien, para lograr esta adecuada formulación e implementación, la concepción del régimen de gobierno y de sus correspondientes normas constitucionales debe ser tal, que estimule o favorezca la estabilidad y permanencia de dichos Objetivos cualesquiera sean los cambios que inevitablemente se operen en las personas que asumen los roles de mando del Estado o en la orientación ideológica de las fuerzas políticas que se incorporan al Gobierno.

En contraste con lo señalado tengamos presente, una vez más, que nuestro sistema político vigente hasta 1973 no pudo evitar el hecho de que en cada elección presidencial se pusieran en juego los aspectos básicos de la Política Nacional, dando como resultado el que cada seis años se cuestionara por esta vía la propia identidad del Estado y la de su rol, debilitándose con ello el consenso nacional básico, lo que se transformó con toda seguridad, en una de las causas fundamentales que explican la crisis profunda y global que afectó al régimen institucional precedente. Es por esta razón que la Constitución Política de 1980, a la que nos referiremos inmediatamente, intenta impedir la ocurrencia de estas oscilaciones políticas tan drásticas imponiendo un marco fundamental de principios, que se denominan Bases de la Institucionalidad (capítulo I), que son obligatorios para gobernantes y gobernados, y creando asimismo organismos tales como el Tribunal Constitucional o el Consejo de Seguridad Nacional, cuya misión es, precisamente, asegurar la supremacía del orden constitucional.

Con lo expuesto queremos subrayar que corresponde en primer término al Poder Constituyente, al momento de establecer el trazado fundamental del Estado, tomar en consideración las aspiraciones de la Nación contemplándolas expresa o implícitamente en la Carta Política. Es decir, que es en esta etapa en donde conviene dar forma a un marco general de naturaleza jurídica cuyos principios sean concordantes y compatibles con esas aspiraciones nacionales fundamentales vinculadas a la conservación, consolidación y desarrollo de la organización estatal, o que procuran proteger y estimular una sana evolución del cuerpo social. Por

esta razón, y antes que otros, son formuladores indirectos de Objetivos Nacionales las autoridades a quienes corresponda integrar el ya mencionado "Poder Constituyente" que es el llamado a ejercer la función del mismo nombre en virtud de la cual se dicta la Ley Fundamental del Estado.

Por ejemplo, en Chile esta labor constituyente se cumplió en la oportunidad en que fue aprobada la Carta Política de 1980 en la cual, como acabamos de anticipar, se contemplaron los principios fundamentales en los que se basará una Política Nacional que ponga en ejecución el Gobierno del Estado. Expliquemos que en esta referencia al Gobierno comprendemos, principalmente, al Presidente de la República o Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional o Poder Legislativo, ya que con relación al Poder Judicial éste tiene en los hechos una vinculación mucho menos directa con el mencionado proceso de formulación de los Objetivos Nacionales Fundamentales.

En efecto, al Presidente y al Congreso les corresponde definir lo esencial de la política del Estado (para nosotros, la Política Nacional), al promulgar las leyes, al disponer su ejecución o al implementar diversas políticas sectoriales de orden económico, social, etc., utilizando para ello las atribuciones que son específicas de cada uno de estos Poderes del Estado. A este respecto, hay que recordar que en nuestro actual sistema constitucional, si nos atenemos al número y carácter de las facultades que la Constitución ha radicado expresamente en el Presidente de la República, con la finalidad de consolidar un Ejecutivo vigoroso que se encargue de asegurar la estabilidad política y la armonía social, deberemos concluir que la mayor responsabilidad en la formulación de los Objetivos de que se trata pertenece al Jefe del Estado no obstante que, en determinadas circunstancias, ella la cumpla en conjunto con el Parlamento.

Por lo tanto, aun cuando es al Gobierno del Estado a quien compete efectuar la formulación mencionada, la tarea de poner en armonía la Ley Fundamental con la realidad nacional de la que se desprenden las aspiraciones básicas de la Comunidad, es un cometido propio del Poder Constituyente⁸.

⁸ Debemos dejar constancia de que en nuestro análisis no nos hemos referido al complejo problema que se presenta cuando los Objetivos Nacionales de un Estado entran en conflicto con los que sustentan otro u otros Estados; esta verdadera "colisión" de Objetivos ha sido muy frecuente en la Historia y continúa siéndolo en

IV. DESARROLLO Y SEGURIDAD

Los Objetivos Nacionales Fundamentales pueden ser divididos en dos categorías: Objetivos de Desarrollo y Objetivos de Seguridad. Los primeros se relacionan con la evolución positiva o crecimiento del cuerpo social, en tanto que a los segundos les toca garantizar la conservación de los Objetivos de Desarrollo.

Luego, la finalidad específica de estos Objetivos de Desarrollo es impulsar el progreso económico y social de la Nación a través de la correspondiente política de desarrollo, en tanto que la función de los segundos consiste en superar los antagonismos, amenazas o peligros que por su naturaleza puedan llegar a impedir la consecución de los Objetivos Nacionales Fundamentales, utilizándose para ello una política de seguridad. Es decir, que para poder alcanzar un Objetivo de desarrollo o para obtener uno de seguridad es imprescindible definir previamente una política adecuada a esos fines, pero sin olvidar que ellas se integran en la ya mencionada Política Nacional, por lo que la diferenciación indicada sirve principalmente para un examen analítico.

