

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONALLA EXPERIENCIA CHILENA

Documento N° 0775.00

Ingreso

x Roberto Garretón

Ponencia presentada por Roberto Garretón Merino, abogado de la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago, al Seminario "Los Estados de Excepción en los países de la Región Andina", organizado por la Comisión Andina de Juristas y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Lima 22 al 24 de Abril de 1986.

I.- PRECISION DE CONCEPTOS

1.- Para comenzar cualquier trabajo, es bueno precisar los conceptos que en él se emplearán, y ello se hace especialmente necesario cuando una misma palabra o frase tiene dos sentidos diferentes, como es la nominación "estados de excepción". Como bien dice Domingo García Belaúnde (1), la expresión sirve para referirse tanto a las situaciones que dan origen a los "regímenes de excepción que hoy se encuentran previstas en la casi totalidad de las constituciones", y que corresponden a emergencias naturales, económicas o políticas previstas en el ordenamiento; como a aquellas en que se rompe el ordenamiento constitucional por la acción de quienes establecen un gobierno de facto. Ciertamente, las Constituciones no reglan este "estado de excepción".

2.- La distinción, que parecería ociosa, se hace muy necesaria cuando ambas situaciones se dan en un estado en forma simultánea, es decir, cuando un gobierno de facto -estado de excepción en sentido lato- recurre como instrumento jurídico a los estados de excepción, en sentido estricto, para la implantación de un sistema de opresión, como ha ocurrido desde 1973 en Chile. En el curso de este trabajo emplearemos la expresión en su sentido estricto.

3.- Los estados de excepción legítimos no pueden ser vistos como una violación per se de los derechos humanos: "es incorrecto hacer equivalentes estados de excepción con violación de los derechos humanos. Los Gobiernos tienen el derecho y en verdad el deber de proteger la seguridad del estado en interés de

(1) Regímenes de excepción en las Constituciones latinoamericanas, en "Normas Internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Interno, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1984".

su pueblo", ha dicho Daniel O'Donnell (2).

En el mismo sentido, Harold Laski, considera "elemental que el Estado tenga el derecho de protegerse contra las agresiones internas y externas".

II.- ESTADOS DE EXCEPCION EN EL CHILE DEMOCRATICO

4.- Contemplados, como están, en los ordenamientos jurídicos, los estados de excepción no pueden ser considerados como una ruptura de aquellos. Más aún, solo pueden concebirse en función de su mantención. El estado de derecho, y en último término la democracia, son el "bien jurídico protegido" por los estados de -- excepción constitucional.

5.- En efecto, en el ordenamiento jurídico internacional ello es indelible. Así, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, solo justifican la declaración de la excepcionalidad jurídica en "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación" concepto que ha sido precisado tanto por la Comisión como por la Corte Europea de Derechos Humanos a raíz del caso de "Lawless con Irlanda", y en el caso griego. Ciertamente, el concepto de "vida de la nación" no está ni puede estar restringido al mero aspecto territorial, (invasión o guerra), o a la unidad de la nación (separatismo), sino que a todo aquello que para una nación constituye "su vida". Por eso quedó resuelto -- que la situación excepcional de crisis constituye amenaza solo cuando afecte a toda la población y a la "vida organizada de la comunidad" que compone el Estado. Es evidente, por lo tanto, que lo que se trata de proteger es la organización que la comunidad se ha dado, y el único régimen en que es la comunidad la que ha resuelto su organización comunitaria es la democracia. En el caso de Grecia, la referencia es aún más precisa: el peligro debe afectar a la "continuidad de la vida organizada de la comunidad", es decir, el riesgo es su alteración al margen de la voluntad comunitaria.

(2) States of Exception, citado por el Dr. Peter Van Dijk, "La Constitución chilena a la luz de los compromisos legales internacionales de Chile en el Ambiente de los Derechos Humanos" en Constitución de 1980, comentarios de juristas internacionales, Ediciones Chile América-Cesoc 1984.

A la misma conclusión debe llegarse interpretando en todo su conjunto la Convención Americana de Derechos Humanos, de San José de Costa Rica de 1969. En efecto, aun cuando el bien jurídico protegido, a primera vista serían solo "la independencia o seguridad del Estado" amenazados por guerra, peligro público u otra emergencia, un estudio global conduce a pensar que el régimen democrático está contemplado como objeto de protección. Ciertamente, la guerra amenaza a la vida del estado, tanto en su aspecto físico-territorial, como a la nación toda.

La expresión "peligro público", que aparece con un tinte de vaguedad, debe ser analizada en el contexto de todo el Pacto. Por de pronto la expresión "peligro público" está necesariamente ligada a la "amenaza a la independencia o seguridad del estado", pues de otro modo sería ininteligible, ya que la noción de peligro (riesgo o contingencia inminente de que suceda algún mal) solo se comprende con la referencia al "mal" que se teme.

Pues bien, el concepto de "seguridad del Estado Parte" está en la Convención ligada a democracia. Así, el primer acápite del Preámbulo de la Convención reafirma el propósito de los estados americanos "de consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre". El artículo 23, a su vez, reconoce los derechos de participación política, que el propio artículo 27 lo contempla entre aquellos intangibles aún en estados de excepción. El artículo 29 relativo a las normas de interpretación del Pacto impide restringir "otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que deriven de la forma democrática representativa de gobierno", y muchas otras normas hacen referencia expresa al régimen democrático. (Arts. 15, 16, 22, 32, etc.).

6.- La normativa jurídica chilena hasta el 11 de Septiembre de 1973 también tenía por norte la mantención del régimen democrático, si bien es cierto que más de alguna vez fue empleada en forma abusiva.

Conviene consignar que el régimen constitucional que se perseguía defender correspondería a un sistema democrático representativo, en el que se contemplaba satisfactoriamente la separación de los poderes públicos, se respetaban los derechos humanos fundamentales, imperaba el pluralismo o político (durante la vigencia de la Constitución de 1925 fueron elegidos gobiernos de izquierda como los de Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende; de centro izquierda como el Eduardo Frei, de derecha como los de Arturo y Jorge Alessandri, y hasta un ex-dictador, como Carlos Ibáñez); no existía discriminación política y los partidos políticos funcionaban libremente (salvo el período 1948-1958, en plena guerra fría, en que se proscribió al Partido Comunista por una ley de dudosa constitucionalidad); regía una con-

pleta libertad de prensa y de opinión; había un avance más o menos sostenido en la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; las fuerzas armadas estaban subordinadas al poder civil; la constitución permitía su reforma de modo bastante expedito; se efectuaban elecciones periódicas mediante un eficiente sistema electoral; existía un recíproco control entre los Poderes Públicos," etc.

En dicho régimen, el concepto de seguridad interior correspondía, por lo tanto - al sistema democrático. Era protegido básicamente por el derecho penal, a través del Código Penal y de la Ley de Seguridad del Estado, es decir, de modo represivo, ante atentados concretos. Uno y otro cuerpo legal hacen referencia expresa al sistema democrático o al funcionamiento del Congreso Nacional, o las elecciones populares, o los poderes constitucionales, etc. (Arts. 121 y 126 del Código Penal y Arts. 4º letras f) y g) y 6º de la Ley de Seguridad del Estado). Incluso el Art. 265 del Código de Justicia Militar protegía el régimen democrático.

