

SN
(144)
1987

C.7



Política y Geoestrategia



SANTIAGO, CHILE, 1987

Política y Geoestrategia



Nº 43

SANTIAGO, CHILE, 1987

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

CONSEJO CONSULTIVO

Presidente:

Brigadier General Sr. JAIME NUÑEZ CABRERA

Vocales

Coronel de Aviación Sr. HERNAN VERDEJO ROJAS
Coronel de Ejército Sr. LUIS BUSCO COSTA
Capitán de Navío Sr. GALO BARROS URZUA
Coronel de Ejército Sr. JULIO VON CHRISMAR ESCUTI
Coronel de Carabineros Sr. LUIS O. ESPINOSA HENRIQUEZ
Coronel de Aviación Sr. ENZO DI NOCERA GARCIA

Director:

Capitán de Navío IM Sr. HUGO OPAZO STEVENTON

ACADEMIA NACIONAL DE
ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS
Eliodoro Yáñez 2760 — Teléfono 2315021
SANTIAGO - CHILE

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

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

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

IMPRESO POR EDITORIAL UNIVERSITARIA

SUMARIO

- Democracia y Seguridad Nacional en el nuevo orden Institucional
Teniente Coronel de Ejército *Dn. Juan C. Salgado Brocal* 5
- Algo acerca de la crisis general de la sociedad contemporánea
José Francisco Aguirre Ossa 43
- La persistencia del problema comunista
Arturo Lane Ortega 51
- Evolución del tratamiento jurídico de los materiales atómicos y del Litio
Luis Frangini N. - Marcela Ugalde F. 73
- Tenencia de la Tierra Rural, XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del
Campo 1920-1985
Ministerio de Bienes Nacionales 81

DEMOCRACIA Y SEGURIDAD NACIONAL EN EL NUEVO ORDEN INSTITUCIONAL

Juan C. Salgado Brocal

Teniente Coronel de Ejército.
Oficial de Estado Mayor. Profesor de Academia.
Magister en Ciencia Política
de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

I. INTRODUCCION

A) PRESENTACIÓN DEL TEMA

La cuestión de la Seguridad Nacional, aparece hoy día como uno de los tantos temas que suscitan la preocupación de estadistas, políticos, académicos, juristas, eclesiásticos, militares y en último término, de todos aquellos que tienen alguna participación directa o indirecta en lo que se ha denominado la opinión pública.

Esta preocupación ha dado origen a una polémica comparable a la que, con diferentes matices, se da en torno a la teoría y práctica de la "Democracia", el "Interés Nacional", el "Poder Nacional", el "Bien Común" y tantos otros.

Al igual que los tópicos señalados, la controversia en relación con la Seguridad Nacional aparece en su concepción teórica, por ello, a la dificultad de encontrar una definición aceptable para la mayoría, se suma la influencia ideológica, política, psicológica, sociológica, moral, ética, cultural, etc., de quienes han tratado o tratan el tema.

Del mismo modo como cada concepto envuelve una cantidad apreciable de elementos, que en último término comprometen la vida de los Estados-Naciones, su delimitación se torna compleja y, en algunos casos, tan vaga, que puede aparecer como dominando todos los ámbitos del quehacer nacional o en otros, restringido a campos tan específicos, que se puede caer en una identificación excluyente. Así por ejemplo, para algunos la democracia puede ir desde el ejercicio irrestricto de las libertades individuales, hasta el sometimiento de toda la Nación por un sector del pueblo. De igual forma, el Interés Nacional puede ser visto por algunos como el motor o único fundamento de las relaciones internacionales, en tanto

que para otros existen intereses distintos al del Estado-Nación, que aspiran a una mayor preeminencia en la política internacional a través de organizaciones o agrupaciones transnacionales. Otro tanto ocurre con el poder nacional, en un extremo, éste aparece como un conjunto de capacidades o recursos que los Estados-Naciones emplean como único medio para obtener sus objetivos nacionales, entre los cuales el poder militar es el predominante, en un mundo en que imperarían las relaciones de conflicto; a la inversa, el poder nacional es visto como un elemento inapropiado, y en algunos casos irrelevante, para las relaciones entre los Estados-Naciones, las cuales serían mayoritariamente de cooperación.

