

CUADERNOS ESIN



18 IDEOLOGIA Y POLITICA

INSTITUTO PARA EL NUEVO CHILE

EDICIONES INC

INSTITUTO PARA EL NUEVO CHILE.

I.N.C.

Wijnhaven 25, 2e.verd.

3011 WH Rotterdam.

CUADERNOS ESIN

CECILIA MEDINA, jurista, docente e investigadora en el Instituto de Europa de la Universidad de Utrech, Países Bajos.

JULIA FILET, graduada en politicología en la Fundación Getulio Vargas, Brasil, y en la Universidad de Amsterdam, docente en el Instituto Real para el estudio de los Trópicos, Amsterdam, Países Bajos.

"NJÑA", J.C. Moreno Robles

INSTITUTO PARA EL NUEVO CHILE

Cecilia Medina.

I.- INTRODUCCIÓN.

Desde sus orígenes, el desarrollo del constitucionalismo está marcado por el esfuerzo de imponer límites a la autoridad estatal y establecer garantías para los gobernados. Desde esta perspectiva, la "Constitución" aparece históricamente no como cualquier arreglo técnico de las funciones estatales, sino como un documento que organiza una forma de convivencia que preserva los derechos básicos de los miembros de la comunidad.(1) A esta característica van ligados ciertos valores positivos que provocan una especial atracción, incluso a las dictaduras, por el deseo de obtener un título legitimante en el ejercicio del poder. No es extraño, entonces, que todo régimen, cualquiera sea su origen, intente apropiarse o vestirse con la etiqueta de "constitucional" e invoque en el ejercicio del poder el título otorgado por la Constitución. Tal es el caso del actual régimen militar de Chile que ha hecho aprobar un texto al que denomina formalmente "Constitución" y que contiene las decisiones de la Junta Militar sobre la forma en que la sociedad chilena deberá organizarse y funcionar. Si contrastamos este texto con la Constitución en el sentido que hemos anotado más arriba, ni la interpretación más flexible y complaciente podría acordarle este nombre. Para precisar un poco más este punto, podemos intentar una descripción sumaria de alguno de los elementos que no pueden faltar en un régimen constitucional y que se expresan normativamente, en lo fundamental, en la Constitución que debe establecer:

a) Un sistema de tal naturaleza que permita a los miembros de la sociedad que regula participar de manera significativa en la gestión de esa sociedad. Esto quiere decir, entre otras cosas, que deben existir en la Constitución normas que: i) prescriban que los

titulares de los órganos ejecutivo y legislativo serán elegidos por sufragio universal, en elecciones contestadas bajo un régimen de libre expresión y competencia; ii) aseguren un sistema electoral que dé a los miembros de la sociedad la posibilidad no discriminada de acceder al ejercicio de estos cargos; iii) establezcan un límite de tiempo razonable para la duración de estos cargos.

b) El sistema debe estar diseñado de tal modo que se limite al máximo la posibilidad del abuso del poder. Esto implica que:

i) las funciones del Estado no deben estar concentradas en una sola mano; ii) los distintos titulares de los órganos del Estado deben poder controlarse unos a otros; iii) debe existir la posibilidad de que los órganos del Estado puedan ser controlados por los individuos, para lo cual es indispensable que los derechos fundamentales estén garantizados, tanto aquéllos a través de los cuales el individuo puede ejercer este control (libertad de opinión, de prensa, de reunión, de asociación), como aquellos necesarios para que el individuo esté libre para ejercer este control (libertad personal, debido proceso legal, libertad de movimiento, inviolabilidad de la correspondencia, del hogar, etc.). Por otra parte, está dentro de la esencia del constitucionalismo que la Constitución sea el producto de la voluntad del pueblo al que va a regir, expresada no sólo en la etapa final del proceso de su formación, sino que en todas y cada una de sus etapas, hasta su entrada en vigencia.

Examinaremos el documento que la Junta Militar chilena sometió a plebiscito en 1980, a la luz de lo señalado.

II.- ORIGEN.

A fines de 1973, la Junta militar chilena nombró una Comisión de abogados para que redactaran una nueva Constitución para Chile. Esta Comisión funcionó en forma privada hasta 1978, fecha en que presentó a la Junta un proyecto. Este proyecto fue enviado por la Junta al Consejo de Estado, órgano creado por Acta Constitucional no. 1 en 1976, con el fin de que Pinochet dispusiera de una suerte de consejo consultivo para que le hiciera recomendaciones o le diera opiniones en asuntos de trascendencia de la Nación (2). El Consejo de Estado redactó otro proyecto, sobre la base del anterior, que se envió a Pinochet. El texto final sometido a plebiscito en 1980 fue redactado por la Junta misma y sus asesores más inmediatos.

El plebiscito a que fue llamado el pueblo de Chile para aprobar o rechazar este texto constitucional, no cumplió tampoco con las mínimas condiciones para garantizar que a través de él el pueblo pudiera realmente expresar su opinión. Desde la existencia de un estado de excepción constitucional que suspendía numerosas y básicas garantías para el goce de derechos fundamentales - lo que impidió discutir el proyecto de manera efectiva en el ámbito público, advertir de sus peligros o proponer alternativas -, hasta la circunstancia de no existir registros electorales, estar las mesas receptoras de sufragios compuestas por Presidentes y Vocales nombrados por los Alcaldes (ellos, a su vez, directamente responsables ante Pinochet), y regirse el escrutinio, entre otras, por la norma de que los votos en blanco se sumaban a los votos en favor del proyecto, todo llevaba a prever un resultado favorable a la Junta, ante la imposibilidad de la ciudadanía de manifestar libremente su voluntad en esta materia (3). Desde el

punto de vista del origen, por lo tanto, la llamada Constitución de Chile no cumplió con los requisitos mínimos observados en un sistema democrático para la dictación de la norma fundamental del Estado.

III.- CONTENIDO.

La decisión respecto del sistema constitucional que se establecería en Chile no fue fácil para la dictadura. Junto con la necesidad de crear una al menos aparente legalidad democrática, elemento de importancia para lograr una base social de apoyo, existía también el firme propósito de implantar un modelo socio-económico respecto del cual se preveía una fuerte oposición. El problema consistía, pues, en diseñar un sistema que contara con ciertos elementos formales capaces de convencer al pueblo chileno - y también a la comunidad internacional - de que ésta no era una dictadura más, sino que el régimen preludio de una real democracia, y al mismo tiempo entregara a los detentadores del poder todas las facultades necesarias para la puesta en práctica de sus políticas sociales y económicas de la manera más rápida y expedita posible. Para lograr este objetivo, se estimó que era indispensable el que hubiera un período de transición, regulado por normas especiales, destinadas a conseguir que los chilenos adquirieran "nuevos y sanos hábitos" (4) y a que se produjera "un profundo cambio en la mentalidad del cuerpo social" (5). Este período prepararía el terreno para la entrada en vigencia de la Constitución definitiva, que requería una sociedad no contestaria para poder operar con plena eficacia. El texto constitucional refleja esta decisión. Está dividido en dos partes, la primera de las cuales contiene las normas que regularán la "nueva" sociedad chilena, y la segunda, las normas que regularán el período de transición, que durará hasta 1990.

A.- La Constitución definitiva. A pesar de que las normas más relevantes de la Constitución definitiva son sólo de potencial aplicación, ya que estarán suspendidas durante todo el período de transición, tiempo en el cual la Junta podrá enmendarlas e interpretarlas cuantas veces lo desee (6), estimamos que su análisis es útil para mostrar en todo su alcance la posición de los que ejercen actualmente el poder en Chile respecto de la democracia, la justicia y el respeto por la dignidad humana.

A.1. Los órganos del Estado.

1.a. Órganos de elección popular. (7)

1.a.i. Sufragio activo y sufragio pasivo: Para que la existencia de órganos de elección popular constituya una faceta democrática de un sistema de gobierno, es necesario que el procedimiento electoral cumpla con determinados requisitos a los que se hacía referencia en la introducción. Como parte de ese procedimiento, es indispensable examinar a quiénes concede el texto constitucional el derecho a elegir a los gobernantes y a quiénes, el derecho a ser ellos mismos elegidos en tal calidad, para constatar si existe el sufragio universal, presente siempre en todo sistema democrático.

El artículo 13 del documento de la Junta otorga la calidad de ciudadano a los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva (8). La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio activo y pasivo.

Esta regla general, que podría inducir a primera vista a estimar que el texto consagra de manera no discriminatoria el derecho a elegir y optar a cargos de elección popular, tiene excepciones que desvirtúan esta primera apreciación.

La primera de ellas es el artículo 11, que establece como una causal de pérdida de la nacionalidad chilena, y consecuentemente de la calidad de ciudadano, el ser condenado por delitos contra la "dignidad" de la Patria o contra "los intereses esenciales y permanentes" del Estado. La vaguedad de estos conceptos los transforma en continentes vacíos que sólo tomarán realidad cuando se dicte la ley que describa las conductas que constituirán estos delitos y que serán acreedoras a esta sanción. Si se tiene presente que el legislador será hasta 1990 la Junta militar más el General Pinochet, quien asume las funciones de Presidente de la República, no es aventurado pensar que "los intereses esenciales y permanentes" del Estado y la noción de "dignidad" de la Patria, serán definidos de conformidad a las necesidades políticas del régimen militar (9).

El artículo 15 eliminó de entre las características del sufragio su universalidad, que estaba constitucionalmente consagrada ya en la Constitución de 1925. Los motivos de esta eliminación se ignoran, porque no hay una historia pública de la redacción de la Constitución, pero ella trae como resultado únicamente el dar al legislador que establezca el sistema electoral - nuevamente la Junta y el General Pinochet - libertad para restringir el derecho de sufragio, ya que desaparece el impedimento constitucional para establecer un sufragio limitado.

La norma que con más claridad revela que en este texto la calidad de ciudadano se concede de manera discriminatoria, es decir, no es universal, es el artículo 8, en relación con el artículo 16, No.3. El artículo 8 dispone:

"Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República. Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales."

El artículo 16 no.3, a su vez, suspende por 10 años el ejercicio del derecho de sufragio a los que hayan sido sancionados en conformidad a este artículo.(10).

La amplitud del artículo 8 permite que materias tan variadas como el apoyo al divorcio, al aborto, el propiciar medidas para la plena incorporación de la mujer a la fuerza productiva (salas-cuna; mayores asignaciones familiares, etc.), puedan llevar consigo una sanción tan grave como la del artículo 16. Por otra parte, bajo el nombre de "doctrinas que propugnen una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases" puede entenderse incorporadas ideologías sustentadas por una cantidad importante de partidos políticos existentes en el mundo y desde luego, a pesar de lo desafortunado de la expresión, se intenta englobar a los partidos y movimientos políticos que formaron la Unidad Popular en Chile y que

en las elecciones de Marzo de 1973 obtuvieron más del 43% del total de los votos.

El órgano que decide sobre las infracciones al artículo 8, el Tribunal Constitucional, solamente acentúa lo antidemocrático de la disposición. En primer lugar, el Tribunal se compone de 3 miembros de la Corte Suprema, que hasta ahora se ha negado a ejercer las facultades que la Constitución de 1925 le daba para proteger a los individuos frente al abuso de poder de los gobernantes; un abogado designado por el general Pinochet; dos abogados nombrados por el Consejo de Seguridad Nacional que cuenta con mayoría de militares entre sus miembros; y un abogado que después de 1990 podrá ser elegido por el Senado, pero que hasta ahora es nombrado por la Junta militar. En segundo lugar, este Tribunal, para decidir sobre la culpabilidad o inocencia de un acusado, aprecia los hechos del caso en conciencia, es decir, sin sujetarse a las reglas legales sobre apreciación y peso de la prueba existentes para todos los demás procesos judiciales (Art. 82).

Por otra parte, el artículo 9 señala que "El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos", agregando que una ley "determinará las conductas terroristas y su penalidad". La misma objeción hecha al artículo 8 es válida en este caso: serán la Junta y el General Pinochet los que decidirán qué conductas constituyen terrorismo y qué penalidad les será aplicable. El solo hecho de estar siendo procesado por delito que la ley califique como conducta terrorista trae como consecuencia la suspensión del derecho de sufragio (Art. 16 No. 2); la condena, ocasiona la pérdida de la calidad de ciudadano. (Art. 17, inc. 3.o).

En lo que dice relación con la posibilidad de ser elegido, se aplican también las mismas limitaciones que para ejercer el derecho a sufragio, por expresa disposición de la Constitución, pero existen además otras limitaciones que restringen significativamente el acceso a las funciones públicas. Para ser elegido Diputado o Senador, entre otros requisitos, hay que haber cursado la Enseñanza Media o equivalente (Arts. 44 y 46). Basta mirar las cifras estadísticas de escolaridad en Chile para advertir el alcance discriminatorio de una medida de esta naturaleza. (11). Tampoco pueden ser candidatos a Diputado o Senador las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal (Art. 54, No.7), prohibición que limita severamente el derecho a ser elegido y que responde cabalmente a la filosofía que inspira a los militares, la que analizaremos posteriormente.