La seguridad nacional correspondía, por lo tanto a una teoría democrática que armonizaba las exigencias de la seguridad nacional y de la defensa jurídica del Estado democrático, concebido dentro de los límites adecuados, justos y razonables con el respeto de los derechos humanos, en un equilibrio equitativo de los requerimientos del orden democrático con las exigencias de la libertad de los individuos (3).

7.- Los estados de excepción constitucional estaban, también, en perfecta armonía con la naturaleza del régimen político, como se aprecia con una referencia a las causales que permiten su declaración la exigencia de hechos concretos constitutivos de esas causales; a la finalidad inmediata, que es la superación de la coyuntura; y las medidas concretas que en ejercicio de los estados de excepción han podido adoptarse. Puede así apreciarse que todo conducía a la finalidad última que no era otra que la inalterabilidad del régimen democrático.

8.- Los estados de excepción históricos de raíz constitucional en Chile eran el estado de asamblea, el estado de sitio y las leyes de facultades extraordinarias al Ejecutivo. El primero solo se declaró una vez (1872) y no tiene interés para esta monografía. Por ley se estableció el "estado de emergencia", de indiscutible inconstitucionalidad, que fue el que dió pié a mayores abusos - en cuanto a su declaración, pero cuyas facultades no afectaban gravemente a las libertades públicas, salvo en cuanto a los derechos de reunión y de libertad de prensa.

9.- Respecto al primer punto, es decir, los fundamentos para la declaración de la --- excepcionalidad jurídica, para el estado de sitio, desde la Constitución de 1833 se contemplaban el ataque exterior y la conmoción interior, conceptos que son similares a los de muchas constituciones - latinoamericanas. El primero se explica por sí solo, mientras que la segunda siempre fue entendida como un "tumulto", levantamiento o alteración de un reino, provincia o pueblo", es decir, hechos fácilmente verificables o comprobables en cuanto a la materialidad de su verificación y que de ocurrir claramente importan un peligro cierto para la estabilidad del régimen constitucional o la integridad del territorio o la independencia de la nación.

Las facultades extraordinarias al Ejecutivo solo podía disponerlas la ley -es decir, el Poder Legislativo- cuando "lo reclamare la necesidad imperiosa de defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior", norma que arranca desde la reforma a la Constitución de 1833 que se introdujo en 1874. Si bien no hay referencia a hechos concretos, como tumultos o le-

(3) Gros Espiell, Héctor; Derechos Humanos, Derecho Internacional y Política Internacional. En Estudios sobre Derechos Humanos.

vantamientos, hay una expresa referencia a situaciones que importan "necesidad imperiosa", es decir gravísimas; pero lo más trascendental es la finalidad perseguida; la defensa del Estado, la conservación del régimen constitucional, es decir, el sistema republicano y democrático de gobierno, y la conservación de la paz interior.

Tal estricteza hizo que en los 140 años transcurridos entre la vigencia de la Constitución de 1833 y el golpe de estado de 1973, el país haya conocido un total de solo doce años y tres meses de vigencia del estado de sitio, de leyes de facultades extraordinarias o de ambas conjuntamente. (4)

El estado de emergencia reglamentado solo en la Ley (Nº 12.927 de 1958), del mismo modo, se autorizaba solo en los casos de "guerra, ataque exterior o invasión", pero una reforma promulgada a raíz de un devastador terremoto agregó la "calamidad pública", hechos todos concretos y fácilmente aprehensibles y en los que la mantención del régimen constitucional, y la seguridad interior, aparecen como los valores en juego.

10.- Los hechos constitutivos de las causales de declaración del estado de sitio, o de la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República, o del establecimiento del estado de emergencia, siempre fueron conocidos por el país. Es verdad que la calificación de un hecho como "conmoción interior" o de causante de "necesidad imperiosa de defensa del Estado, del régimen constitucional o de la paz interior", o de "calamidad pública" siempre originó discusiones. Ciertamente, un hecho había y su existencia misma no era cuestionada, como sí lo era su calificación. Particularmente censurable fue lo ocurrido durante los gobiernos de Frei (1964-1970) y Allende (1970-1973) en orden a calificar como "calamidad pública" simples hechos de carácter político.

11.- La finalidad inmediata de la declaración de la excepcionalidad era, precisamente, superar la situación concreta que fuera considerada como conmoción interior, o atentado a los demás valores mencionados, y no la persecución de la oposición política. La mejor prueba de ello fueron las últimas ocasiones en que se concedió facultades extraordinarias por ley al ejecutivo, y en que se declaró el estado de sitio. En el primer caso, ocurrido a raíz de asonadas callejeras -que el Parlamento consideró como atentados contra el régimen constitucional y la paz interior-, la ley que otorgaba esas facultades por seis meses, fue derogada a los diez días a petición del propio Presidente de la República (Ley 12.452, de 16

(4) Garretón, Roberto, Los estados de excepción y el respeto a los derechos humanos en Chile, Ponencia a Coloquio Internacional de Montevideo, Agosto 1985.

de Abril de 1957, derogada el 26 del mismo mes). Y el estado de sitio decretado por el Presidente Frei, en receso del Congreso, por conmoción interior (levantamiento de un regimiento en Santiago) el 21 de Octubre de 1969, fue alzado por decreto del mismo Presidente tres días después. En ambos casos, se estimó que la coyuntura había sido superada. (5)

12.- Las facultades que los regímenes de excepción entregaban al gobierno guardaban también directa relación con la conmoción o amenaza que los originaban. En efecto, en estados de sitio y de facultades extraordinarias solo se permitía el arresto de personas en lugares que no fueren cárceles ni otros destinados a la reclusión de reos comunes; el traslado de las personas de departamento (6); la restricción de la libertad de imprenta y la restricción o suspensión del derecho de reunión. (estas dos últimas, solo en el régimen de facultades extraordinarias, y no en estado de sitio).

En estado de emergencia, la única restricción a la libertad personal, era la posibilidad de someter a las personas a la vigilancia de la autoridad y controlar la entrada, salida y tránsito a la zona de emergencia. Y respecto de la libertad de expresión, el Jefe de Zona podía velar por el secreto de las instalaciones militares y de las noticias de carácter militar, restringir la propaganda antipatriótica, e impedir la divulgación de noticias que puedan provocar pánico en la población o desmoralización en las fuerzas armadas.

Pues bien, puede apreciarse que todas estas atribuciones, si bien se prestan para grandes abusos, aparecen concebidas como armas para combatir la emergencia concreta que se trata de superar, lo que es especialmente válido si se considera que están pensadas para funcionar en plena democracia, con un Parlamento vigilante de los excesos y asumiendo el Presidente de la República la responsabilidad política de las medidas que adopte.

Refuerzan este aserto tres normas fundamentales que establecían:

- a) la exigencia que el estado de sitio solo podía declararse en uno o varios puntos de la República;
- b) que las leyes de facultades extraordinarias no podían exceder de seis meses; y
- c) que las medidas adoptadas en virtud de estos estados no tendrían más duración que la de éstos.

(5) Lo expuesto no significa que este sano criterio no haya tenido lamentables excepciones, particularmente, en la época de la proscripción del Partido Comunista, entre los años 1948 y 1949.

(6) La división departamento, era la mayor después de la de provincia, de modo que permitía al afectado un alto grado de libertad.