De manera análoga, la Seguridad Nacional podría ser entendida como una doctrina totalitaria, que inspira todo el ordenamiento jurídico-político y la estructura de la sociedad de los Estados-Naciones, y ser considerada, en consecuencia como un fin en sí misma. Al contrario, se puede presentar a la Seguridad Nacional sólo como una preocupación y responsabilidad de las Fuerzas Armadas, confundiéndola con su rol en la Defensa Nacional ante amenazas externas al Estado-Nación.

Resumida, en forma muy simple, la polémica que conceptos como los mencionados originan y sobre los cuales se han escrito innumerables tratados y cuya diversidad ha dado origen a otro tanto número de escuelas, teorías o corrientes de opinión, la Seguridad Nacional aparece en una notoria desventaja. Los estudios que al respecto se han hecho son de reciente data, aun cuando, paradójicamente, el origen del concepto es tan antiguo como la aparición misma de las primitivas organizaciones sociales. Lo anterior se puede ilustrar con la hipótesis de Hobbes, por ejemplo, en que supone al hombre viviendo en un estado de naturaleza, constantemente amenazado por la capacidad de otros de herirlo o causarle la muerte, en virtud de lo cual decide hacer un "pacto" mediante la renuncia a su poder de destrucción, para poner éste en manos de un tercero, a cambio de que se le garantice su seguridad personal y su acceso a compartir con otros los recursos materiales en igualdad de condiciones¹.

Puesto que el tema central de esta exposición no es hacer un análisis histórico de la evolución del concepto y sus implicancias en la formación y desarrollo de la organización social, sólo quisiera hacer algunas reflexiones en torno al concepto actual de Seguridad Nacional que nos permita dar un marco teórico a la aplicación práctica de éste, aspecto al que me referiré posteriormente.

Al igual que algunos de los temas enunciados, la Seguridad Nacional presenta dos dimensiones que es conveniente distinguir para entender cabalmente el ámbito del análisis que expondré.

La primera de ellas, aparece como un concepto abstracto, de validez universal², como

¹Hobbes Thomas. *Leviatán*. Editorial Nacional. Madrid, 1983.

²Von Christmar Escuti Julio. *Reflexiones acerca del Concepto de Seguridad Nacional*, Política y Geoestrategia N° 40. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, 1986, p. 32.

una *condición* deseable y, aún más, vital para los Estados-Naciones en relación con los elementos clásicos constitutivos de éstos: “el territorio”, “la población”, “la soberanía”. En este sentido la Seguridad Nacional se presenta como una cualidad que le permite al Estado precaverse contra las amenazas o peligros externos o internos que atentan contra la supervivencia, estabilidad o desarrollo de éste o reaccionar ante acciones que puedan dañar o alterar los valores esenciales de la sociedad nacional, a fin de neutralizar o impedir sus efectos.

Esta dimensión nos permite entender, en primer término, por qué la Seguridad Nacional no puede ser identificada con ningún tipo de estructura político-jurídica en particular. Así, todos los Estados-Naciones, cualquiera sea su tamaño, posición geográfica o régimen político, tendrán requerimientos o necesidades de seguridad de acuerdo con sus propias percepciones de sus vulnerabilidades o amenazas.

En segundo término, nos permite comprender que no es posible la existencia de paradigmas o esquemas universalmente válidos desde el punto de vista de la Seguridad Nacional, ya que ésta adoptará en cada caso formas y mecanismos diferentes. Por extensión, entonces, debemos aceptar que aun cuando la Seguridad Nacional es una *condición o cualidad deseable* para todos y cada uno de los Estados, no puede haber una doctrina universal que desarrolle pormenorizadamente las múltiples variables que entran en juego cuando el concepto debe ser llevado a una aplicación específica.