1.a.ii. El Presidente de la República. Es uno de los dos órganos del Estado que se elige por voto popular. Permanece 8 años en el cargo, no pudiendo ser reelegido (Arts. 25 y 26). En caso de vacancia del cargo antes del término del período, el sucesor no será elegido por votación popular, sino que por el Senado (Art. 29, inc. 2.o).

Al Presidente de la República están entregadas todas las facultades de administración y gobierno que son comunes a los sistemas de gobierno presidenciales (12), un número de facultades legislativas, más una serie de poderes que acentúan significativamente la predominancia del Presidente de la República en detrimento del Congreso y otros que disminuyen la

la protección a los derechos humanos que la propia Constitución consagra.

Entre las primeras vale la pena destacar las siguientes:

- el poder que el artículo 32 no. 5 le confiere para disolver la Cámara de Diputados, que es propio de los sistemas parlamentarios como contrapartida de la facultad del parlamento de obligar al gabinete a dimitir. Acá la facultad del Presidente no es compensada con este mecanismo de equilibrio.
- el artículo 60, a diferencia de su equivalente en la Constitución de 1925, señala de manera taxativa el campo en que el legislador puede actuar; todas las materias que quedan fuera de esta enumeración caen bajo la potestad reglamentaria otorgada al Presidente de la República (Art. 32 No. 8). Esto amplía enormemente las materias respecto de las cuales el Presidente hará las veces de un verdadero legislador.
- el artículo 62 establece las materias respecto de las cuales sólo puede legislarse a iniciativa del Presidente de la República. Ellas comprenden, entre otras, todo el campo de las finanzas, la regulación de la negociación colectiva y la seguridad social.
- el artículo 64 le concede la facultad exclusiva de estimar el rendimiento de los recursos de la Ley de Presupuesto o de cualquier otra, y de reducir los gastos ya aprobados por ley si considera que la fuente de recursos para financiarlos es insuficiente.
- el artículo 45, letras e) y f) le otorga la facultad de elegir dos senadores.

Entre las segundas, es decir, las que disminuyen la protección consagrada a los derechos humanos, la más importante es la que otorga al Presidente de la República la facultad para decretar, sólo con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, diversos estados de excepción constitucional, que traen como consecuencia la suspensión de una serie de garantías constitucionales relativas a los derechos fundamentales. (13).

1.a.iii. El Congreso. Este es el otro órgano del Estado de elección popular y está compuesto de una Cámara de Diputados y un Senado.

Los miembros de la Cámara de Diputados se eligen por votación popular, por distrito electoral y duran 4 años en sus funciones. El Senado está integrado por dos senadores elegidos por cada una de las trece regiones del país, siendo el resto de sus miembros designados en razón del oficio que hayan tenido, por la Corte Suprema, el Consejo de Seguridad Nacional y el Presidente de la República (arts. 43 y 45). Los Senadores duran 8 años en su cargo, salvo los ex-presidentes de la República, que tienen carácter vitalicio.

1.a.iv. Relaciones entre el Presidente de la República y el Congreso. La Cámara de Diputados, el Senado y el Presidente de la República forman el órgano legislativo en esta nueva

Constitución. Hemos visto ya que el campo de acción de este órgano legislativo se ve disminuido en favor del Presidente y de su potestad reglamentaria. Hemos visto también que dentro del órgano legislativo hay un manifiesto desequilibrio en la distribución de los poderes que también favorece al Presidente, en detrimento del Congreso. La débil posición de este último se acentúa aún más por el menoscabo de la independencia de los congresales para ejercer sus funciones (14).

En primer lugar, el texto de los militares ha innovado en la tradición chilena respecto de la inviolabilidad de los congresales. El artículo 58 establece que "Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión" (15). Esto quiere decir que un diputado o senador sólo podría ejercer su cargo con cierta libertad dentro del recinto del Congreso, pero no en sus relaciones con los miembros de su distrito electoral o con los miembros de la sociedad en general que tengan lugar en otros recintos.

En segundo lugar, aun dentro del recinto del Congreso, los congresales no gozan de completa libertad, en razón del mecanismo que el texto establece para hacer cesar en su cargo a un diputado o senador. En la Constitución de 1925, los congresales eran removibles sólo por sus pares, lo que aseguraba su independencia frente a los otros poderes del Estado. En el texto actual, las "inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios" son decididas por el Tribunal Constitucional, cuya composición - como ya se ha advertido - no garantiza imparcialidad (Art. 82 no. 11). Si a ello se agrega que entre las causales de cesación en el cargo existen, entre otras, las siguientes:

- ejercer "cualquier influencia entre las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, o intervenir en ellos ante cualquiera de las partes" (art. 57, inc. 4);
- actuar o intervenir "en actividades estudiantiles..... con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento" (Art. 57, inc. 4);
- admitir a votación, mientras ejerce la función de presidente de la Cámara o del Senado o de una Comisión, "una moción o indicación que sea declarada manifiestamente contraria a la Constitución Política del Estado por el Tribunal Constitucional" (Art. 57, inc.6) (16);
- ser autor de dicha moción o indicación (Art. 57, inc. 6), podemos apreciar la completa falta de independencia de los congresales para ejercer sus cargos.

Es a estos diputados a los que el texto entrega la facultad de fiscalizar los actos del Gobierno, adoptando acuerdos o sugiriendo observaciones al Presidente de la República, que no afectan la responsabilidad política de los Ministros y traen como única consecuencia la obligación del gobierno de dar respuesta a la Cámara (Art. 48 no. 1). Son también estos Diputados los que pueden admitir acusaciones en contra del Presidente de la República por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución y las leyes (Art. 48,

No. 2) Son estos senadores los que declaran si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa (Art. 49 No. 1).

La eficacia de estos frenos y contrapesos para controlar los abusos de poder del Presidente de la República desaparece cuando los que deben ejercerlos son congresales que se encuentran de innumerables maneras subordinados a aquél a quien deben controlar.

1.b. Organos no elegidos popularmente.

1.b.i. El Consejo de Seguridad Nacional. Para entender en su real significado la importancia de este órgano en el sistema de gobierno, es preciso referirse brevemente a sus orígenes.

En el oficio que el General Pinochet dirigió a la Comisión constituyente dándole las líneas directrices para redactar la nueva Constitución, expresó el deseo de que se estudiara la creación de un "Poder de seguridad" "que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación". La Comisión, recogiendo esta sugerencia, y estimando que el nuevo marco institucional no podía ignorar la realidad de que las Fuerzas Armadas y de Orden debían tener un rol preponderante en la vida de la Nación y debían participar en todo aquello que afectara los intereses primordiales del país y el desarrollo que éste debía alcanzar para lograr su destino como nación libre y soberana, creó el Consejo de Seguridad Nacional (17).

El Consejo de Seguridad del proyecto tenía, sin lugar a dudas, la más importante atribución en la toma de decisiones políticas, cual era la de aprobar el objetivo nacional, cada diez años, que expresaría "los objetivos permanentes de Chile" (Art. del proyecto). Es imposible saber la razón por la cual esta atribución desapareció del texto definitivo. Quizás si la explicación más plausible sea la de que se estimó que una facultad de esa naturaleza en la Constitución, haría demasiado aparente la militarización del Estado que el texto perseguía. Se creó, pues, el Consejo definitivo sin esa facultad. Presidido por el Presidente de la República y formado por los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, el General Director de Carabineros y los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema, actuando como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Consejo tiene las siguientes facultades:

- Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite (Art. 96, a);
- representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución (entre ellas, el Presidente de la República, el Congreso, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional), su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional (Art. 96, b);
- informar previamente, respecto de todas las materias de ley en que el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva, lo que significa que éste no puede iniciar un proyecto

de ley sino después que el Consejo haya informado (Art. 96 c);

- recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley (Art. 96, d); y
- las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda, entre las cuales la más importante es, indudablemente, el dar su acuerdo, previamente, para que el Presidente de la República pueda declarar los estados de excepción constitucional, como se verá más adelante. (Art. 96, e y art. 40).

Las atribuciones del artículo 96, letras a) a d) parecen, a primera vista, relativamente inofensivas. Sólo la de la letra d) lleva consigo la posibilidad de una sanción en caso de incumplimiento, cuyo establecimiento queda entregado al legislador. La primera, sólo la ejerce el Consejo cuando el Presidente lo requiera; la tercera es un trámite que debe cumplirse, pero al parecer nada obliga al Presidente a actuar de conformidad con lo que el Consejo informe. La segunda tiene la particularidad de no tener establecida una consecuencia constitucional, lo que es sorprendente. Este silencio puede haber sido voluntario. No hay que olvidar que el Consejo es equivalente a altos mandos de las Fuerzas Armadas, y que cuando una autoridad civil recibe una representación de ellas, o aun un informe, no es ajena a su reacción la circunstancia de que potencialmente la fuerza de las armas las respalda. Es posible, pues, que no se haya estimado necesario asignar en la Constitución un efecto a los informes u opiniones que el Consejo emite; el efecto se consigue por presencia.

En cuanto a la última atribución mencionada, que dice relación con los estados de excepción constitucional, el rol del Consejo es decisivo, de la misma manera que el del Presidente. Esta atribución, que se analizará posteriormente, permite suspender o restringir una serie de derechos humanos y su importancia política es significativa.

Estas consideraciones conducen a estimar que el verdadero papel del Consejo de Seguridad Nacional es el dar contenido material a la noción de "seguridad nacional". Si se considera que la seguridad nacional "no sólo comprende la defensa de la Patria, de la integridad del territorio nacional y la soberanía del Estado, sino que está íntimamente ligada con la noción de un desarrollo integral que permite (al país) lograr el cumplimiento de sus grandes objetivos nacionales y precaver y superar con éxito las situaciones de emergencia que pongan en peligro el cumplimiento de estos objetivos" (18), no puede menos que concluirse que este Consejo tiene el rol más fundamental en el proceso de toma de decisiones políticas, rol que comparte de manera relativamente igualitaria con el Presidente de la República si éste es también miembro de las Fuerzas Armadas, pero que ejerce de manera privilegiada si el Presidente es un civil.

1.b.ii. El Tribunal Constitucional. Este Tribunal está integrado por tres ministros de la Corte Suprema, un abogado designado por

el Presidente de la República, dos abogados designados por el Consejo de Seguridad Nacional y un abogado elegido por el Senado (19). Duran 8 años en el cargo (Art. 81).

Aparte de las funciones propias de un Tribunal Constitucional - ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes, proyectos de ley, decretos con fuerza de ley y otros, y de emitir, en términos generales, un pronunciamiento sobre la interpretación auténtica de la Constitución cuando exista controversia sobre ella entre los órganos del Estado - este Tribunal está dotado de funciones de gran importancia política. Ya se ha examinado su facultad de poner término a las funciones de diputados y senadores, y también su función de declarar la responsabilidad de las personas que hayan infringido el artículo 8 de la Constitución. En este sentido, es conveniente mencionar también su atribución para declarar la inconstitucionalidad de "las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o las actividades de sus adherentes tiendan" a los objetivos mencionados en el artículo 8. (Art. 82) (20)

1.b.iii. El Banco Central. Uno de los pilares del nuevo sistema constitucional es la consagración de un "orden público económico".

La Declaración de Principios del Gobierno señala que el fin último del Estado es el "bien común", entendido como la suma de condiciones sociales que permite a todos y cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal. (21). Para conseguir este fin es necesario que la intervención del Estado se limite sólo a aquellas tareas que los individuos o las organizaciones privadas no pueden realizar por sí mismos. Por otra parte, se sostiene también que la economía debe estar completamente separada de la política. El informe de la Comisión que redactó el primer proyecto constitucional argumentó que la experiencia ha demostrado que las influencias políticas han provocado distorsiones económicas profundamente perniciosas que ponen en peligro la estabilidad y seguridad necesarias para llevar adelante el proceso de desarrollo (22). Por estas razones, la Comisión recomendó que se estableciera un organismo técnico independiente que tendría a su cargo exclusivo la política monetaria y cambiaría. Este organismo es el Banco Central. En el proyecto de la Comisión constituyente que sirvió de base al texto definitivo, la composición, organización, funciones y atribuciones del Banco Central estaban minuciosamente señaladas con el fin de asegurar su completa independencia frente a los otros órganos del Estado (23). Además, la Constitución señalaba áreas en las que le estaba vedado al Banco intervenir, con el objeto de reafirmar el sistema económico que el régimen pretendía aplicar. Una comparación entre ese proyecto y el texto definitivo, y el análisis de las escasas discusiones públicas al respecto, muestra que sobre el primer propósito de la Comisión constituyente, es decir, la garantía constitucional de independencia, hubo imposibilidad de lograr acuerdo político entre las distintas fracciones del gobierno, ya que el texto definitivo entregó a una ley futura la determinación de la manera cómo el Banco se organizaría y quiénes lo compondrían (Art. 97). Hubo acuerdo, sin embargo, para establecer aparentes limitaciones al Banco en ciertas áreas. Estas limitaciones son en realidad para el Presidente de la República y el Congreso, a quienes la Constitución impide utilizar al Banco para sus políticas económicas en los siguientes campos:

- el Banco Central no puede otorgar su garantía a instituciones

- financieras, sean públicas o privadas;
- no puede adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas;
- tampoco puede financiar gastos públicos o préstamos con créditos directos o indirectos.