13.- Lo expuesto nos permite afirmar la funcionalidad de los estados de excepción a la finalidad que les es propia de custodios aptos del régimen democrático. La concepción de "vida de la nación", entendida como "vida organizada de la comunidad" definida desde la Convención Europea de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 1950, estaba presente con otra terminología, en nuestros constituyentes desde 1833, y aún desde antes (7).

III.- ESTADOS DE EXCEPCION DESDE 1973

14.- El régimen militar instalado luego del cruento golpe de 11 de Septiembre de 1973 se presentó al país en un primer momento como un mero restaurador de lo que denominó la "institucionalidad quebrantada" por el Gobierno del Presidente Salvador Allende, (Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, Decreto Ley Nº 1). Dentro de sus primeros actos figuró la declaración del estado de sitio (D.L. Nº 3), la declaración del estado de emergencia (D.L. Nº 4), la declaración de que el estado de sitio debe entenderse como estado o tiempo de guerra (D.L. 5).

Todas estas declaraciones de regímenes de excepción se hicieron empleando la legislación que estaba vigente para el día del pronunciamiento, la que "sería respetada en la medida en que la actual situación del país lo permitan para el mejor cumplimiento de los propósitos que ella (la Junta de Gobierno) se propone" (Decreto Ley Nº 1).

Sin embargo, pasados los primeros momentos, las nuevas autoridades comenzaron a reconocer que en realidad tenían propósitos que excedían a la de meros restauradores de la "institucionalidad quebrantada" y que importaban, en el fondo, un nuevo proyecto político, fundamentalmente distinto del que le antecedió. Así, se comienza por afirmar que el régimen de las fuerzas armadas no puede ser visto como un mero paréntesis entre dos regímenes políticos, para luego terminar por afirmar derechamente el carácter fundacional del nuevo régimen. Se trata, pues de un "régimen de excepción" en el sentido lato del término, por cuanto rompe con el sistema democrático que ha sido el natural en la nación chilena.

Como trataremos de demostrar, los estados de excepción, en sentido estricto, no han sido sino un medio, un instrumento jurídico al servicio del autoritarismo, y por lo mismo, completamente desnaturalizados de su finalidad propia. Se ha producido lo que Héctor Gros Espiell, sostuvo en "La Constitución y su defensa en el Uruguay": "si las autoridades son la consecuencia del cese inconstitucional de las autoridades legítimas, si las que ahora ejercen el poder no extraen su mandato del libre pronunciamiento electoral del pueblo, si la constitu-

(7) El Reglamento Constitucional de 1812, ya aludía a las contingencias que "importaran a la salud de la Patria Amenazada".

ción ha sido reformada por textos constitucionales decretados por las autoridades de facto que se atribuyen el poder constituyente, y sin sujeción ni respeto de los pronunciamientos que imponía la Constitución, es un inadmisibles desconocimiento de la realidad, y la aceptación de un formalismo vacío e inmoral, pretender que en esos casos existe algo que pueda calificarse como un sistema dirigido a la defensa de la Constitución" (8).

El bien jurídico protegido ha dejado de ser el estado de derecho y el sistema democrático, para pasar a ser "la seguridad nacional".

15.- El concepto de "seguridad nacional" es fundamentalmente distinto al de "seguridad interior y exterior del estado", si bien las palabras son prácticamente sinónimas, derivando la diferencia de la asimilación del primero a la doctrina del mismo nombre (9).

La visión de una guerra total y permanente derivada de la agresión del marxismo al mundo occidental y cristiano, justifica una "organización política, económica y social (que) debe hoy además constituirse en garantía eficaz contra otro peligro, que es el intento del comunismo internacional convertido en instrumento del imperialismo soviético, por apoderarse de los Estados desde adentro". (Pinochet, 11 de Septiembre 1976). Y en otra ocasión el mismo dictador afirmó que "la realidad contemporánea indica que el marxismo no es únicamente una doctrina intrínsecamente perversa. Es además una agresión permanente, hoy al servicio del imperialismo soviético" (11.9.77).

Se comprende así, que lo que en un régimen democrático es excepcional (ataque exterior, calamidad pública, conmoción interior), pasa a ser de carácter permanente, y lo será mientras el marxismo y el imperialismo soviético existan. Por ello mismo, los estados de excepción pasan también a ser permanentes, y ello no se esconde como lo revela el siguiente pasaje del último discurso de Pinochet citado: "la comprobación de que nuestros pueblos son víctimas de una agresión permanente nos impone el deber de contar con regímenes de emergencia vigorosos y eficaces para derrotar la subversión comunista, y neutralizar a quienes les facilitan el camino".

La última frase es también significativa, pues ya antes había sostenido, en 1976, que "para apoderarse de los estados desde adentro", el comunismo internacional "cuenta con sucursales en cada país, que son los partidos comunistas, siempre ayudados por otros grupos favorables o condescendientes al marxismo,

(8) Tomado de la ponencia de Gros Espiell, Rodolfo Piza y Daniel Covatto, al Seminario "Problemas Humanitarios y de Derechos Humanos en casos de disturbios internos, Buenos Aires, Noviembre de 1985.

(9) Mera, Jorge: Policía Judicial y organismos de seguridad en relación con la libertad y el derecho a la justicia. En Revista "Estudios" N° 3, de la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago. 1978.

que les allanan el terreno o les aseguran impunidad", agregando que "hasta los sectores eclesiásticos, que por definición debieran ser uno de los más sólidos diques de contención contra esta avalancha, han sufrido la penetración marxista dentro de sus propias filas".

También en el Mensaje del 11 de Septiembre de 1977 agregó que la suspensión temporal de ciertos derechos "resulta necesaria para neutralizar y derrotar la acción ideológica o terrorista del marxismo-leninismo, o para levantar el país de la postración moral o material en que lo sumió la demagogia".

Y el 20 de Agosto de 1981 el mismo General Pinochet sostuvo que la Patria está amenazada por "la acción permanente del marxismo, cuyo brazo armado (es) el terrorismo", que cuenta con la colaboración de "todos aquellos que buscan la acción opositora común, aún a costa de renunciaciones a sus propias ideologías", todos los cuales "serán sancionados con la mayor dureza", incluso en los casos en que "tal colaboración se disfrace con la piel de cordero de los derechos humanos o busque el alero de instituciones respetables, pero engañadas" ("El Mercurio", 21.08.81) (10).

Esta preocupación por los estados de excepción se tradujo en una abundante legislación que aumentó de las atribuciones que otorgan al Ejecutivo relativizó las emergencias y la "sistematizó", sus contenidos. Respecto de estas últimas, el Decreto Ley Nº 640 de 1974, regula los siguientes regímenes: I. Estado de Guerra Externa o Interna; II. Estado de Asamblea; III. Estado de sitio, que a su vez puede ser:

- a) por situación de guerra interna o externa;
- b) en grado de Defensa Interna;
- c) en grado de seguridad interior;
- d) en grado de simple Comoción Interior;

IV. Facultades extraordinarias; V. Zonas y Estado de Emergencia; VI. Jefaturas de Plaza.

Más tarde, se dictó el Acta Constitucional Nº 4 de 1976 que en realidad nunca rigió, que estableció: el estado de asamblea, el estado de sitio, el estado de defensa contra la subversión y el estado de catástrofe.