Sucede, en verdad, que una Política Nacional operativa y eficiente debe cuidar la armonización de estos dos aspectos, otorgando a cada uno de tales Objetivos la importancia que la situación nacional aconseje. Entonces, es necesario insistir en que una política de desarrollo debe acrecentar el bienestar de la comunidad nacional pero considerando los recursos y

el mundo contemporáneo, en especial cuando los países involucrados son limítrofes.

Dicho problema se relaciona también con el de la "legitimidad" de las aspiraciones nacionales y la forma de apreciar o determinar esta legitimidad. Tampoco entraremos en esta oportunidad al examen de esta cuestión.

Nos limitaremos a señalar, que en el Derecho Internacional y en los correspondientes mecanismos de solución de controversias (Arbitrajes, Corte Internacional de Justicia, etc.) se encuentran los elementos para decidir, en términos racionales y pacíficos, sobre la "legitimidad" de aspiraciones y Objetivos que estén en pugna. Sin embargo, creemos que cuando la evolución del sistema internacional conduzca al establecimiento de una más sólida y efectiva "Comunidad Internacional" organizada por el Derecho y sometida efectivamente al imperio de éste, será dicha Comunidad la que, al asignar a cada cual lo suyo, producirá una definición estable de las controversias de legitimidad.

posibilidades reales del país y en que una política de seguridad nacional buscará garantizar que los objetivos anteriores puedan ser efectivamente alcanzados, contribuyendo con este objeto a superar las amenazas o interferencias que obstaculicen el desarrollo nacional. Como ejemplo de lo anterior digamos que no resultaría posible mantener una tasa de crecimiento económico elevada y estable, materializar políticas de desarrollo social, pretender afianzar la integración orgánica y más equilibrada del territorio (regionalización principalmente) o intentar llevar a cabo cualquier otro tipo de acciones similares, si el Estado y la propia Comunidad no se han preocupado de implementar, junto con esas acciones, una política de seguridad que neutralice los riesgos referidos, sean éstos de origen interno o externo.

Lo señalado exige que en las respectivas políticas interna, internacional, económica, social o de defensa nacional, se contemplen Objetivos de Seguridad específicos para cada uno de estos campos de acción pero que se integrarán igualmente con la Política Nacional. Adviértase, en consecuencia, que es erróneo (y eventualmente peligroso) enfocar los problemas relativos a la Seguridad Nacional con un criterio que los confina o relega al solo campo de la defensa nacional, considerándolos como una materia que incumbe únicamente a las Fuerzas Armadas.

Con respecto a la estrecha relación entre desarrollo y seguridad, agreguemos que ella se confirma y se destaca en el documento denominado "Objetivo Nacional y Políticas Generales del Gobierno de Chile" editado en marzo de 1981 y que constituye una manifestación explícita de la doctrina y de los propósitos del actual Gobierno sobre este punto. En efecto, en numerosas ocasiones el texto de este documento pone de manifiesto esta vinculación, como sucede, por ejemplo, con la descripción que se efectúa del "Objetivo Nacional del Gobierno de Chile" en donde se expresa lo siguiente: "El Gobierno de Chile, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y con la más amplia participación ciudadana, se ha fijado como meta hacer de Chile una Gran Nación, moderna y desarrollada. Para el logro de este supremo fin orientará su acción a: (letra D): "Procurar alcanzar un acelerado desarrollo político, económico y social sobre la base de un claro concepto de unidad nacional, y en armonía con la comunidad internacional. Tales esfuerzos se realizarán en permanente concordancia con la seguridad nacional".

Por otro lado, cuando se trata de las materias relativas al Gobierno Interior del Estado, se postula como Objetivo (entre otros), el de favorecer

“la adecuada distribución de la población del país en función de las necesidades del desarrollo y la seguridad nacional”.

Y así como en los ejemplos anteriores, hay muchos otros que confirman esta clase de relación, pero sin duda alguna el más significativo es el del capítulo final del documento que contempla, específicamente, el Objetivo de Seguridad Nacional en los siguientes términos: “Lograr y garantizar una efectiva Seguridad Nacional mediante el crecimiento armónico del país en sus aspectos políticos, económicos, sociales y de defensa, de manera de alcanzar una capacidad potencial disuasiva que aleje sustancialmente las eventuales amenazas que atenten contra la soberanía, independencia y continuidad institucional que se ha forjado la República.

La obtención de esa efectiva Seguridad Nacional constituirá un Objetivo prioritario del Programa General de Gobierno, y será consecuencia de todas las políticas generales especificadas anteriormente en las diferentes áreas de acción del Estado”⁹.

Es posible concluir, por lo tanto, que la actividad humana que denominamos “Política”, al encontrarse inserta en la realidad nacional, no podrá dejar de tener presente que la vinculación anotada entre desarrollo y seguridad es un factor que determina el progreso social y la propia estabilidad institucional.

⁹ *Objetivo Nacional y Políticas Generales del Gobierno de Chile*. Edición de 11 de marzo de 1981, pp. 10, 13 y 26.