En una muestra más de la influencia del Consejo de Seguridad Nacional, la calificación que éste haga de la existencia de guerra exterior o de peligro de guerra, será suficiente para que el Banco pueda "obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas" (Art. 98).

1.b.iv. El órgano judicial. La organización judicial está encabezada por la Corte Suprema, que tiene la facultad de ejercer la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, con excepción de algunos, entre los cuales se cuentan el Tribunal Constitucional y los tribunales militares de tiempo de guerra. La independencia del órgano judicial, otro fundamento del sistema democrático, no está tampoco realmente asegurada en esta Constitución. El nombramiento de los jueces, mezcla de designación por el Presidente de la República y co-optación, permite que el ejecutivo controle la carrera judicial (24).

Por otra parte, aun cuando algunos miembros del órgano judicial gozaran de una relativa independencia derivada de la firmeza de sus convicciones, la Constitución se encarga de eliminar del campo de la competencia de ese órgano todas aquellas materias que pudieran tener algún impacto sobre el sistema político implantado por la Junta (25).

A.2. Relación entre gobernantes y gobernados. La posición de los individuos frente al Estado es de importancia crucial para la calificación de un sistema de gobierno como democrático. La existencia de instrumentos internacionales, como los Pactos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y regionales, como las Convenciones Europea y Americana de Derechos Humanos, muestra el universal reconocimiento de validez normativa otorgado a un catálogo de derechos humanos básicos que, aunque no siempre respetados en la práctica de los Estados, se ha convertido en una conditio sine qua non de todos los regímenes que pretendan merecer el calificativo de democráticos.

El régimen militar de Chile no ha sido ajeno a esta presión moral, que para él es, además, una obligación de Derecho Internacional (26). De este modo, no podía sino esperarse que su texto constitucional contuviera un capítulo que consagrara este catálogo de derechos y las garantías necesarias para su libre goce y ejercicio. Cabría, sin embargo, preguntarse si la doctrina de la seguridad nacional que inspira al régimen es compatible en su esencia con el libre goce de los derechos humanos, tal como éste es entendido en los pactos internacionales a que Chile ha adherido. La distribución de funciones entre los órganos del Estado que hasta aquí se ha analizado, la manera de designar esos órganos, los controles entre esos órganos, hacen surgir profundas dudas al respecto que, en nuestra opinión, se convierten en certeza de incompatibilidad cuando se analizan las normas particulares que regulan los derechos humanos en este texto constitucional.

Antes de entrar a este estudio parece sin embargo imprescindible decir algunas palabras sobre la manera cómo el régimen militar

mira la participación del pueblo en la gestión de la sociedad, ya que ella tiene una influencia decisiva en el goce efectivo de los derechos de los individuos que la componen. Dos facetas de esta visión merecen destacarse.

La primera se refiere a la noción de "pueblo" que utiliza la Constitución, que es básica en materia de participación, ya que el artículo 5 del texto que se estudia dispone que:

"La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece..."

De las normas estudiadas al hablar sobre el sufragio activo y pasivo (27), aparece ya como a través de la aplicación de ciertos artículos un significativo número de chilenos aparece excluido de ejercer la soberanía, al menos potencialmente. Si se considera que hasta 1990 no habrá ninguna elección popular, y por lo tanto no habrá órganos representativos de la ciudadanía que puedan de algún modo ejercer control y freno sobre las autoridades militares, es legítimo pensar que una vez que el Tribunal Constitucional, las leyes sobre el terrorismo y los tribunales militares hayan terminado su tarea de limpieza y selección a la que está destinado el período de transición, sólo una parte de la población chilena será el pueblo de que habla el artículo 5.

La exclusión de todos estos chilenos de la categoría de "pueblo", no se agota en la imposibilidad de votar o participar en plebiscito, sino que tiene un alcance mucho mayor. Quizás si sería más preciso decir que estos chilenos quedan excluidos del concepto de "Nación" del artículo 5, lo que aparecía con mucha claridad en el preámbulo del proyecto de Constitución redactado por la Comisión constituyente (28) (29), y que puede inferirse en el texto definitivo de las consecuencias que trae consigo el ser declarado culpable de haber infringido los artículos 8 y 9 (30).

Aparte de la suspensión del derecho de sufragio por 10 años (art. 16, no. 3) y de la imposibilidad de optar a cargos de elección popular por ese mismo lapso de tiempo (arts. 25, 44 y 46), las personas que incurran o hayan incurrido (es decir, por actos anteriores a la existencia de este texto constitucional, sin limitación del tiempo) en las contravenciones al artículo 8, sufren las siguientes sanciones:

- no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular;
- no podrán ser rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellos funciones de enseñanza;
- no podrán explotar un medio de comunicación social, o ser directores o administradores del mismo, ni desempeñar en él funciones relativas con (sic) la emisión o difusión de opiniones o informaciones;
- no podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, estudiantil o gremial en general.

Todas estas sanciones son por el lapso de 10 años a contar de la fecha de la resolución del Tribunal, y de 20 años en caso de reincidencia (art. 8).

Los responsables de delitos que la ley califique de terrorismo, sufren las mismas sanciones, pero por 15 años.

La amplitud del área de la cual todos estos individuos son excluidos, los transforma en parias de la sociedad, que no tienen acceso al goce de una gran mayoría de derechos humanos consagrados universalmente.

La segunda faceta dice relación con el resto de los habitantes del país, es decir, con los que en principio constituyen "el pueblo". El sistema político diseñado por el actual régimen está hecho para impedir que ellos puedan participar de manera efectiva en la gestión de la sociedad chilena. La filosofía del sistema pretendió ser explicada en un primer memorandum que la Comisión Constituyente envió a la Junta militar (31). En lo que dice relación con la participación y el ejercicio del poder, el memorandum señala que la Constitución distinguirá entre poder político y poder social. El poder político será el poder de decisión en los asuntos generales de la Nación y su ejercicio estará entregado a los órganos del Estado. El poder social será "la facultad de los cuerpos intermedios entre el hombre y la sociedad - que reúnen a los seres humanos en razón de su común vecindad o actividad - para desenvolverse con legítima autonomía en orden a la obtención de sus fines específicos ... como igualmente de exponer ante las autoridades estatales su percepción de la realidad social que éstas deberán regir". El memorandum agrega: "Gobernar, supone una visión de conjunto que es política y que no fluye de la mera suma de muchas visiones parciales, técnicas o especializadas, como son las que tienen las agrupaciones gremiales. Por ello, no corresponde a éstas gobernar o cogobernar con poder decisorio..." El papel que se les entrega a estos cuerpos intermedios, en razón de su carácter especializado, es la "posibilidad de constituirse en un efectivo aporte técnico para un gobernante moderno". (32)

Esta filosofía, que era lo suficientemente amplia y vaga como para haber dado origen a un sistema político más cercano a la democracia, se concretó y adquirió realidad en los siguientes preceptos del texto constitucional definitivo:

- El artículo 19, N.o. 15, inc. 5, establece que: "Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana;... El inciso agrega más adelante que "Una ley orgánica constitucional (dictable por la Junta y Pinochet) regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución."
- El artículo 19, No. 19, inc. 3 dispone: "Las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades político-partidistas."
- El artículo 23 prescribe:
"Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. El cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político."

"La ley establecerá las sanciones que corres-

ponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político-partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfirieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale."

- El artículo 54, No. 7) prohíbe ser candidatos a diputado o senador a "las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal."
- el artículo 57, inc. 4.º castiga con la cesación en el cargo a los diputados o senadores que intervengan ante empleadores o empleados en negociaciones o conflictos laborales, o en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

El objetivo de este sistema es doble. Por una parte, pretende impedir que individuo alguno fuera del aparato del estado pueda llegar a tener una visión global de la sociedad para tratar de encontrar respuesta a sus problemas. Por otra, impide que aquellos individuos que, a pesar del sistema, estiman tener soluciones para problemas globales o particulares de la sociedad en un área que no les es propia en razón de su oficio o vecindad, puedan poner estas soluciones en práctica o aún puedan expresarlas.

Con estas dos características generales del sistema, se analizarán ahora las normas particulares relativas a los derechos humanos en general.

2.a. Los derechos humanos en tiempo de normalidad. Dos elementos deben estudiarse a este respecto. El primero se refiere a los derechos que se aseguran y a la manera en que se aseguran; el segundo, a los recursos que se establecen para su protección.

2.a.i. El catálogo de derechos. El texto constitucional consagra en el artículo 19 una lista de derechos que "se aseguran a todas las personas". Es interesante señalar que ya en ella se advierten características del régimen que el gobierno militar y los civiles que lo apoyan pretenden establecer.

La primera característica es la consagración dentro de los derechos humanos, de derechos que sólo pueden subsistir en un determinado sistema económico, y su supervaloración en relación con el resto de los derechos. El artículo 19 no. 21 enuncia el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, y a continuación limita a través de la exigencia de quorums especiales para legislar, la posibilidad del Estado para desarrollar o participar en actividades empresariales. El número 22 del mismo artículo asegura la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, y establece en seguida limitaciones para la autorización de privilegios en favor de regiones geográficas, o actividades o sectores de la población. El número 23 consagra como un derecho distinto del derecho de propiedad - que aparece en el número siguiente - la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes y establece limitaciones al legislador para exigir requisitos o poner límites a la adquisición de determinados bienes.

En contraposición a esto, se advierte una disminución cualitativa

de los derechos económicos y sociales que se habían consagrado en el desarrollo de la sociedad chilena. A modo de ejemplo, donde la Constitución de 1925 decía "Toda persona tiene derecho al trabajo" (Art. 10 No. 14), el nuevo texto dice "Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo", con lo que el derecho económico y social al trabajo, es reemplazado por un derecho individual de libertad. Cuando la Constitución de 1925 prescribe: "Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Debera destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud", el precepto correspondiente del nuevo texto señala: "Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud que se presten a través de instituciones públicas o privadas".

La segunda característica es el hecho de que la Constitución entrega a la ley la limitación del goce de ciertos derechos, sin darle al legislador adecuados marcos dentro de los cuales encuadrarse. Esto, que en principio se observa con frecuencia en los textos constitucionales, constituye respecto de este texto una objeción seria, puesto que la "ley" será en Chile durante esta década no la manifestación de la voluntad soberana de la Nación, sino que de la voluntad particular de la Junta militar y del General Pinochet. En el caso del derecho de reunión, su consagración constitucional tiene todavía menos valor, al dejar la Constitución su regulación a "las disposiciones generales de policía". Esta actitud contrasta con la exigencia constitucional al legislador de quorums especiales, particularmente difíciles de ser logrados, para permitirle limitar los nuevos derechos económicos de que ya se ha hablado y que aspiran a consagrar la llamada "economía de libre mercado".

Podría estimarse como una limitación general a las facultades del legislador la contemplada en el no. 26 del artículo 19, que "asegura a todas las personas:

"...26.o La seguridad (sic) de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio".

Esta disposición, sin embargo, contiene a continuación una excepción que, en la práctica, disminuye grandemente su valor: "Se exceptúan las normas relativas a los estados de excepción constitucional y demás que la propia Constitución contempla".

Es posible, pues, que los derechos humanos sean afectados en su esencia por las normas relativas a los estados de excepción constitucional. Se verá más adelante las facultades que la Constitución da al Presidente y al Consejo de Seguridad Nacional para declarar estos estados, lo que hace posible que se recurra a ellos con toda la frecuencia que los militares estimen conveniente (33).

La tercera característica es la aparición del concepto "seguridad nacional" como limitante de los derechos humanos. En razón de la

noción omnicomprendensiva que el sistema postula respecto de la seguridad nacional (34), esta limitante se da en relación con todo tipo de derechos humanos: la libertad de enseñanza, por ejemplo (Art. 19, No. 11); el derecho de asociación (Art. 19, N.º 15); el derecho de propiedad (Art. 19, N.º 24); y aun la libertad económica, que como hemos visto, es el derecho humano mejor garantizado en el texto constitucional (Art. 19, N.º 21). Este rasgo comunica a los derechos humanos una gran precariedad. A cause del tipo de materias que el concepto de seguridad nacional cubre, su contenido real es siempre cambiante; además este contenido es decidido, en último término, por las Fuerzas Armadas, a quienes también les está entregado el salvaguardarla. La subordinación en que esta circunstancia coloca a los civiles (incluyendo las autoridades máximas del Estado) frente a los militares, hace prácticamente desaparecer del concepto "derechos humanos" su calidad de "derechos", transformándolos en meras conductas toleradas por la autoridad militar, que se permiten o se prohíben al entero arbitrio de ésta (35).