Y finalmente, el Mensaje en que propone la Constitución de 1980,

(10) Tomado de "Documento de trabajo, Derechos Humanos en Chile, Enero, Diciembre 1985", de la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago.

el General Pinochet sostiene que ésta "asume una postura de vanguardia en el combate jurídico frontal contra el terrorismo, y además, refuerza la seguridad de las personas y de la Patria, por medio de eficaces regímenes de excepción..." eficacia que responde a la aspiración de Pinochet manifestada en 1977 para "cerrotar la subversión comunista y neutralizar a quienes les facilitan el camino".

Como sostiene lapidariamente el Dr. Carlos Alberto Reyna "la doctrina de la seguridad del Estado o Seguridad Nacional se expresa comunmente a través de los llamados "estados de emergencia o de urgencia o de excepción" (11).

16.- Tal como se hiciera en el numeral 6 de este trabajo para el régimen democrático chileno, se hace necesario también caracterizar a la dictadura - en el poder.

La actual estructura constitucional del Estado, contenida en la Carta de 1980, no es sino la culminación de un proceso iniciado desde el mismo 11 de Septiembre de 1973. A pesar de que formalmente la Junta Militar prometió solemnemente "respetar la Constitución Política (de 1925) y las leyes de la República", ello solo sería en la medida que la actual situación lo permita (D.L. 1). La Junta sostuvo haber asumido el Poder Constituyente (D.L. 1 y 128), y finalmente vino a declarar que si entre los textos legales por ella dictados y la Constitución hubiese oposición, prevalecerían los primeros (D.L. 788, de 1974) (12).

Lo expuesto permite sostener que el estado tiene una misma caracterización para el período 1973-1981 (en que regía parcialmente la Constitución de 1925, las Actas Constitucionales aprobadas por la Junta Militar para ciertas - materias y los Decretos Leyes que se oponían al texto de la primera (hasta 1974) y aquellos en que se invocaba formalmente la potestad constituyente), que para el período en que ha regido la Constitución de 1980 (desde el 11 de Marzo de 1981). Y esa misma descripción es aplicable en lo esencial al régimen que con carácter - permanente pretende regir la Carta de 1989.

Así, puede sostenerse que son características distintas del régimen en primer lugar su carácter militarista: "ante el marxismo convertido en agresión permanente resulta imperioso radicar el poder en las fuerzas armadas y de orden, ya que solo ellas cuentan con los medios y la organización para hacerle frente" -Pinochet 11.09.76-; "las fuerzas armadas no van a desentenderse de su sucesión gubernativa, observando su desenlace como simples espectadores" (-mismo discurso)".

"La Junta de Gobierno ha estimado necesario reservarse la atribu

(11) "Derechos Humanos y Seguridad del Estado en Centroamérica", en II Seminario Interamericano sobre Seguridad del Estado. Derecho Humanitario y Derechos Humanos en Centroamérica, organizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos 1985.

(12) Una precisa caracterización de este originalísimo Decreto Ley aparece en Etcheberry, Alfredo "El actual régimen jurídico constitucional de Chile frente a las normas internacionales sobre Derechos Humanos, en Normas Internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Interno, Comisión Andina de Juristas, 1984.

ción de proponer al país el nombre del Presidente de la República para el nuevo período que comenzará a regir en 1989". (Mensaje al proponer la actual Constitución, 'derecho' concretado en la disposición vigésimo séptima transitoria); las notables atribuciones que los artículos 95 y 96 de la Constitución entregan al Consejo de Seguridad Nacional, integrado mayoritariamente por militares; la declaración del Art. 90 de que las FF.AA. existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Todo ello complace las "orientaciones fundamentales" dadas por Pinochet a los redactores de la Constitución instruyéndolas a la creación de un Poder de Seguridad que contemple el papel de las FF.AA. 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.

Por otro lado, hay una excesiva concentración de poder en el Ejecutivo (se sustituye la reserva de la Constitución de 1925 de que "solo en virtud de una ley se puede...", por la de "solo son materias de ley..." y sigue la enumeración; se le otorgan enormes atribuciones en los estados de excepción, tanto para declararlos como para afectar los derechos fundamentales; lo que es aún más grave en el período llamado transitorio; se acentúa la ausencia de todo control político vigente desde 1973, al no establecerse forma alguna para el período transitorio; y se limitan tanto los poderes del Congreso en el período permanente; las "orientaciones" de Pinochet eran de afianzamiento del sistema presidencial a través de una autoridad fuerte..." evitando las indebidas interferencias parlamentarias, las cuales representan una permanente amenaza para la seriedad y coherencia que aquella (política económica y social) requiere.

En tercer lugar, la actividad política es mal vista por las autoridades militares. Por Decretos Leyes números 25, 27, 77, 78 todos de Septiembre y Octubre de 1973 y 1967 de 1976, se disolvió el Congreso Nacional, se suprimieron las elecciones populares municipales, se disolvieron y declararon asociación ilícita todos los partidos que formaron parte del Gobierno depuesto; se declararon en receso los otros partidos y finalmente también se disolvieron; toda la actividad política es constitutiva de delito, pues como se informó al Comité establecido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos conforme al Art. 40, los partidos son --- "fuente de desunión entre los chilenos". Todas estas normas están vigentes durante el período transitorio (disposiciones décima, décima cuarta, décima octava, principalmente). Y para el período permanente, toda la reglamentación de los Partidos Políticos es reductiva: no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias, ni tener privilegio alguno o el monopolio de la participación ciudadana; sus registros y la contabilidad deberán ser públicos, "el cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político", etc. Todo ello corresponde al pensamiento de Pinochet, expresado en las "orientaciones fundamenta

les" dadas a la Comisión redactora de la Carta: el sistema electoral debe "impedir que los partidos políticos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana y en gigantescas máquinas de poder".

Una cuarta característica del régimen lo constituye la absoluta -desconfianza en el pueblo.

No solo se le considera indigno de participar en el Gobierno, aunque no sea sino a través del sufragio, sino que además se le impide conocer las leyes que se le obliga a cumplir. Cerca de un centenar de ellas tienen el carácter de secretas, publicándose en anexos del Diario Oficial de circulación restringida. (13)

En quinto término, atenta contra el pluralismo político, al prohibir todas las corrientes de pensamiento que "atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases", norma destinada a regir tanto en el período transitorio como en el permanente, y que no es sino una prolongación de la declaración de "asociación ilícita" de todo partido de izquierda dispuesta por el D.L. 77 de 1973.

En sexto lugar, en lo económico, a "una determinada concepción o modelo económico rígido se da rango constitucional. El interés de uno de los grupos nacionales se eleva al rango de interés nacional. No podría después proponerse al país un programa económico fundamentalmente diverso al que conocemos, a la luz de la Constitución que se nos anuncia (1980). Increíble exceso que las ideas económicas de una escuela se nos imponga a poco andar el tiempo como verdades inmutables y científicas" (14)

Esa concepción o modelo impuesta a cualquier precio desde 1973, fluye clarísima del artículo 19 números 9 inciso final, 15 inciso segundo, 16, 19, 21, 22, 23, 24; del Artículo 98, y, fácil es adivinarlo, la doctrina impuesta es la del mercado libre y la libre competencia: "la iniciativa privada, uno de los pilares en que se apoya la Constitución, se proclama solemnemente en el Art. 19 Nº 21 (15).

(13) Garretón, Roberto, Las Leyes Secretas en Chile, Revista Derechos Humanos de la Academia de Humanismo Cristiano, Segunda época, Nº 1, 1985.

(14) Montealegre, Hernán, Constitución y Plebiscito, conferencia dictada el 21 de Agosto de 1980, publicación de la Academia de Humanismo Cristiano del Arzobispado de Santiago.

(15) "Principios de la Constitución chilena que rigen las relaciones socioeconómicas". Artículo del Dr. Antonio Cassese. Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Florencia, Italia, en Constitución de 1980, Comentarios de Juristas Internacionales, Ediciones Chile América-Cesos, 1984.

La norma citada establece que la Constitución asegura a todas las personas "el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. El estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quorum calificado los autoriza. En tal caso, estas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quorum calificado".

Por último, se trata de una Constitución rígida en cuanto a su modificación en términos tales que hay normas fundamentales que son prácticamente inmodificables, lo que importa desconocer la potestad constituyente del pueblo chileno en el futuro.

17.- Un régimen de este carácter, obviamente tiene regímenes de excepción adecuados a sus propósitos. Dicha adecuación se fue logrando desnaturalizando por completo los estados que contempla la Carta de 1925 mediante sucesivas modificaciones expresas o tácitas a su texto en el período 1973 a 1980, para luego establecerse todo un sistema nuevo en la Constitución de 1980, que todavía aparece complementado, en perjuicio de los derechos de las personas, en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción Nº 18.415 de 14 de Junio de 1985.

En los numerales siguientes seguiremos el mismo orden con que analizamos los estatutos en la época democrática.

18.- Los estados de excepción contemplados en la legislación de la dictadura han sido los siguientes:

a) entre el 11 de Septiembre de 1973 y el 10 de Septiembre de 1974, los mismos contemplados por la legislación precedente, es decir, estado de asamblea (nunca declarado), estado de sitio por conmoción interior asimilado por el D. L. 5 a estado o tiempo de guerra, y estado de emergencia, por calamidad pública, - nunca especificada. Ya en este tiempo comienza el proceso de desfiguración de la institución en cuanto a la relativización de las causales y al aumento de atribuciones al Ejecutivo, ya sin control alguno (16).

Y por otra parte el D.L. 527 modifica el texto constitucional de 1925, sustituyendo como causales del estado de sitio en caso de ataque exterior o conmoción interior, por las de "peligro de ataque exterior o invasión", y la conmoción interior.

b) Desde el 11 de Septiembre de 1974, hasta el 10 de Marzo de 1981, en que rige el Decreto Ley Nº 640, que contempla los estados de excepción mencionados en el numeral 15.

En este período no solo se aumentan las atribuciones de la autoridad (17) sino que se desconcretizan aún más los hechos que justifican la declaración, se rebaja el nivel de las autoridades facultadas para adoptar las medidas y

-
- (16) Decreto Ley Nº 81 que faculta para expulsar del país a chilenos y extranjeros; D.L. 175 autoriza cancelación de la nacionalidad chilena; D.L. 198, que prohíbe en estado de sitio las elecciones sindicales y restringe las materias que se pueden tratar en las asambleas, y otros.
- (17) Decreto Ley 1.281 que faculta al Jefe de Zona en Estado de Emergencia para clausurar diarios y revistas hasta por seis ediciones y radios hasta por seis días; D.L. 1877 y 3480, que autoriza las detenciones y expulsiones en estado de emergencia; D.L. 3168, que faculta para relegar administrativamente en el mismo estado.

Se restringen los pocos espacios de libertad que quedan a los afectados (ya las relegaciones no serían a un "departamento", sino que a una "localidad", concepto - vaguísimo y que permite el mayor aislamiento).

En este período se dicta el Acta Constitucional número 4, que constituye un segundo intento de sistematizar las normas sobre la materia que nos ocupa, que contempla los estados de asamblea para la situación de guerra externa; el estado de sitio para el caso de guerra interna o conmoción interior; el estado de defensa contra la subversión para el evento de subversión latente, y el estado de catástrofe, para enfrentar las calamidades públicas.

Esta Acta no rigió nunca, pues se esperó para su vigencia que se dictara la ley complementaria. Según se desprende de la exposición de motivos del decreto ley que dispuso la postergación de su vigencia, aún no se había terminado de preparar "el Código de Seguridad Nacional", lo que hace suponer que la ley complementaria sería este Código que nunca se dictó.

Durante este período rigió ininterrumpidamente el Estado de Emergencia por calamidad pública; el estado de sitio en grado de defensa interna entre el 11 de Septiembre de 1974 y el 10 de Septiembre de 1975; Desde el 11 de Septiembre de 1975 al 10 de Septiembre de 1977, el estado de sitio en grado de seguridad interior; y desde el día siguiente y hasta el 10 de Marzo de 1978, el estado de sitio en grado de simple conmoción interior.

c) Desde el 11 de Marzo de 1981 rige la Constitución de 1980, que en su articulado permanente contempla el estado de asamblea en caso de guerra externa; el estado de sitio para el caso de guerra interna o conmoción interior; el estado de emergencia para los "casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo; estado de catástrofe, para los casos de calamidad pública. Y la disposición vigésimo cuarta transitoria autoriza la declaración de un estado innominado en casos de que "se produjeran actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior".

Con una breve suspensión (30 de Agosto de 1983 al 24 de Marzo de 1984, ha regido permanentemente el estado de emergencia; Entre el 7 de Noviembre de 1984 y el 16 de Junio de 1985 se decretó el estado de sitio, y desde el primer día de vigencia de la Constitución ha regido ininterrumpidamente el estado que ha pasado a ser conocido como el "estado de peligro de perturbación de la paz interior", o más sencillamente, "el 24 transitorio".

19.- Es evidente lo ya anunciado en cuanto a la relativización de las causales de declaración no tiene sino el objeto de consagrar un estado totalitario.

Los sucesos que permiten la declaración de las emergencias dejan de ser hechos excepcionales, aislados y temporales, para pasar a ser normales y permanentes, tan normal y permanente como es la "agresión permanente del imperia- lismo soviético" y la acción de quienes "les facilitan el camino".

Dentro de la "sistematización" de los regímenes de excepción con- templados en el D.L. 640 comienza ya a apreciarse que no se trata de precaver si- tuaciones diversas, sino de una misma contingencia.

El Estado de Sitio procede en caso de conmoción "cualquiera sea su naturaleza", con lo cual las definiciones doctrinarias y de diccionario sufren un serio revés, pues es patente el intento de disminuir la gravedad de la situa- ción. El Estado de Sitio en grado de defensa interna procede cuando la conmoción - es provocada por fuerzas rebeldes organizadas "o por organizarse, ya sea en forma abierta o en la clandestinidad", mientras que en grado de Seguridad Interior, las fuerzas provocadoras de la conmoción "no se encuentran organizadas". Y por último, en el menor de los grados, su sola denominación es reveladora: "simple conmoción - interior", lo que indica, por descarte, que ya no se está ni de cerca pensando en "tumultos" o levantamientos, sino que en alteraciones "simples", "cualquiera sea su naturaleza", provocados por algo que no alcanza a ser fuerzas no organizadas".