2.a.ii. Los recursos judiciales. El texto constitucional consagra dos recursos judiciales generales para proteger el ejercicio de los derechos humanos. (36)

El artículo 20 consagra el recurso de protección, que se ejerce ante la Corte de Apelaciones que corresponda, por aquél que por causa de actos u omisiones arbitrarias o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los siguientes derechos y libertades:

- derecho a la vida y a la integridad física y psíquica (Art. 19, N.º 1);
- igualdad ante la ley (Art. 19, N.º 2);
- derecho a no ser juzgado por un tribunal que no sea el que señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta (Art. 19, N.º 3, inc. 4.º);
- el respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia (Art. 19, N.º 4.º);
- la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada (Art. 19, N.º 5.º);
- la libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos (Art. 19, N.º 6.º);
- derecho a elegir el sistema de salud al que la persona desee acogerse, sea éste estatal o privado (Art. 19, N.º 9.º, inciso final);
- la libertad de enseñanza (Art. 19, N.º 11.º);
- la libertad de emitir opinión y de informar (Art. 19, N.º 12.º);
- el derecho de reunión (Art. 19, N.º 13.º);
- el derecho de asociarse (Art. 19, N.º 15.º);
- el derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo y a que ninguna clase de trabajo sea prohibido (Art. 19, N.º 16.º);
- el derecho de sindicarse (Art. 19, N.º 19.º);
- el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica (Art. 19, n.º 21.º);
- el derecho a la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica (Art. 19, N.º 22.º);
- la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (Art. 19, N.º 23.º);
- el derecho de propiedad (Art. 19, N.º 24.º);
- el derecho de autor (Art. 19, No. 25.º); y

- el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. (Art. 19, No. 8.º).

El artículo 21 establece el recurso de amparo a favor de "todo individuo que se hallare arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes". Este mismo recurso se otorga a "toda persona que ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual".

Ambos recursos configuran teóricamente una protección mayor que la que otorgaba la Constitución de 1925, que establecía sólo el recurso de amparo en relación con la libertad personal. Hasta el momento de terminar de escribir este trabajo, sin embargo, el valor real de estos recursos no ha podido ser apreciado. Los innumerables recursos de amparo interpuestos han sido sistemáticamente rechazados por los tribunales ordinarios, que se limitan a fallar con el sólo mérito del informe del Ministerio del Interior. Cuando el informe señala que el amparado no se encuentra detenido por orden de ese Ministerio, el recurso se rechaza por no haberse acreditado la detención; cuando el informe señala que el amparado sí se encuentra detenido, el recurso se rechaza porque está detenido por orden de autoridad competente, de acuerdo a las normas que esa propia autoridad se dió (37). En cuanto al recurso de protección, el inciso segundo del número 3.º del artículo 41 dispone que "no procederá en los estados de excepción respecto de los actos de autoridad adoptados con sujeción a la Constitución y a la ley que afecten a los derechos y garantías constitucionales que, en conformidad a las normas que rigen dichos estados, han podido suspenderse o restringirse". El inciso 3.º del mismo número prohíbe a los tribunales de justicia "entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus facultades". Dado el hecho de que Chile ha estado hasta hoy y desde el 11 de Septiembre de 1973 bajo uno u otro estado de excepción, este recurso - en cuanto protección al individuo en contra de los actos de la autoridad - no ha entrado aún en vigencia.

2.b. Los derechos humanos en tiempos de excepción constitucional. El largo debate doctrinario en torno a la posibilidad de que las autoridades de un estado suspendan, con autorización de la Constitución, algunas de las normas contenidas en esta y relativas a los derechos humanos, en casos excepcionales, ha sido resuelto en la práctica de la mayor parte de los estados en favor de otorgar la facultad de suspensión. Los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos también la admiten. La gravedad de una medida de esta naturaleza exige, sin embargo, que los ordenamientos legales internos o internacionales pongan estrictas limitaciones a las autoridades para ejercer esta facultad, limitaciones que dicen relación con el tipo de autoridad al que se la otorga, con las circunstancias en que se autoriza tomarla, con los derechos que pueden suspenderse o restringirse y con los límites de esa restricción. (38) Se examinarán las normas constitucionales en estos aspectos.

2.b.i. Declaración de los estados de excepción constitucional.

El artículo 39 prescribe que:
"Los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo pueden ser afectados en las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o

interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública."

Estas cuatro distintas circunstancias pueden dar origen a los siguientes estados de excepción: la guerra externa, al estado de asamblea; la guerra interna y la conmoción interior, al estado de sitio; la emergencia, descrita como "casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo", al estado de emergencia; la calamidad pública, al estado de catástrofe. (Art. 40).

Los estados de asamblea, de emergencia y de catástrofe pueden ser declarados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. El estado de sitio puede ser declarado por el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso (39), pero el Presidente podrá, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, aplicar el estado de sitio de inmediato, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración. (Art.40).

Es conveniente recordar que en la Constitución de 1925 existían dos estados de excepción: el estado de asamblea en caso de invasión del territorio o amenaza al territorio, por guerra extranjera; y el estado de sitio, en caso de ataque exterior o conmoción interior. Ambos estados podían ser declarados por el Presidente de la República, pero solo en caso de ataque exterior; en caso de conmoción interna, la declaración correspondía al Congreso. (Art. 72, N.º 17). Cuando "la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior" exigieren restringir la libertad personal y la de imprenta, o suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión, la autorización para restringir o suspender estos derechos sólo podía ser dada por ley (Art. 44 No. 12).

2.b.ii. Efectos de los estados de excepción sobre los derechos humanos. El estado de asamblea permite al Presidente de la República:

- suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo.
- restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación.
- imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones.
- requisar bienes.
- establecer límites al ejercicio del derecho de propiedad. (Art. 41, No. 1)

El estado de sitio faculta al Presidente para:

- trasladar a las personas de un punto a otro del territorio nacional.
- arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes
- expulsarlas del territorio nacional
- restringir la libertad de locomoción
- prohibir a determinadas personas la entrada o salida del territorio.
- suspender o restringir la libertad de información y de opinión y el ejercicio del derecho de reunión.
- restringir el ejercicio del derecho de asociación y sindicación.

- imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones (Art. 41 N.º 2)

El estado de emergencia faculta al presidente para:

- restringir la libertad de locomoción
- prohibir a determinadas personas la entrada y salida del territorio
- suspender o restringir el derecho de reunión
- restringir la libertad de información y de opinión
- imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones (Art. 41 N.º 3)

Aparte de estas facultades constitucionales, la ley que regula el estado de emergencia, la ley 12.927 (40), autoriza al Presidente para:

- arrestar personas hasta por el plazo de cinco días en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles;
- disponer la expulsión o el abandono del país de determinados nacionales o extranjeros; y
- relegar personas dentro del territorio nacional. (Art. 2, Decreto Ley 1877)

La Constitución establece que, declarado el estado de emergencia, la zona bajo él queda "bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando con las atribuciones y deberes que la ley señale" (Art. 41, No. 6). Esta ley, a la que ya hemos hecho referencia, autoriza al jefe militar, entre otras cosas, para:

- prohibir la divulgación de noticias de carácter militar estableciendo la censura de prensa, telegráfica, y radiotelegráfica que estime necesaria; (Art. 34, c)
- Reprimir la propaganda antipatriótica, ya sea que se haga por medio de la prensa, radio, cine, teatro o por cualquier otro medio (Art. 34, d);
- someter a la vigilancia de la autoridad a las personas que considere peligrosas (Art. 34, f);
- impedir que se divulguen noticias verdaderas o falsas que puedan producir pánico en la población civil o desmoralización en las fuerzas armadas (Art. 34, i);
- impartir todas las órdenes o instrucciones que estime necesarias para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona (Art. 34, m);
- suspender la impresión, distribución y venta, hasta por seis ediciones de diarios, revistas, folletos e impresos en general, y las transmisiones, hasta por seis días, de las radiodifusoras, canales de televisión o de cualquier otro medio análogo de información que emitan opiniones, noticias o comunicaciones tendientes a crear alarma o disgusto en la población, desfiguren la verdadera dimensión de los hechos, sean manifiestamente falsas o contravengan las instrucciones que se les impartieren por razones de orden interno, de conformidad con la letra m) (Art. 34, n).

A su vez, el artículo 2 del Decreto Ley 1877, hace aplicable al estado de emergencia las facultades que el artículo 1 del Decreto Ley 1009, de 8 de mayo de 1975, concede a "los organismos especializados para velar por el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y por la mantención de la institucionalidad constituida" (41), para detener preventivamente a las personas a quienes se presuma fundadamente culpables de poner en peligro la seguridad del estado.

Esta larga y quizás tediosa enumeración de facultades obedece al propósito de mostrar el enorme alcance de las facultades del gobierno, de los jefes militares y de los organismos especializados, en lo que se refiere a la restricción o suspensión de los derechos humanos, durante el estado de emergencia. Es fácil advertir que ellas sobrepasan las facultades que la Constitución otorga al Presidente de la República en este campo, durante el estado de sitio, que es el único que requiere de acuerdo del Congreso para su declaración.

El estado de catástrofe, finalmente, autoriza al Presidente de la República para:

- restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías.
- restringir las libertades de trabajo, de información y opinión, y de reunión
- requisar bienes
- limitar el ejercicio del derecho de propiedad
- adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias.

Declarado el estado de catástrofe, la zona queda también bajo el mando de un jefe de la Defensa Nacional, con las mismas facultades que las que se tienen en el estado de emergencia.

En relación con los recursos judiciales generales establecidos por la Constitución para proteger el libre ejercicio y goce de los derechos humanos, el texto señala que el recurso de protección no procede en ningún estado de excepción (Art. 41, N.º 3, inc. 2.º). En los estados de asamblea y de sitio, no proceden tampoco los recursos de amparo del artículo 21, "respecto de las medidas adoptadas en virtud de dichos estados por la autoridad competente y con sujeción a las normas establecidas por la Constitución y la ley" (Art. 41, N.º 3.º, inc. 1.º). Los tribunales de justicia "no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus facultades." (inc. 3.º del mismo número).

Resumiendo, podríamos decir que:

- en cuanto a la autoridad que declara los estados de excepción, el texto constitucional actual disminuye la protección que los individuos tenían en la Constitución de 1925 para hacer frente a los posibles abusos de poder de la autoridad. En dicha Constitución, la apreciación de la conmoción interior y del peligro para el gobierno constituído, quedaba entregada o al Congreso o a la ley, pero nunca al gobierno mismo; acá se le entrega al Presidente de la República, siempre que tenga el acuerdo previo del Consejo de Seguridad Nacional.
- en cuanto a los derechos que pueden suspenderse o restringirse, las normas constitucionales mismas permiten que las normas que regulan los estados de excepción, afecten a los derechos humanos en su esencia.

- en cuanto a los recursos judiciales para proteger los derechos humanos, la suspensión del recurso de protección en todo estado de excepción y la circunstancia de que los tribunales no puedan calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en relación con estos derechos, agrava aún más la débil posición de los individuos frente al gobierno.

- Todo esto trae como consecuencia que todo el sistema por el cual se consagran y protegen los derechos humanos quede por la vía de las situaciones de excepción, substancialmente disminuido en su eficacia (42).

A. 3. Conclusiones. La comparación entre el texto constitucional dictado por el régimen chileno y los elementos de una Constitución a que se hacía referencia en la introducción, arroja un saldo negativo. De los dos órganos del Estado que representan al pueblo, el Presidente de la República y el Congreso, el primero está en una posición de claro privilegio frente al segundo, y ambos están subordinados al Consejo de Seguridad Nacional, que representa la opinión de los altos mandos de las Fuerzas Armadas. El órgano judicial está también en una posición subordinada frente al Presidente de la República, en primera instancia, pero al Consejo en última instancia, y ve disminuidas sus facultades para proteger al individuo de los posibles abusos de poder, tanto por las normas que regulan los estados de excepción, cuanto por la amplitud de facultades e independencia de los tribunales militares.

En este sistema, por otra parte, el "pueblo", reducido sensiblemente por la norma del art. 8, no tiene tampoco posibilidad de participar significativamente en la gestión de la sociedad, por el hecho de estar separados sus integrantes en compartimentos y de sólo poder actuar dentro de ellos. Tampoco está el pueblo en condiciones de controlar a los órganos del estado, ya que su posición frente a la autoridad es de gran debilidad por la inexistencia de un sistema eficaz de protección de sus derechos.

Finalmente, el que el eje en torno al cual gira el sistema sea la noción de seguridad nacional, tal como la conciben los militares, convierte a éstos en los detentadores últimos del poder.