Esta degradación del concepto aparece muy claro en las actas de la Comisión Redactora del nunca dictado Código de Seguridad Nacional y que funcio- naba paralelamente con la Comisión redactora de la que sería la Constitución de 1980. En ellas aparece que se estimó conveniente entregar la definición de conmo- ción interior a una ley complementaria -de modo que el concepto doctrinario y del léxico debe quedar superado- estimándose en principio que ella existe no solo al enfrentarse fuerzas rebeldes o sediciosas con la fuerza pública, sino también al ocurrir acciones, amenazas o presiones de tal naturaleza que puedan trastornar el orden institucional o económico (18).

El frustrado intento del Acta Constitucional Nº 4 va aún más le- jos, al pretender enfrentar a "la subversión latente", que como dice el Relator Especial designado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas a peti- ción de la Asamblea General, "el Pacto Internacional al (de Derechos Civiles y Po- líticos) no autoriza para suspender las obligaciones (en materia de derechos huma- nos) en virtud de "subversión latente)..." (19). Agrega el Relator que algunos miembros

(18) Chaparro Echeverría, María Josefina y Mujica Barrientos, Pedro Ignacio -- "Procedencia del Recurso de Amparo frente a los estados de excepción cons- titucional y disposición vigésima cuarta transitoria". Trabajo de Investi- gación.

(19) Informe de 1980.

del Comité preguntan "de qué manera podría definirse el concepto de "subversión la tente" según el Gobierno de Chile, ya que en aquellos países latinoamericanos donde el analfabetismo, la pobreza y la enfermedad son males endémicos, se podría de cir que existe un estado de subversión latente que durará hasta que no se hicieran en gran medida efectivos los derechos sociales y políticos".

Pero todavía hay más: la Comisión Redactora de la Carta en vigor llegó a estudiar un especial estado de excepción para el "caso de agresión económica o psicológica externa" que tenga por finalidad atentar contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia del Estado, o alterar el orden institucional y que pueda producir graves trastornos económicos o afectar la unidad o cohe sión nacional". Y si en definitiva este curioso estado no prosperó no fue por su monstruosidad, sino que por entenderse que la agresión económica o psicológica externa está comprendida dentro de los supuestos que permiten la declaración del esta do de emergencia.

Y así parece ser, pues el estado de este nombre contemplado en el texto definitivo, se declara en "casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional ya sea por causa de origen interno o externo".

La indeterminación es aún más grave en el estado contemplado en el artículo 24 transitorio de la Carta, pues ya se habla de "peligro de perturbación de la paz interior". Aún en el más tranquilo y pacífico de los estados, siempre po drá hablarse de una subversión en estado latente, o de que existe algún grado de -- peligro de alteración de la paz interior".

En definitiva, lo único que interesa es que la autoridad esté dota da de todo el poder para restringir los derechos ciudadanos. La auténtica emergencia vista como peligrosa es la demanda de democracia.

20.- Si las causales son vagas, los hechos que en cada caso concreto -- que las constituirían son un auténtico misterio.

Nunca pudo saberse cuales eran las fuerzas rebeldes o sediciosas - organizadas "o por organizarse" que justificó en dos ocasiones la declaración del Estado de Sitio en grado de Defensa Interna; ni tampoco aquellas que habrían provocado conmociones interiores sin estar organizadas, ni en que habrían consistido las tales conmociones, y por último de qué clase eran los eventos calificados como "sim ples conmociones interiores" de alguna naturaleza, ni por qué dejaron de estar presentes al ponerse término al Estado de Sitio en Marzo de 1978. Y nada semejante a tumultos o levantamientos se conoció en vísperas de la declaración del estado de si tío en Noviembre de 1984.

La "calamidad pública" - hecho que según la historia de la ley solo comprendía eventos o cataclismos naturales- que se invocó para declarar el estado de emergencia de la ley 12.927 de 1958, entre 1973 y 1981 jamás fue explicitada, no habiendo ocurrido en el país ningún hecho conocido que pudiere calificarse de tal (20)

En las declaraciones de estado de emergencia conforme al actual texto solo se dice "que el número 3 del artículo 40 de la Constitución Política de la República de Chile, prevé la declaración del estado de emergencia cuando exista peligro interno para la seguridad nacional".

Y la situación revista en el articulado transitorio es aún más débil, toda vez que para el estado excepcional allí contemplado se declare, deben producirse "durante" el período de transición "actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior". Y ha ocurrido que el primer día de vigencia de la Carta se decretó este régimen, invocándose que "durante este último tiempo -es decir, "antes" y no "durante" el período transitorio- el país ha sido testigo de una serie de acciones de carácter terrorista, tanto en contra de la vida como de los bienes de la ciudadanía". Este vicio ha sido mantenido en todas las declaraciones sucesivas que se repiten religiosamente cada seis meses, pues en ellos se invoca que "subsisten las consideraciones que motivaron la dictación del Decreto" del período anterior de modo que todas estas declaraciones han sido siempre ilegales o, más precisamente, inconstitucionales. (21)

21.- Si en realidad no hay conmociones conocidas de ningún orden, resulta claro que con las invocaciones de emergencias no se está persiguiendo superar ninguna coyuntura. Lo que se pretende y se persigue, es combatir a la disidencia. Como ello no es posible que sea reconocido, aparece el recurso a la necesidad de reprimir el terrorismo, debiendo por tanto distinguirse entre el pretexto y la finalidad de la declaración.

El primero apela a sentimientos generalmente aceptados y que es imposible no compartir; pero ello no pasa de ser un argumento sentimental y efectista, -- pues como se verá en el numeral siguiente, los terroristas son los que menos temen a los estados de sitio y otros.

Como por otra parte, para el régimen militar terrorismo se asocia con marxismo, y al marxismo se asimila a quienes colaboraron con él y aquellos que "buscan la acción opositora común", resulta que toda actividad política tiene el rango de peligrosidad propia del terrorismo. Lo expuesto no es sátira, como lo demuestran las siguientes citas tomadas del Informe de la Comisión Chilena de Derechos Humanos sobre

(20) Mera, Jorge. El Estado de Emergencia contemplado en la Ley 12.927, sobre Seguridad del Estado. Cuadernos Jurídicos Nº 7 de la Vicaría de la Solidaridad, -- 1979.

(21) Ver Nota Nº 4

"los Derechos Humanos, el Estado de Sitio y su realidad entre el 5 de Noviembre de 1984 y el 16 de Junio de 1985".

"Han ocurrido hechos de violencia y manifestaciones políticas que han agravado considerablemente la situación..." (Pinochet, 6.11.84). "Cúpulas políticas inmaduras llevaron al estado de sitio"; "se optó por aplicar el estado de sitio dado el nivel de tensión política a que ha sido arrastrada la ciudadanía, con el particular efecto de provocar o permitir una escalada terrorista muy aguda" (Ministro Secretario General de Gobierno). En otra oportunidad, el mismo Ministro sostuvo que "no es este el momento de hablar de apertura (política) sino de concentrar los esfuerzos de la opinión pública de la misma manera que lo está haciendo el gobierno, en resolver los problemas del terrorismo". Y al referirse a la prórroga -- del estado de sitio manifestó que con ella el gobierno pretende controlar "el terrorismo y facilitar que sectores moderados recapaciten en torno a la ausencia de viabilidad y la inconveniencia de insistir en estrategias y tácticas políticas que, en definitiva, llevan al país a la violencia y al desorden..." (4.2.85). El Canciller Jaime del Valle sostuvo que el estado de sitio se declaró "justamente para preparar al país y tranquilizarlo, de manera que el debate política pueda producirse en buenas condiciones".