B.- Las normas de la transición. Al iniciar el estudio sobre el contenido del texto constitucional del régimen militar chileno, se hizo presente que las autoridades estimaban que la sociedad chilena no había alcanzado todavía el grado de madurez social y política necesario para poder vivir bajo el sistema de gobierno que ellas habían diseñado para Chile. Como dice la Declaración de Principios del Gobierno de Chile:

"Las Fuerzas Armadas y de Orden no fijan plazo a su gestión de Gobierno, porque la tarea de reconstruir moral, institucional y materialmente al país, requiere de una acción profunda y prolongada. En definitiva, resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos. Pero más allá de eso, el actual Gobierno ha sido categórico para declarar que no pretende limitarse a ser un Gobierno de mera administración, que signifique un paréntesis entre dos Gobiernos partidistas similares o, en otras palabras, que no se trata de una "tregua" de reordenamiento para devolver el poder a los mismos políticos que tanta respon-

sabilidad tuvieron, por acción u omisión, en la virtual destrucción del país. El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden aspira a iniciar una nueva etapa en el destino nacional, abriendo el paso a nuevas generaciones de chilenos formadas en una escuela de sanos hábitos cívicos". (43).

Este período de transición comenzó el 11 de Marzo de 1981 y, de acuerdo a la disposición transitoria 13a., durante él "serán aplicables todos los preceptos de la Constitución, con las modificaciones y salvedades que se indican en dichas disposiciones transitorias siguientes. Constituirán el objeto del estudio que sigue.

Las normas de la transición no permiten la celebración de elección alguna. Ellas mismas designan los titulares de los órganos del estado. En el caso de algunos órganos, esta designación se hace en razón del oficio o en razón de la persona.

Los órganos del estado en este período serán: un Presidente de la República, una Junta de Gobierno, un Consejo de Seguridad Nacional, un Tribunal Constitucional y un Consejo de Estado.

El Presidente de la República será el General Augusto Pinochet Ugarte (44), quien continuará en ese cargo hasta el 11 de Marzo de 1989 (Disposición transitoria 14a).

La Junta de Gobierno estará formada por un Oficial General de Armas del Ejército (que puede ser designado por el General Pinochet), los Comandantes en Jefe de la Armada y de la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros.

El Consejo de Seguridad Nacional estará presidido por el General Pinochet, e integrado por los miembros de la Junta de Gobierno y los Presidentes de la Corte Suprema y del Consejo de Estado (Disposición transitoria 25a.).

El Tribunal Constitucional está integrado por tres ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta; un abogado designado por el General Pinochet; dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; y un abogado elegido por la Junta de Gobierno (Art. 81 y disposición transitoria 21a., b).

El Consejo de Estado está integrado por los ex-Presidentes de la República (45) y por una serie de personas designadas por el General Pinochet (Art. 2 del Decreto Ley 1319 de 9 de Enero de 1976) (46).

No es necesario un estudio en profundidad para advertir que este régimen de transición es un régimen militar. Las disposiciones transitorias merecen, sin embargo, estudiarse, con el fin de ver cómo se distribuyen las funciones dentro de las Fuerzas Armadas y de Orden y cuál es la posición de los individuos frente a la autoridad.

B.1. Los órganos del Estado.

1.a. El Presidente de la República. Se ha señalado anteriormente que durante ocho años a contar desde el 11 de Marzo de 1981, Augusto Pinochet Ugarte gobernará Chile como Presidente de la República. En caso de impedimento temporal, el General Pinochet será subrogado por el miembro titular de la Junta de Gobierno según el orden de precedencia que corresponda (Disposición tran-

sitoria 16a.). En caso de impedimento definitivo, dicha Junta designará por unanimidad al sucesor. Si dentro de 48 horas de reunida la Junta no se alcanza la unanimidad, la elección la efectuará el Consejo de Seguridad Nacional, por la mayoría absoluta de sus miembros (Disposición transitoria 17a.) (47).

El transcurso de estos ocho años no significa necesariamente ni la celebración de elecciones presidenciales ni el reemplazo del General Pinochet por otro Presidente. La Disposición transitoria 27a. prescribe que "corresponderá a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros, titulares, proponer al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a la ratificación de la ciudadanía, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente al referido en la disposición décimotercera transitoria, ..., sin que le sea aplicable la prohibición de ser reelegido contemplada en el inciso segundo de ese mismo artículo (se refiere al art. 25). (48). Si los Comandantes en Jefe no llegan a acuerdo, la proposición la hará el Consejo de Seguridad Nacional. Si la ciudadanía aprueba la proposición, el Presidente así elegido asume el cargo el mismo día en que deba cesar el anterior, esto es el 11 de Marzo de 1989, y ejerce sus funciones por otros ocho años, es decir, hasta el 11 de Marzo de 1997. Nueve meses después de asumir el cargo, el Presidente debe convocar a elecciones generales de senadores y diputados. El Congreso deberá instalarse tres meses después de esta convocatoria y sólo entonces dejarán de estar en vigor las disposiciones transitorias, cesará la Junta de gobierno de estar en ejercicio, y comenzarán a aplicarse todas las disposiciones de la Constitución definitiva. (Disposición transitoria 28a).

Si la ciudadanía no aprobare la proposición, el General Pinochet continuará como Presidente todavía un año más, debiendo convocar a elecciones presidenciales noventa días antes de que expire este año de prórroga.

Las facultades del General Pinochet en los primeros ocho años de la Constitución, lo convierten en una figura clave del sistema político. Al analizarlas, además, no hay que perder de vista que él sigue siendo el Comandante en Jefe del Ejército (Disposición transitoria 14a), y que, de hecho, participa en la Junta de Gobierno a través del Oficial General de Armas que la integra, a quien él puede reemplazar cuando lo estime conveniente.

En primer lugar, las normas transitorias otorgan al Presidente de la República durante este período todas las atribuciones señaladas en la Constitución, es decir: participación en el proceso de reforma de la Constitución; participación preponderante en el proceso de formación de la ley; y facultades para gobernar y administrar el Estado.

En segundo lugar, estas normas le asignan otras atribuciones que ejerce de manera exclusiva y excluyente. Ellas son:

- Decretar por sí solo los estados de emergencia y de catástrofe (disposición transitoria 15a., A, 1)
- Designar y remover libremente a los alcaldes (50) (id., A, 2)
- Declarar que se han producido actos de violencia destinados a alterar el orden público o que hay peligro de perturbación de la paz interior (disposición transitoria 24a).

Esta última atribución le permite:

- arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días, en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles. Si se produjeran actos terroristas de graves consecuencias (lo que compete a él apreciar), dicho plazo podrá extenderlo hasta por quince días más;
- restringir el derecho de reunión y la libertad de información, esta última sólo en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones;
- prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el artículo 8.º de la Constitución, a los que estén sindicados o tengan reputación de ser activistas de tales doctrinas y a los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior; y
- disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbana del territorio nacional hasta por un plazo no superior a tres meses.

Todas estas medidas no son susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante la autoridad que las dispuso. (Disposición transitoria 24a, inc. final).

Por último, nada impide que coexistan uno o más estados de excepción constitucional junto con la situación de excepción de esta disposición transitoria, por lo que es perfectamente posible que el Presidente, en un momento determinado, reúna las atribuciones de varios de ellos.

1.b. La Junta de Gobierno. La Junta tiene facultades constituyentes y legislativas y ejerce también las atribuciones especiales del Senado, de la Cámara de Diputados y del Congreso, cuando ellas sean procedentes (Disposiciones transitorias 18, 19, 20, 21 y 22). Dicho en términos generales, la Junta de Gobierno es en la transición lo que el Congreso es en la etapa que sigue. Y de la misma manera en que estas atribuciones colocaban al Congreso en una posición de inferioridad frente al Presidente de la República, colocan ellas ahora a la Junta en una posición subordinada frente al General Pinochet.

1.c. El Consejo de Seguridad Nacional. A este órgano se le asignan las mismas facultades que tendrá en la etapa que siga a la transición. Además, como ya se ha señalado, reemplaza a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al Director General de Carabineros en su tarea de proponer a la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República entre Marzo de 1989 y Marzo de 1997. Sin embargo, la circunstancia ya expresada de ejercer el General Pinochet la Presidencia de la República con las facultades que se han mencionado, relega al Consejo, en nuestra opinión, a un segundo lugar de jerarquía.

1.d. El Tribunal Constitucional. Constituido de la manera que ya se ha descrito, y dada la circunstancia de no existir un Congreso en este período, este Tribunal controlará la Constitucionalidad de las leyes y demás fuentes de derecho, cuando haya discrepancia entre el General Pinochet y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden, por lo que es razonable pensar que sus posibilidades de ejercer estas funciones serán escasas.

Jugará, sin embargo, un papel de singular importancia política cuando ejerza sus atribuciones de "declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, y de los movimientos o partidos políticos, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 8.º de esta Constitución", y de "declarar, en conformidad al artículo 8.º de esta Constitución, la responsabilidad de las personas que atenten o hayan atentado contra el ordenamiento institucional de la República." (Art. 82 Nos. 7 y 8). Por esa vía, se excluirán de la vida política de la nación, los elementos que el régimen militar considere indeseables.

1.e. El Consejo de Estado. A pesar de que la existencia del Consejo de Estado está ligada a la inexistencia del Senado, de conformidad con la disposición transitoria 26a., aquél no ejerce las atribuciones de éste, sino que continúa como un mero órgano consultivo del Presidente de la República en asuntos de gobierno y administración civil (Art. 1 del Decreto-Ley 1319), sin ninguna importancia política.

B.2. Los individuos frente a la autoridad. De todo lo que aquí se ha analizado surge con mucha claridad la conclusión de que en el período de transición, la posición de los individuos frente a la autoridad no puede sino calificarse de desmedrada en extremo.

Su derecho de sufragio activo y pasivo no puede ejercerse, puesto que no hay ninguna posibilidad de que se celebren elecciones hasta 1990. En cuanto a otras actividades políticas, "en tanto no entre en vigencia la ley orgánica constitucional relativa a los partidos políticos a que se refiere el No. 15 del artículo 19, estará prohibido ejecutar o promover toda actividad, acción o gestión de índole político partidista, ya sea por personas naturales o jurídicas, organizaciones, entidades o agrupaciones de personas. Quienes infrinjan esta prohibición incurrirán en las sanciones previstas en la ley" (Disposición transitoria 10a.).

Una parte importante de sus derechos humanos, entre los cuales se encuentran la libertad personal, la libertad de expresión, la libertad de movimiento, el derecho de reunión, puede verse restringida por la sola decisión del General Pinochet (49), sin que haya posibilidad de recurrir ante autoridad alguna en contra de estas medidas. El régimen de transición es, en este respecto, un régimen absolutista en el que los individuos están a merced de la autoridad.

NOTAS

- 1.- Giovanni Sartori, "Constitutionalism: A preliminary discussion" en The American Political Science Review, Vol. LVI, 1962, p. 853.
- 2.- El Consejo de Estado está compuesto por los ex-Presidentes de la República y otros dieciseis miembros designados por el General Pinochet. Actualmente sobrevive sólo un ex-Presidente, Jorge Alessandri R.
- 3.- Según las informaciones proporcionadas por la Junta Militar, el texto constitucional fue aprobado por un % de los electores.
- 4.- La Comisión que redactó el primer proyecto de constitución señaló en su informe que era necesario que las nuevas instituciones empezaran a funcionar gradualmente "dentro de un clima que permita que se forjen nuevos y sanos hábitos cívicos, lo cual resultaría imposible si ello se intentara simultáneamente con la apertura de la lucha por el poder a través de las elecciones políticas". Estas palabras son cita del Mensaje del General Pinochet de 5 de Abril de 1978, aparecidas en el informe de la Comisión. El informe completo fue publicado en revista Qué Pasa, en varios números. Esta parte del informe se encuentra en Qué Pasa N.o 390, 5 al 11 de Octubre de 1978, p. 33.
- 5.- A. Pinochet, Reflexiones en torno a una visión política de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1979, p. 62.
- 6.- De conformidad a la disposición transitoria 18a., la "Junta de Gobierno" ejercerá el Poder Constituyente y podrá dictar las leyes interpretativas de la Constitución que fueren necesarias, durante todo el período de transición.
- 7.- Es preciso tener presente que de conformidad a las normas transitorias, la primera elección de diputados y senadores sólo podrá realizarse en Enero de 1990; y la primera elección de Presidente de la República se efectuaría, en el mejor de los casos, en esa misma fecha, o en el peor de los casos y quizás el más probable, en 1997.
- 8.- Pena aflictiva es toda pena de presidio superior a tres años.
- 9.- Sólo como ejemplo, llamamos la atención del lector a la circular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile de 11 de Febrero de 1980 (Of. Circ. Res. N o 21), dirigida por el Ministro a todas las Misiones y Consulados de Chile en el Exterior sobre "Solicitudes de regreso al país y de otorgamiento o revalidación de pasaportes", donde se instruye a éstos que deben dejar en suspensión el otorgamiento del pasaporte o su renovación o revalidación en favor de personas que "realicen campaña contra Chile". En el párrafo 9 se precisa el alcance de esta expresión, estimándose que constituirá "campaña contra Chile", entre otras, la "participación o tentativa de participar en reuniones de organismos internacionales u organismos no gubernamentales", o "la entrega de antecedentes documentales u orales de carácter negativo a los organismos antes indicados". Está claro, pues, que el régimen chileno identifica el Estado de Chile con el Gobierno de Chile.
- 10.- Esta es sólo una de las muchas consecuencias negativas que trae consigo el ser condenado de conformidad al artículo 8. Las demás pueden verse en la p. 12 de este trabajo.
- 11.- "Enseñanza Media o equivalente" significa en Chile doce años de colegio.
- 12.- Ver en este sentido el artículo 72 de la Constitución chilena de 1925.
- 13.- Ver ps. 17 a 21 de este trabajo.
- 14.- Al analizar el Consejo de Seguridad Nacional se verá el rol que éste cumple para disminuir aún más la ya menguada independencia del Congreso.
- 15.- Mi subrayado.
- 16.- Esta declaración, naturalmente, será siempre posterior a la presentación de la moción o indicación y a su admisión a votación, de modo que el diputado o senador que la presenta o que preside la sesión en que se admite a votación, deberá tratar de adivinar el criterio del Tribunal Constitucional para evitar ser despojado de su cargo.
- 17.- Qué Pasa 402, 28 de Diciembre al 3 de Enero, 1978-1979, p.38.
- 18.- Qué Pasa 390, 5 al 11 de Octubre, 1978, p. 37.
- 19.- De conformidad a la disposición transitoria 21a, letra b), durante el período de transición las funciones del Senado serán realizadas por la Junta de Gobierno.
- 20.- Mi subrayado.
- 21.- "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", en Ordenamiento Constitucional, Colección Textos Legales No. 71, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1980, p. 38.
- 22.- Qué Pasa 403, 4 al 10 de Enero, 1979, p. 30.
- 23.- El artículo 101, inciso segundo del proyecto disponía: "Este organismo será administrado por siete directores designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, que durarán catorce años en sus funciones y se renovarán parcialmente uno cada dos años. Integrará, además, el Consejo, el Ministro encargado de la Hacienda Pública, quien sólo tendrá derecho a voz". El inciso primero establecía que correspondería exclusivamente al Banco Central la fijación y manejo de la política monetaria y cambiaria.
- 24.- Este control ha podido advertirse claramente en estos ocho años. El lector interesado en la actuación del órgano judicial frente al régimen militar, puede consultar Pedro Méndez Fetter, "Crisis de confianza en la justicia", en Mensaje 284, Noviembre 1979, ps. 719-728.
- 25.- Ver en este trabajo el análisis de los estados de excepción constitucional en ps. 17 a 21.
- 26.- Chile ratificó los Pactos Internacionales sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre Derechos Civiles y Políticos el 10 de Febrero de 1972, y firmó la Convención Americana de Derechos Humanos el 22 de Noviembre de 1969. La mera condición de signatario lo obliga a no realizar actos que vayan contra el objeto y propósito de la Convención. (Ver a este respecto el artículo 18 de la Convención de Viena sobre la ley de los tratados)
- 27.- Ver ps. 3 a 5 de este trabajo.
- 28.- El preámbulo del proyecto de Constitución definía la Nación como una "comunidad de hombres y mujeres libres que se iden-

- tifica con ciertos valores esenciales que conforman el ser nacional". No hay antecedente alguno que permita suponer que la supresión del preámbulo en el texto definitivo haya obedecido a un rechazo de las ideas allí contenidas.
- 29.- El tema de la soberanía y la Nación se encuentra más desarrollado en Waldo Fortín y Cecilia Medina, The Institutionalization of Repression. Chile: A case study, INC, 56 E, Rotterdam, 1979.
 - 30.- El texto de los artículos 8 y 9 en ps. 4 y 5 de este trabajo.
 - 31.- El texto del memorándum, titulado "Metas u Objetivos Fundamentales para la Nueva Constitución Política de la República", se encuentra en Ordenamiento Constitucional, supra nota 21, ps. 11 a 31.
 - 32.- Ibid., ps. 18 y 19.
 - 33.- Ver ps. 17 a 21 de este trabajo.
 - 34.- Ver p. 9 de este trabajo.
 - 35.- Parte de este problema se trata en Cecilia Medina, The Impact of National and International legal systems on human rights in Latin America. A ser publicado por el I.N.C.
 - 36.- El estudio de las garantías procesales relacionadas con el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual no reviste mayor utilidad en este momento, pues estas normas se ven significativamente alteradas por la vigencia de los distintos estados de excepción.
 - 37.- El caso extremo se dió en el recurso de amparo en favor de Humberto Menanteaux, en que la Corte de Apelaciones de Santiago rechazó el amparo por no encontrarse éste detenido, según informe del Ministerio. Pendiente aun este fallo, todo Chile había podido ver al sr. Menanteaux, quien había sido exhibido por el Gobierno en la televisión. Apelado el fallo, el Ministerio del Interior reconoció que el amparado se encontraba detenido, y la Corte Suprema rechazó la apelación, y por consecuencia el amparo, fundándose ahora en este segundo informe. (Citado en A. González, "El recurso de amparo y el Habeas Corpus en Chile", en Cuadernos Jurídicos No. 8, Julio 1979, Número Especial, Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad, Santiago, Chile, ps. 45-54 (52-53)).
 - 38.- Un análisis en profundidad de las normas sobre derechos humanos del texto constitucional chileno y su conformidad con las normas internacionales a las que Chile está obligado, puede encontrarse en Pieter van Dijk, La Constitución Chilena a la luz de los compromisos legales internacionales de Chile en el ámbito de los derechos humanos, Stichting Rechtshulp Chili, Informe VIII, Utrecht, 1980. El problema de los estados de excepción, en las ps. 44 a 62.
 - 39.- No hay que olvidar que hasta 1990 no habrá Congreso en Chile, de conformidad con las normas transitorias. La disposición transitoria 18a., letra F, entrega esta facultad del Congreso a la Junta de Gobierno.
 - 40.- El texto actualizado de la Ley 12.927 se fijó por Decreto Supremo (Interior) No. 890 de 26 de Agosto de 1975. Con posterioridad esta ley ha sido modificada por Decreto Ley 1387 de 31 de Marzo de 1976, Decreto Ley 1877 de 13 de Agosto de 1977, Decreto Ley 2758 de 6 de Julio de 1979 y Decreto Ley 2866 de 21 de Septiembre de 1979.
 - 41.- La Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) fue uno de estos organismos. Actualmente la reemplaza la Central Nacional de Inteligencia (CNI). Ambos organismos tienen reconocida fama como principales instrumentos de represión del régimen militar chileno.
 - 42.- Al estudiar las normas transitorias se verá que en el período de transición la situación de los individuos frente a la autoridad es aún más desmedrada.
 - 43.- Declaración de Principios..., supra nota 21, ps. 50 y 51.
 - 44.- Esta peculiaridad de designar con nombre y apellido al que ejercerá las funciones de Presidente de la República, trae a la memoria la Constitución de Haití en la que Francois Duvalier aparece nombrado como President à vie de los haitianos.
 - 45.- Ver supra nota 2.
 - 46.- Este Decreto Ley es el Acta Constitucional No. 1. Su texto se encuentra en Ordenamiento Constitucional, supra nota 21, ps. 65 a 69.
 - 47.- Para estos efectos, el Consejo se integra con el Contralor General de la República.
 - 48.- Hay que advertir que el General Pinochet, en su calidad de Comandante en Jefe titular del Ejército, participará con su voto en su posible renominación.
 - 49.- De hecho, esta es una realidad. El mismo día que entró en vigencia la Constitución, el General Pinochet declaró que el país se encontraba en estado de "peligro de perturbación de la paz interior", el que está hasta hoy vigente.

BRASIL: AUGE Y ESTANCAMIENTO DEL SECTOR MEDIO

Julia Filet

En su excelente artículo fechado en 1976, José Paulo Carneiro Viana analizaba los sectores medios de Brasil y su incorporación al mercado de consumo de los productos industrializados. Hablaba, ya en esta época, del fracaso del modelo económico adaptado. En realidad, todo lo que Carneiro Viana anticipaba concretóse efectivamente en este período de cinco años.

En esta dirección el objeto de nuestro artículo es responder a la siguiente problemática: qué pasó con los llamados sectores medios urbanos, antes, durante y después del "milagro brasileño"? Como la preocupación por el tema es relativamente nueva, y las estadísticas al respecto son muy precarias, voy a limitarme simplemente a delinear las principales cuestiones que se plantean actualmente en relación a un fenómeno nuevo en la reciente historia del país.

En efecto, una lectura de las revistas brasileñas, desde 1979 hasta ahora, revela una preocupación inusitada por el problema del desempleo que hasta entonces limitábase a los sectores menos favorecidos de la población brasileña, o sea, a los obreros y a la llamada población "marginal". La gran novedad de la crisis económica actual es el hecho de que ella parece afectar a todas las clases sociales, incluida la burguesía media del país.

La prensa hablada y escrita, actual, presenta un conjunto de relatos semi-cómicos de como la alta burguesía brasileña viene enfrentando el alza del costo de vida; de como las tortas de cereza

son substituídas por simples panqueques, los vinos franceses por chilenos, y los strognoffs por meros spaghetts. y, por primera vez en su larga historia de lujo y ostentación - pues, como es sabido, el nivel de vida de la alta burguesía brasileña hace (o hacia) morir de envidia a un europeo de la misma clase y posición - se habla de los aspectos negativos de la ostentación. Dejando de lado los tormentos vividos por la alta burguesía brasileña, tratemos de hablar de lo que nos interesa, o sea, la burguesía media urbana.

Conviene en primer lugar, dejar bien claro que Brasil es un país donde 120 millones de habitantes, de los cuales, una parte considerable, no tiene condiciones sanitarias básicas, ni educación adecuada, ni empleo. Un país donde el salario más alto es 200 veces mayor que el mínimo (en Alemania occidental el salario máximo es apenas 8 veces mayor que el mínimo).

Conviene por último, esclarecer que el mercado consumidor "moderno" no sobrepasa, en un cálculo muy optimista, los 30 millones de personas, o sea, 25% de la población del país.

Pero, en la actualidad, ya no se trata de convivir con una inflación de 110% al año, y de mantener un patrón de vida y hábitos de consumo alimentados por un modelo de crecimiento que, según todos los índices, está en franco colapso. Trátase, y aquí esta la gran novedad, de emplear la población urbana de clase media.

Comenzemos por el principio.

Durante el siglo XIX y hasta 1930 el Brasil se desarrolló dentro de los patrones del modelo primario-exportador, un modelo de crecimiento hacia afuera, producido por el gran desarrollo del comercio internacional y la división internacional del trabajo. Con la crisis del sistema capitalista internacional de 1930, pasa a dominar, en Brasil, el modelo de substitución de bienes importados: el sector de exportaciones quedó estagnado por mucho tiempo.

Aunque este modelo haya producido graves distorsiones sectoriales y regionales, entre 1930 y 1960 hubo un gran crecimiento económico, principalmente en el sudeste del Brasil donde fué creado un sofisticado parque industrial. A esta expansión industrial corresponden profundas modificaciones en los sectores político y social, que no cabe discutir en este artículo. A partir de 1955 el proceso de industrialización ha sufrido alteraciones, pasando a concentrarse en las industrias de bienes duraderos de consumo y dentro de estas, en la industria automovilística.

En este periodo, el gobierno del presidente Kubitschek, se caracterizó por una creciente urbanización, un aumento de las disparidades regionales y una creciente inversión del capital extranjero. (Bergman, 1960). La pequeña industria y el artesano, incapaces de competir con la gran empresa, entran en crisis y hay un estancamiento de la agricultura. La acumulación intensificada en el sector capitalista de la economía no alteró profundamente el bajo patrón de vida de la clase obrera porque no había, dentro de los sectores en crecimiento, mecanismos

eficientes de mercado, capaces de proporcionar una transferencia de recursos entre los diversos sectores de la economía. Dicho en otras palabras, no había continuidad dentro del proceso de desarrollo.

Según Celso Furtado (1974.), cuando la industrialización dependiente, pasa a substituir los bienes importados, el aparato productivo se divide en dos segmentos: un segmento está ligado a las actividades tradicionales destinadas a las exportaciones y al mercado interno; el otro es constituido por industrias de elevada densidad de capital, que producen para una minoría modernizada. Entonces, "intentar reproducir, en un país periférico el sistema industrial de los países centrales, donde la acumulación de capital ha adquirido niveles mucho más altos, sería introducir una discontinuidad en el aparato productivo, causada por la coexistencia de dos niveles tecnológicos". (ibid: 3).

Si en los años anteriores al período Kubitschek podía hablarse de lo que la sociología convencional llama "efectos de demostración" por lo cual la burguesía de los países periféricos importaba bienes y patrones de comportamiento de los países centrales, en los años que se suceden no existe más una "demostración" pero sí una incorporación de patrones y estilos de vida que se complementan perfectamente con el modelo de crecimiento adoptado en Brasil.