22.- Solo en función del objetivo de reprimir la disidencia política -- pueden explicarse las extensas atribuciones que la normativa de la excepcionalidad permanente otorga al Ejecutivo. Lejos está el tiempo en que el gobierno solo podía, en estado de sitio, arrestar y trasladar personas con adecuadas garantías en cada caso.

Actualmente las atribuciones que se otorgan, en los diferentes estados son:

Suspender la libertad personal (concepto de difícil comprensión) - (estado de asamblea); restringir la libertad personal (mismo estado); trasladar personas de un punto a otro del territorio (sitio y peligro de perturbación de la Paz Interior); arrestar personas en sus casas o lugares que no sea cárceles (sitio, y hasta por 20 días, en estado de peligro de perturbación de la paz interior); restringir la libertad de locomoción (sitio); expulsar personas del país (sitio; peligro de perturbación de la paz interior); prohibir a personas ingresar al país (sitio, emergencia, peligro de perturbación de la paz interior); prohibir la salida del país (sitio y emergencia); suspender o restringir el derecho de reunión (asamblea, sitio, emergencia, catástrofe -aunque en este último, solo se autoriza la restricción); suspender o restringir la libertad de información y opinión (asamblea, sitio) (en emergencia y catástrofe solo puede restringirse, y en estado de peligro de perturbación de la paz interior, la restricción solo puede estar referida a la autorización para nuevas publicaciones); suspender o restringir la libertad de trabajo (asamblea); res

tringir el derecho de asociación (asamblea, sitio); restringir el derecho de sindi
cación (asamblea, sitio); imponer censura a la correspondencia (asamblea, sitio, e
mergencia); imponer censura a las comunicaciones (asamblea, sitio, emergencia); dis
poner la requisición de bienes (asamblea y catástrofe); disponer limitaciones al de-
recho de propiedad (asamblea y catástrofe) (22)

La aplicación práctica de estas atribuciones, como es obvio, no dice relación alguna ni con los hechos que constituyen las causales de la declaración, pues estos permanecen en el misterio; ni tampoco con el pretexto, que sería la represión y control del terrorismo. Solo está en función de la finalidad perseguida, que es el control de la disidencia.

En efecto, y considerando solo los últimos cinco años (período 1º Enero de 1981 a 31 de Diciembre de 1985), las cifras demuestran que de un total de 17.264 personas detenidas por motivos políticos, solo 143 -el 0,82%- fueron denunciadas a un Tribunal por un delito de carácter terrorista, y la cifra que se tradujo en procesamiento y luego en condena es aún menor. Es notable como una atribución específica del estado de peligro de perturbación de la paz interior, que es la de prorrogar el plazo del arresto -ordinariamente de cinco días- a veinte días, lo que solo se autoriza si se produjeran actos terroristas de graves consecuencias, haya sido ejercida en 623 casos, de los cuales solo 96 fueron denunciados por un delito de esa naturaleza. De los 443 personas detenidas durante el estado de sitio que rigió entre Noviembre de 1984 y Junio de 1985, ninguna tuvo jamás relación con delitos terroristas. Los 1.148 relegados -exilio interno- en los últimos cinco años, todos por motivos políticos, tampoco tienen relación alguna con el terrorismo, pero las autoridades que adoptan estas resoluciones siempre justifican la arbitrariedad en el mismo pretexto.

Todos los últimos Ministros del Interior de la dictadura han recurrido a la explicación de que los afectados con el exilio forzoso son todos terroristas (Ministro Sergio Fernández, entrevista en Revista Qué Pasa, 1979, refiriéndose a diez mil personas impedidas de vivir en Chile: Ministro Enrique Montero, otorgándole tal carácter al Presidente de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, Jaime Castillo) Sergio Onofre Jarpa, sostuvo que el exilio forzoso es inevitable para mantener fuera a los terroristas y a los dirigentes de la subversión (28.9.1984). Y muchísimas otras restricciones a derechos fundamentales no han tenido otro objeto -que sancionar la actividad política opositora: clausuras de medios de prensa; establecimiento de la censura previa; prohibición de reuniones en locales públicos y privados; censura a declaraciones del Arzobispado de Santiago; suspensión de elecciones en los colegios profesionales y federaciones estudiantiles y durante largos años en los sindicatos; etc, pero alegándose siempre la necesidad de represión del violento tismo (23)

(22) Informe sobre la Ley Orgánica constitucional de estados de excepción; documento de trabajo. Vicaría de la Solidaridad 14 de Junio de 1985.

(23) Ver nota Nº 10.

Agrava la situación el que el criterio de la constitución de -- 1925 de que las leyes de facultades extraordinarias "no podrán exceder de seis - meses" y de la seguridad del Estado en orden a que el Estado de Emergencia, por calamidad pública solo podía declararse por una sola vez y hasta por un plazo de seis meses (24) haya sido sustituido por el de la permanencia o prórroga. El nuevo texto constitucional es reiterativo al respecto: Vencido el plazo de tres meses del Estado de Sitio, "el Presidente de la República podrá pedir su -- prórroga" el estado de emergencia "no podrá exceder de noventa días, pudiendo de clararse nuevamente si se mantienen las circunstancias"; y el estado de peligro de perturbación de la paz interior se decreta por "seis meses renovables".

Y desfigura definitivamente la institución, retratando su carácter independiente de toda conmoción la norma que establece que "las medidas de expulsión del territorio de la República y de prohibición de ingreso al país que se autorizan en los números precedentes (estados de asamblea, sitio y emergencia) mantendrán su vigencia pese a la cesación del estado de excepción que les dió origen, en tanto la autoridad que las decretó no las deje expresamente sin efecto" (Artículo 41 Nº 7 de la Constitución). El exilio forzoso, que pudo haberse justificado durante la emergencia, pasa a ser perpetuo, aún cuando la pacificación haya sido completa. (25)

23.- Tal como la finalidad última de los regímenes de excepción en los regímenes democráticos es la continuidad del estado de derecho y la vigencia de las libertades públicas, la de estos regímenes en las dictaduras no es sino la imposición de un determinado modelo de dominación, cuyas características políticas mencionáramos en el numeral 16.

La realidad ha demostrado la absoluta imposibilidad del proyecto de la dictadura de imponerse prescindiendo de los estados de excepción: no cabe ya distinguir entre la acepción amplia y la restringida del término.

En lo social, en lo económico y en lo cultural, el proyecto responde a la lógica de la exclusión, impidiendo que los sectores populares puedan tener algún grado de acceso informado a la conducción de la cosa pública. El país deja de ser la obra de todos, para pasar a serlo solo de grupos privilegiados, ligados a los sectores financieros y éstos a los militares. La concepción militarista de la sociedad mira a las Fuerzas Armadas como "la reserva moral de la Patria": No se trata ya solo de la proscripción política en la generación de

(24) El estado de sitio en la Constitución de 1925 no tenía plazo, si bien nunca se declaró por más de seis meses. El estado de emergencia de guerra, a ataque exterior o invasión tampoco tenía término máximo.