El período de 1962 a 1967 fué de seria crisis económica. Así mismo, en este período ya estaba en expansión el nuevo perfil de la demanda de bienes duraderos, integrado por la clase media urbana. Sobre el punto de vista de la demanda, la lógica de este modelo es muy simple y consiste, esencialmente en lo que Luciano Martins ya en 1968 había llamado "el círculo vicioso de la demanda", o sea: antes de la fase reciente de industrialización, el consumo de bienes importados era privilegio de la alta burguesía y el proceso de substitución de importaciones fué creado para responder a estas necesidades. Pero, en la medida en que la industrialización continúa el mercado tórnase más y más restringido, generando el círculo vicioso de la demanda, esto es, una demanda originada en la clase media alta induce a un tipo de producción limitado al mercado que condiciona esta demanda. Hay, con todo, que reformular esta premisa para el caso brasileño, puesto que las metas adoptadas a partir de 1955 y principalmente, a partir de los años 60, en el plano de la industrialización, no sólo atañen a la alta burguesía. Hay, sin duda, un círculo vicioso de la demanda, pero este alcanza también a los sectores de la burguesía media como veremos en continuación.

I-El auge.

De acuerdo con Carneiro Viana (op. cit. 843-44) podemos dividir los sectores medios en dos grupos o fracciones de clase:
a - el sector semiproletarizado - constituido por empleados de comercio, bancos, pequeños funcionarios y artesanos independientes.
b - el sector medio tradicional - compuesto por profesionales liberales y altos funcionarios, intelectuales y los oficiales militares.

Vulgarmente en Brasil, el primer sector se denomina clase C, y el segundo, clase B. Clase A sería la alta burguesía.

El sector de baja clase media fue inicialmente de origen extranjero, en su mayoría, y/o rural; su crecimiento a comienzos de este siglo permitió la expansión del terciario de baja productividad. Hasta los años 30 la exclusión de esta fracción de clase del proceso político era total. Pero, a partir de la Alianza Liberal de 1930 - movimiento que unió los militares y la clase media contra la oligarquía rural, hasta 1964, el proyecto populista había procurado mantener la ilusión de que la sociedad de consumo estaba al alcance de todos. Más, cuando en 1964, la política populista de alianza de clases, es seriamente golpeada y los intereses económicos se polarizan, las ambiciones de promoción social de la clase C, que no pasaría a transformarse en B, son completamente frustradas. Pero qué pasó con la clase media B? Para responder a esta pregunta es preciso detenernos en las modificaciones hechas en la política económica a partir del golpe militar de 1964.

El modelo político que prevaleció entre 1930 y 1964, repetimos, fue basado en una alianza - no siempre idílica - entre la burguesía nacional con las corrientes populistas en torno de propuestas como la industrialización y el nacionalismo. En realidad, este modelo ya entraba en colapso en los años 50, pero a partir de 1964, con la extinción de partidos políticos, se forma una "Triple Alianza", entre los sectores capitalistas internacionales, el Estado y la llamada industria nacional.

La base de la política económica adoptada a partir de 1964 fue el desarrollo asociado a las compañías multinacionales ya instaladas en Brasil. Muchos incentivos fueron dados a esas compañías y a otras que deseaban establecerse en Brasil, como créditos y reajustes monetarios, o sea, el gobierno compensaba a las compañías la desvalorización de capital causada por la inflación; ese reajuste estaba así mismo libre de impuestos.

El modelo tenía su lógica. Favoreciendo a las empresas internacionales productoras de aparatos electrodomésticos y bienes duraderos, tornábase también necesario intensificar la demanda de esos productos por medio de una distribución de ingresos coherentes con la perspectiva adoptada, o sea, proporcionar a los sectores medios - la fracción B y parte de la C - la ocasión de entrar en un mercado que hasta entonces era privilegio de una pequeña minoría. (las fracciones A y parte de la B). Y, como los excluidos de este modelo eran la grande mayoría de los brasileños, el modelo político adoptado solamente podría ser un modelo autoritario y represivo.

A partir de 1967 hay un "boom" de inversiones y de consumo. Las prioridades son dadas al sector de construcción y la industria automovilística. Hay una euforia del crecimiento económico, en que el "modelo brasileño de desarrollo" pasa a ser apuntado como un modelo a ser copiado por los demás países en desarrollo.

Las principales características de ese modelo de crecimiento son entonces:

- la dependencia tecnológica y económica en relación a las multinacionales;

- la gran participación del Estado y de un amplio sector tecnoburocrático;

- la existencia de un sector capitalista productivo.

Al mismo tiempo que las empresas multinacionales penetran y se organizan en el país bajo la forma de grandes empresas burocráticas, se observa en Brasil un gran desarrollo de las funciones del Estado. Si consideramos el sistema industrial como un todo tenemos:

a- las grandes empresas que controlan actividades basadas en el progreso técnico, esto es, la producción de bienes de consumo duradero, industrias de transformación y particularmente la industria automovilística, las industrias de bienes de capital, de electrónica y petroquímica.

b- los capitalistas brasileños que controlan el sector de industrias de consumo de bienes no-duraderos.

c- El Estado que tiene un rol importante en las industrias de bienes intermediarios: energía eléctrica, acero, comunicaciones.

En realidad la línea divisoria entre a y b no es rígida y las grandes empresas multinacionales están absorbiendo firmas brasileñas y expandiéndose a sectores de bienes de consumo no-duraderos. Conforme los datos de la Comisión Parlamentaria de Investigación entre 1964 y 1965 las acciones de setenta y cuatro bancos brasileños pasa a ser controladas por empresas internacionales y entre 1971 y 1973 cerca de cuarenta empresas nacionales se asociaron y/o fueron compradas por multinacionales (Freire, 1974:274). Pero, todo parece indicar que el dinamismo del sistema, según Furtado, está en la intensidad de transmisión del progreso técnico, en la forma como que este es encarado por las grandes empresas controladas en los países centrales. A este respecto, dice Furtado:

"La industrialización en condiciones de dependencia, exige intensa absorción de progreso técnico sobre la forma de nuevos productos y de las técnicas necesarias para producirlos. Y, en la medida en que avanza esa industrialización, el progreso técnico deja de ser el problema de adquirir en el extranjero ese o aquel equipamiento pasa a ser una cuestión de tener o no acceso al flujo de innovación que está naciendo en las economías del centro. Cuanto más se avanza en ese proceso mayores son las facilidades que las empresas encontrarán para substituir, en la periferia, por la vía de subsidiarias, a las empresas locales que han iniciado el proceso de industrialización". (1974, 88).

Como las industrias tecnológicamente más avanzadas son por supuesto aquellos cuyos clientes son los grupos de ingresos más altos, su dinamismo depende del crecimiento de demanda de sus productos y, consecuentemente, de una mayor concentración de ingresos. Esto es, por lo tanto, el punto de partida para comprender el funcionamiento del modelo. La inflación pasó a ser combatida por mecanismos directos como la corrección monetaria, la desvalorización de "cruzeiro" (moneda brasileña) en relación al dólar americano, y un control inflexible del salario mínimo. El salario medio real de los obreros brasileños, entre 1963 y 1966 ha sufrido una reducción de 25% de acuerdo con Singer (1968). Según otra fuente (Bandeira: 1975), en diciembre de 1971 el sa-

larario mínimo precisaría de un reajuste de 265% para que los obreros pudiesen tener el mismo poder de compra que en 1958. Si la situación de los obreros, no ha emperado más, es sólo porque otros miembros de su familia pasan a ingresar en el mercado de trabajo. Por lo tanto, la contención del salario mínimo corresponde a una proliferación del sector inferior del terciario. El terciario inferior en Brasil, compuesto en gran parte por el llamado sector informal, es extremadamente diversificado y generoso. En efecto, una gran parcela de la acumulación urbana en el país, es fruto de las altas tasas de producción industrial vinculadas a los bajos costos de reproducción de mano de obra, lo que permite a las fracciones más altas de la burguesía privatizar los servicios de la población excedente.

Otras medidas tomadas a partir de 1964 fueron:

- La organización del mercado de crédito y de capitales por medio de la creación del Banco Central, la creación de nuevos títulos y operaciones, con corrección monetaria para el gran sector privado, esto es, la corrección de los instrumentos financieros de acuerdo con la tasa de inflación.
- La implantación de la corrección monetaria de los arrendamientos, la creación del Banco Nacional de Habitación y del mercado financiero inmobiliario con el objetivo de desarrollar las inversiones en construcción habitacional. Este banco fué inicialmente creado con el objetivo de financiar la construcción de casas populares pero en la práctica, tornóse un excelente medio de financiamiento de habitaciones para la clase media.
- Alteración en la legislación obrera. -La estabilidad de los obreros a partir de su décimo año de trabajo, fué substituida por el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio.
- Subsidios a las exportaciones de productos industrializados. Las consecuencias de esas medidas en la formación del mercado consumidor son evidentes. Las empresas multinacionales pasan a ser parte integrante del sistema productivo y dictan los patrones de consumo y de comportamiento a ser adoptadas. Por lo tanto, no se trata solo de inducir patrones de consumo en un vacío llenado apenas por la fracción de clase correspondiente a la alta burguesía. Se trata de crear condiciones por una serie de mecanismos de mercado y también ideológicos, - para una mayor participación de la fracción B en el consumo de productos "made in Brasil", como TV en color, un segundo auto, aparatos sofisticados, utensilios eléctricos, incluyendo maquinas de secar ropa (en un país tropical). La sofisticación del sistema financiero, mecanismos de créditos, etc., parecen también haber contribuido a la "distorsión" del perfil de la demanda en grupos de ingresos más bajos, incentivandoles a comprar bienes que en otras condiciones no adquirirían.

La euforia producida por el crecimiento del PNB entre 1967 y 1974 cuando este llegó a la tasa de 10% al año, corresponde a una fiebre de consumo. Es suficiente leer, con un cierto espíritu crítico las revistas de entonces y de ahora, para percibir el grado de expansión y penetración de las industrias de bienes de consumo duraderos. Ya en 1973 la Volkswagen dejó de producir su modelo más simple porque la demanda de coches más

caros era mayor. Para la fracción B de la clase media, es el llamado "estilo de vivir" que está en cuestión, en que patrones de comportamiento y modos de vida ajenos son inmediatamente aprehendidos. Si el decantado "efecto demostración" no era más que una copia mal hecha y a veces caricaturesca de estilos de vida americanos y europeos, en el período en que bienes superfluos importados eran privilegios de una minoría, ahora trátase de algo más profundo, o sea, la internacionalización de estilos de vida, por lo cual se pretende olvidar que Brasil es un país con regiones subdesarrolladas. Pero, para una mejor comprensión de quiénes son los consumidores, hay otra cuestión que debemos mencionar:

A partir de 1968, cuando la represión política pasó a ser más profunda, la enseñanza sufre modificaciones a fin de adaptarse a las necesidades del modelo excluyente de desarrollo, enfatizando la formación de cuadros especializados, según los modelos norteamericanos de eficiencia y pragmatismo. Este énfasis en actividades tecnicistas y pragmáticas, corresponde a la formación de un mercado de trabajo nuevo, y los ciudadanos "white-collar" del terciario superior pasan a ser absorbidos en los sectores públicos (estatal) y en el sector privado. Dentro del mercado de empleos verificase una creación de posiciones hegemónicas para ciertas categorías profesionales que pasan a ser los objetivos principales de la máquina de propaganda engendrada por las empresas de bienes duraderos. Son ingenieros, arquitectos, abogados, economistas, administradores que trabajan en empresas públicas o privadas, en firmas de consultoría en el sector inmobiliario. Son los tecnoburocratas civiles que pasan a dictar directamente la política económica del país, profesionales liberales que trabajan en "marketing" (una nueva ocupación), son los especialistas y técnicos cualificados, los managers en la área de planeamiento, educación, salud, transportes, habitación, y sus asociados. En fin, un grupo de ciudadanos-consumidores, convencionalmente llamados de "nueva clase media".

En realidad, hay un cambio dentro de la estructura de empleos al que corresponde una nueva estrategia de acumulación pero, no encuentro razones para hablar de "nuevos grupos" o "nuevas clases". Hay, evidentemente nuevas formas de absorción y consumo del excedente pero los grupos ligados a ello son esencialmente los grupos de la clase media tradicional que ahora pasan a participar más directa y ampliamente de los beneficios de la nueva política económica, esto es, una fracción de la burguesía que ya era privilegiada, solo que ahora participa directamente de los frutos de lo nuevo modelo de acumulación. El término "nuevos grupos urbanos" mistifica la cuestión haciendo creer que se trata de un nuevo grupo de la burguesía- en este caso la fracción c - que alcanza estos beneficios ampliamente.

Si bien este artículo no se propone tratar la "ideología de la clase media urbana", dos palabras son necesarias para comprender el comportamiento de los sectores directamente beneficiados con las nuevas medidas económicas ya que este es un punto de difícil comprensión para muchos intelectuales europeos.