(25) La facultad de privar de la nacionalidad a chilenos, establecida por el D. L. 175 de 1973 durante la vigencia del estado de sitio, tenía ya efectos que excedían la vigencia de éste. El Acta Constitucional Nº 4 fue aún más explícito a este respecto.

las autoridades, sino que la desarticulación de toda forma de organización legal o de hecho: los dirigentes de las Juntas de vecinos, centros de madres y demás organizaciones comunitarias son designados por la autoridad política; los colegios profesionales con afiliación obligatoria y control ético sobre los asociados, son sustituidos por "asociaciones gremiales", de afiliación voluntaria y con posibilidad de elección entre varias; durante seis años los directores sindicales eran designados por antigüedad en la empresa, se obstaculiza la formación de Federaciones y Confederaciones de Sindicatos, etc. todo por una absoluta aversión a lo político, bajo la lógica de que cada miembro del cuerpo social tiene una función propia: "el trabajador, trabaja; el estudiante, estudia; la dueña de casa, en lo doméstico; - los gobernantes, gobiernan"(26).

Todo este proceso, en un comienzo inorgánico, comienza a ser racionalizado para a fines de la década de los setenta pasan a denominarse "de las modernizaciones", calificativo que supone que todo el régimen anterior a 1973 correspondía a una sociedad socialista que debía ser erradicada para siempre, así como cada una de sus manifestaciones.

Las "modernizaciones" alcanzan al ámbito de la organización territorial del Estado: la regionalización, que funciona sobre la base de "un sistema jerárquico de autoridades y organismos en cuyo vértice superior se encuentra el Intendente Regional, autoridad dotada de suficientes atribuciones para dirigir la región... asesorado por el Consejo Regional de desarrollo, y otros organismos técnicos". "En la base del sistema se encuentran las Municipalidades, a cargo de un Alcalde, que es asesorado por un Consejo Comunal de Desarrollo, y una Secretaría Comunal de Planificación, organismos de participación y estudio respectivamente ..." (27)

Los Intendentes Regionales; los Gobernadores Provinciales, y los Alcaldes así como los organismos técnicos, son todos de designación del Ejecutivo. Los "Consejos" son integrados por representantes de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y por los organismos públicos y privados de la región o comuna: nadie es elegido por el pueblo.

Las "modernizaciones" afectan al Poder Judicial, sin que se haya anunciado su contenido específico.

También se "moderniza" el sistema laboral, para hacerlo funcional a la política económica, fundada en la apertura al comercio exterior y a la privatización del sistema productor: se requiere de una fuerza de trabajo establemente

(26) Baño Rodrigo, "entre el Modelo Económico y el Proyecto Político", en Dossier "las Modernizaciones, Ediciones Chile América.

(27) Pinochet, manifiesto con motivo de iniciación de proceso de regionalización.

subordinada, sin capacidad de presión, con negociación colectiva por empresa y - sin que las federaciones y confederaciones puedan negociar(28); multiplicidad de sindicatos en la misma empresa, con predominio del mercado para la fijación del "precio del trabajo"(29)

La Previsión Social, de larga tradición de justicia social en Chile, y fundada históricamente en el sistema de reparto, administrada por el Estado, lo que importa el principio de la solidaridad -anatemizado por "colectivista"-, fue "modernizada" para establecerse el sistema de capitalización individual, y... manejado por el sector privado, a través de grandes conglomerados económicos que captan parte del salario de los trabajadores que alcanza a más de US\$ 350.000.000, anuales (se suspendió toda cotización de cargo del empleador, por constituir "un impuesto al trabajo") (30). Es por ello que se ha dicho que esta modernización es "individualista y antiasalariado; no se fundamenta en forma alguna en el principio de la solidaridad, y prácticamente volvemos a los inicios de la seguridad social a comienzos de siglo, con un sistema muy parecido al seguro privado (31)

La modernización alcanza al sistema educacional, una vez establecidos el control ideológico y el control militar y la desarticulación del magisterio: sus características principales son la limitación de la expansión del sistema educativo transfiriéndose al sector privado toda posibilidad de ampliación, reservándose al Estado solo las funciones normativas y fiscalizadoras; descentralización de la estructura educativa; restricción de la responsabilidad social al ámbito de la enseñanza parvularia y básica, señalándose en la directiva presidencial que regula el área que el objetivo de esa educación será "el de asegurar, en el más breve plazo, que ningún chileno deje la escuela elemental sin disponer de herramientas mínimas, en conocimientos y formación, para ser un buen trabajador, un buen ciudadano y un buen patriota". La educación media y superior "constituirán una situación de excepción para la juventud y quienes disfruten de ella deberán ganarla con esfuerzo pagando o devolviendo a la comunidad su valor cuando ella no esté a su alcance"; respecto de la participación de la comunidad, deberán desarrollarse los Centros de Padres y de Alumnos, pero con la consabida limitación: que "no sean desvirtuados políticamente, ni, en general, se desvíen de sus funciones específicas" (32).

(28) A tal extremo se ha llegado, que la Fiscalía Nacional Económica solicitó la disolución de la Confederación Nacional de Trabajadores del Cuero y Calzado", por cuanto los proyectos del contrato colectivo en diversas empresas del ramo "fueron confeccionados intelectualmente y materialmente por la Confederación", lo que constituye un acto monopólico...

(29) Barrera, Manuel "Las relaciones laborales", en Dossier "las modernizaciones" ya citado.

(30) Al único sector que no alcanza reforma previsional, presentada como un gran progreso para los afiliados es a las Fuerzas Armadas.

(31) Nash, Joaquín: "La Reforma previsional", estudios Jurídicos de la Vicaría de la Pastoral Obrera del Arzobispado de Santiago.

(32) Gajardo, Marcela: el sistema educacional, en Dossier Las Modernizaciones.

La Salud pública es otro objeto de la modernización, o, más precisamente, de privatización y pérdida de su rol social distributivo. Obsérvase -- que la Constitución asegura a todas las personas el derecho a la protección de la salud; el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y establece el deber preferente del Estado de garantizar la ejecución de las acciones de salud, agregándose el "derecho de las personas de elegir el sistema de salud que desee acogerse", sea estatal o privado.

Pues bien, de todo este catálogo, el único derecho que es susceptible de ser reclamado por la vía del recurso de protección es justamente este último que, en último término, es el que menos interesa al enfermo. En general, esta modernización se rige básicamente por los mismos principios que la reforma previsional.

En cuanto al sector agropecuario, nada mejor que lo que afirma Pinochet: "la modernización del sector agropecuario se basa en dos pilares: asegurar el pleno ejercicio de propiedad privada y la competitividad del sector en una economía abierta al mercado mundial" (11 de Septiembre de 1980).

Este cuadro no ha podido imponerse --si bien no todo está en proceso de implementación-- sin un sistema fuertemente represivo, cuyo principal instrumento es la limitación de toda demanda popular. Las aperturas políticas y los espacios de libertad concedidos o conseguidos, vuelven permanentemente a cerrarse, pues son generadores de dinámicas que el régimen no puede tolerar. Es por ello que no puede extrañar lo que honestamente reconociera en 1984 desde la cárcel un poderoso ejecutivo del más representativo grupo económico que ocupara un año antes las carteras de Economía y de Hacienda: "En mi opinión, bajo una democracia del tipo existente hacia fines de la década de los sesenta, difícilmente se podría haber resolucionado tanto el modelo, como lo hizo entre 1974 y 1979". (Rolf Luders, Revista Cosas, 23.2-1984).