Para algunos grupos de posiciones destacadas en el sector estatal

se plantea un problema tan viejo como la política: como conciliar una posición privilegiada de consumidor de bienes de lujo y estilos de vida producidos por las compañías multinacionales y una cierta conciencia de los dramas políticos vividos en el país? En otras palabras, como convivir con un Estado represivo y al mismo tiempo participar de una política económica definitivamente orientada para las elites?

Es importante señalar que las relaciones entre el Estado y esta fracción de la clase media no están exentas de ambigüedades; evidentemente los grupos en posiciones estratégicas en el gobierno, interpretan el "milagro económico" como su producto y encaran el modelo adoptado como "racional" y pragmático, apartidario y sin ideologías. Pero los grupos no directamente ligados a la política económica, más en posiciones destacadas en el sector público, adoptan una actitud de observador - actuante, o sea, participan de los frutos del desarrollo en el sentido de integrarse en el mercado de consumo moderno, pero intentan influir, en la medida de lo posible, en decisiones más progresistas. Como ha dicho un arquitecto en el campo de la habitación popular: "fijate lo que ocurriría si todos nosotros, que estamos contra éste gobierno, no trabajásemos con este gobierno?"

Es preciso no olvidar que hay mecanismos típicos de la coyuntura de los países periféricos, compatibles con la situación dada.

Como ha observado bien Carneiro Viana (op.cit.:849) los grupos beneficiados han desarrollado una racionalidad de mercado, muy diferente de la dependencia clásica de los grupos urbanos en la época populista, frente a un Estado paternalista; aceptan su rol económico y su condición de espectadores privilegiados de la escena política sin necesariamente sentirse en deuda con el Estado, ni cómplice de una situación autoritaria y represiva.

II. El Estancamiento.-

En 1974 la crisis mundial provocada por la cuestión de petróleo empieza a revelar la fragilidad del modelo adoptado en Brasil, la reducción de importaciones contribuye a una disminución de las inversiones, y por lo tanto, hay una disminución en la tasa de crecimiento. El producto nacional bruto, crece de 4 a 5% al año, a diferencia del 10% de la época milagro. El énfasis en las exportaciones dificultó la expansión del mercado interno. Por otro lado, el aumento de los precios de productos agrícolas, causados por los enormes lucros de los intermediarios, obligan al Brasil a importar arroz, frijoles, maíz, papas, etc. La inflación crece violentamente y a principios de 1981 llega a 110%. La deuda externa alcanza el nivel de 50 billones de dólares a finales de 1980. Las amas de casa de Rio y Sao Paulo empiezan movimientos contra la carestía de vida. A fin de equilibrar el curso inflacionario y la balanza de pagos, el gobierno decreta medidas de contención económica por medio de cortes de importaciones y de inversiones. Pretende también intensificar la industrialización en el sector de bienes de capital pesado, minerales, acero fertilizantes, etc., pero como el Brasil no puede obtener más prestamos del exterior, precisa importar en escala aún mayor los bienes de capital necesario a tal proyecto. Se debate, por lo

tanto, en un círculo vicioso de dificultades.

La crisis económica afecta los sectores ligados al Estado, el sector monopolista industrial y también al terciario moderno. El sector de construcción civil, que empleaba técnicos, arquitectos y administradores despidió gran parte de su personal. La industria automovilística, enfrenta también grandes dificultades. El mayor caso de despidos jamás visto en la historia del país fue el de la Mercedes Benz que despidió en 1981, de una sola vez, 5.200 empleados y paralizó por cincuenta días sus líneas de producción. ("Veja", 19/8/'81). Colocada en el noveno lugar de la lista de las mayores empresas privadas del país, en febrero de 1981 sus ventas fueron de 6000 unidades pero en julio del mismo año llegaron a la mitad. ("ibid"). De acuerdo con datos del IBGE, en los mayores centros urbanos del país - Sao Paulo, Rio, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife- hay cerca de 900.000 personas que perderán sus empleos próximamente. ("ibid"). Si adicionamos a esta cifra el número de personas desempleadas en estos centros urbanos, tenemos cerca de dos millones de desempleados. El desempleo también afecta a los sectores profesionales, empleados administrativos y ejecutivos. Solamente en la ciudad de Sao Paulo se calcula que haya unos 15.000 ingenieros desempleados. Los profesionales trabajando en empresas estatales parecen ser menos afectados por la crisis de desempleo.

Una consecuencia directa de la recesión económica se refleja en la caída drástica de las ventas de productos eléctricos y electrónicos. La venta de dichos bienes cayó, en enero y febrero de 1981, entre un 15 y un 20%. ("Veja", 4/3/1981). En febrero del mismo año, las ventas de coches particulares cayó en un 41%. (Ibid). Como resultado de ello, los sectores de industria automovilística e industrias eléctricas y electrónicas, parecen ser los más afectados por la recesión. Con el ritmo de la inflación y el desempleo, el consumidor pasa a gastar su salario en cosas esenciales como la alimentación, la casa y escuelas. En este contexto, la crisis económica actual no es meramente un fantasma que afecta solamente a las clases desprivilegiadas. En la Universidad Católica de Sao Paulo, la mayor escuela privada de enseñanza superior del país, se verifica un aumento de 30% en los pedidos de becas de estudio, y las transferencias para los cursos nocturnos crecerán en 50%. Los alumnos precisan ayudar en la mantención doméstica. Un gran número de hijos de profesionales, en una situación inédita, sobre todo de ingenieros y médicos, solicitan becas. ("Veja", 19/8/'81).

La recesión económica brasileña no es solamente una mera consecuencia de la crisis mundial. Ella tiene sus causas peculiares y es producto de nuevas medidas económicas:

- a) La política salarial. Intenta cambiar el perfil de la demanda dando mayores reajustes de salario para los que reciben hasta 3 salarios mínimos (cerca de US\$ 220,-) por mes y ajustes inferiores a la tasa de inflación a los que reciben más de 3 salarios. Como no se trata de una redistribución de ingresos, sino de un mero reajuste salarial que debe (o debería) cubrir la inflación, tenemos el siguiente problema: la industria brasileña se queda con productos que no encuentran compradores una vez que los bienes de consumo están destinados a atender justamente a los que ganan más. Los que se benefician con ajustes mayores, como un obrero

especializado, no pueden darse el lujo de comprar los productos que los que reciben salarios mucho más altos dejaron de adquirir. Hay también otra cuestión: las multinacionales que invirtieron en Brasil en virtud, exactamente de los bajos costos de reproducción de mano de obra, no están dispuestas a pagar salarios más altos para los obreros y empleados, que producen bienes que ya no son adquiridos.

b) La paralización de ventas. Con las ventas reducidas, las industrias precisan de menos empleados y hay una reducción de mano de obra que se refleja en el comercio. Además, hay una reducción en el consumo del propio gobierno, que al limitar sus gastos y inversiones, limita por lo tanto, la industria de bienes de capital que produce maquinas y equipamientos. Finalmente, el desempleo provoca también un estancamiento de las ventas.

c) Balanza de pagos. A fin de equilibrar la balanza de pagos es necesario hacer que las exportaciones crezcan más que las importaciones. Pero, sin poder importar, gran parte del parque industrial no puede producir y menos producción significa menos empleados en la industria. Aunque todos los niveles de la industria son afectados por la crisis, los más afectados son los obreros. Sin embargo, la movilización obrera ha contribuido a la revisión de la política salarial.

d) Limitaciones de crédito. Para poder pagar sus cuentas en el exterior, el país procura mantener un flujo que le permita estar al día con los acreedores, y para mantener este flujo, la tasa de intereses tiene que ser más alta que en el exterior. Así, las empresas no hacen inversiones, ni pueden financiarse y es inevitable que la demanda de mano de obra también se reduzca.

La lógica de estos mecanismos, se explican pero no se justifican. La recesión no puede contener la inflación; para eso, dentro de los moldes de una economía capitalista, periférica o no, y siguiendo el raciocinio, el desempleo tendería a tornarse elevado como en Inglaterra, con todos los costos sociales que tal decisión implica. Mejor sería desviar el dinero de proyectos ambiciosos como el programa nuclear, hacia los centros urbanos.

La situación actual parece tener descontentos a todos: a los obreros, a los grupos de clase media y a los empresarios. En cuanto a los grupos privilegiados de exportadores brasileños, ellos se encuentran enfrentados a un problema complicado: como obtener nuevos incentivos en sus negocios sin provocar efectos negativos en los demás sectores de la economía?

Uno de los mayores problemas que el gobierno debe enfrentar es la concentración de ingresos. Las estadísticas más recientes (Censo Demográfico de 1980) muestran que hubo un cambio en los ingresos per capita: entre 1960 y 70 era de US\$ 1400 per capita, entre 1970-80 aumentó a cerca de US\$ 1730,- Pero la mitad más pobre de la población absorbe solo 10% de los ingresos nacionales y el 10% de los sectores más ricos absorben exactamente la mitad de los ingresos.

Las estadísticas también indican un aumento de los sectores medios pero la brecha entre ricos y pobres parece haber aumentado también.

Conclusión

Los impasses vividos por la economía brasileña reflejan, en cierta forma, los impasses vividos por un país relativamente próspero y emprendedor de la periferia. La clase media urbana, después de un período de luna de miel con la "situación" de beneficiaria de la política económica adoptada a partir de 1964, pasa a enfrentar la realidad: el sueño se acabó.

Los únicos medios de inversión de esta clase son la compra de dólares en el cambio negro y/o la compra de aparatos telefónicos para la reventa. No hay empleos. La mayoría de los anuncios de jornales piden "un ingeniero con experiencia", con no más de 28 o 32 años. La experiencia, después de 1974 dejó bien claro que el "welfare" económico basado en una clase media sólida y próspera es una experiencia sin duda, hasta ahora, limitada a los países centrales. Es cierto, que la clase media brasileña no va a desaparecer. Ella sobrevivirá a esta crisis, como ha sobrevivido a otras menores, pero ella no está más en condiciones de convivir con la recesión actual manteniendo un patrón de vida que tenía hasta antes ya que es exactamente el deterioro de su poder de compra uno de los grandes factores el que hace desarrollar la crisis reforzándolo. Vemos, por lo tanto, que fueron mecanismos artificiales de mercado los que han moldeado un "perfil de demanda" por un período de ocho años y que han propiciado un nivel de producción que está hoy en franco colapso. Representan no más que 25% de la población de un país periférico que ha procurado a toda costa colocarse en nivel de país desarrollado, como los programas de exploración de energía nuclear, por ejemplo, lo muestran.

Por otro lado, es necesario no olvidar que el parque industrial fué montado para atender a una determinada estructura de ingresos y no puede cambiar rápidamente. Con la apertura política y el proceso de redemocratización, la pregunta que se plantea es qué tipo de alianza formulará esta clase? Existe hoy en Brasil una conciencia muy clara que las cosas andan mal. Y como el apoyo de los sectores medios en latinoamerica siempre fue muy importante en la dinamica política, queda por preguntar que alianzas haran a medio y a largo plazo. Concientes de la posición vital que siempre han tenido en las alianzas políticas brasileñas a partir de 1930, pueden, talvez, vincularse a los empresarios nacionales en una tentativa por restablecer una coalición de tipo populista. Parece haber un nuevo elemento que desarrolla fuerzas en el conjunto de la nueva situación: un partido de base obrera (PT) y una clase obrera más concientizada y solidaria que en el pasado. Y hay también una crisis nacional e internacional que puede forzar el Brasil a considerar más seriamente su política de distribución de ingresos, en una tentativa por aumentar el mercado interno.

Por el momento, contentamonos con observar los efectos de una recesión económica y su impacto en la periferia, que muestra muy claramente la vulnerabilidad de un modelo adoptado que procura imitar patrones de desarrollo e importar tecnologías que

por más avanzadas que sean, no podrá transformar una periferia en un centro sin modificar su estructura social.

Bibliografía

Bergsman, Joel

1970 "Brazil: Industrialization and Trade Policies", London: Oxford. J.P. - University Press.

Carneiro Vieira, - Les Citoyen Consommeur en Echec", Industrialization Monopoliste Peripherique et ascencion de Nouvelles couches moyennes au Brasil". Revue de Tiers Monde, Tome XVII, no. 68, Paris. Oc.Dic. 1976.

Censo Demográficos de 1970 y 1980

Furtado, Celso

1974 "Mito do Desenvolvimento", Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, Marcos

1974 "Oposicao no Brasil Hoje", Rio de Janeiro: Paz e Terra

Martins, Luciano

1968 "Industrializacao, Burguesia Nacional e Desenvolvimento", Rio de Janeiro: Saga.

Revistas:

"Veja" -- 9/7/80
22/10/80
17/9/80
4/3/81 15/4/81
19/8/81 15/7/81

"Isto E2 - 3/9/80 4/5/81
14/5/80
2/7/80
16/7/80

"Jornal do Brasil" - abril de 1980
abril de 1981
junio de 1981
julio de 1981
octubre de 1981