En tercer término, el entender el concepto de Seguridad Nacional como una condición del Estado, tal como la seguridad personal lo es a los individuos, implica entender que aquella está subordinada a los intereses, necesidades u objetivos del Estado, y por lo tanto es un medio y jamás un fin.

Finalmente, la Seguridad Nacional no puede interpretar ni presentar una visión de cómo debe organizarse el Estado-Nación ni *cómo* deben interrelacionarse sus elementos constitutivos, puesto que es incapaz de explicarse el *qué* y el *cómo* de la estructura político-jurídica y de las instituciones del Estado, ya que carece de estatuto epistemológico. En cambio, todo lo señalado es una preocupación, por esencia, de la Ciencia Política.

En otras palabras, esta dimensión conceptual universal permite concluir que la Seguridad Nacional no es ni una doctrina ni una ideología ni una disciplina científica, es sólo una condición, cualidad o calidad necesaria a todos los Estados.

La segunda dimensión del concepto, es la que particularmente se presenta en cada Estado o Nación³.

Situar a la Seguridad Nacional sólo como una cualidad o condición del Estado a un nivel particular carece de sentido, si no se hace referencia a la finalidad de éste. Aquí aparece la

³Ibidem.

primera singularidad del concepto Seguridad Nacional. La opción de determinar la finalidad del Estado, es una decisión política. Así, hay ideologías que reconocen que un Estado es erigido como una especie de “super persona”, un Leviatán, en que el interés de éste está por sobre las personas, dando origen a regímenes políticos totalitarios (marxismo, fascismo). En tanto que otras optan por poner al Estado al servicio de la persona humana, dando origen a regímenes democráticos que se insertan en una concepción cristiana occidental.

Aun cuando, como lo establece el jurista Jaime Guzmán, ninguna ideología niega jamás que la finalidad del Estado sea el Bien Común, la interpretación que las dos opciones antagónicas dan al Bien Común, y el significado concreto que asume, son también opuestas⁴.

En el primer caso, en la opción totalitaria, el Bien Común es el bien del Estado y no el de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional. Ello explica por qué para los totalitarios es lícito que se conculquen los derechos y garantías individuales y que el Estado tome todas las decisiones acerca de cómo, cuándo y hasta qué nivel las personas pueden satisfacer sus necesidades socioeconómicas. El Estado es anterior a las personas, preservarlo entonces sería un fin absoluto; luego, la Seguridad Nacional, en tales regímenes puede aparecer más como una *condicionante* que como una *condición* del Estado. De ahí que se produzca una suerte de confusión entre la ideología predominante y la Seguridad Nacional.

En el segundo caso, la opción democrática occidental, el Bien Común está referido a las personas individual y colectivamente consideradas. El Estado debe contribuir a crear las condiciones sociales, económicas, políticas y morales que le permitan obtener su mayor realización espiritual y material posible. Por ello busca darse una estructura jurídico-política que le permita garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y libertades, sin más restricciones que las que el Bien Común aconseja. La Seguridad Nacional debe entenderse por lo tanto como un medio que permita al Estado crear y mantener las condiciones descritas.

De aquí entonces que las formas que la Seguridad Nacional vaya a tomar en cada Estado en particular esté indisolublemente orientada por la estructura político-jurídica que cada Nación haya decidido, dentro de las dos grandes opciones antagónicas esbozadas. Esto origina diferentes matices que van desde una clara subordinación a la política hasta una confusión con ésta, tomando en este último caso elementos ideológicos particulares, sin llegar nunca a constituir por ello una ideología propiamente tal.

Otros aspectos que pueden condicionar la concepción particular que de la Seguridad Nacional tenga cada Estado, dice relación con su posición geoestratégica, con su posición geopolítica, con su pasado histórico y con la evolución del sistema político nacional e internacional. Ello explica las diferencias cualitativas y cuantitativas en los esfuerzos o

⁴Guzmán Jaime. *La Seguridad Nacional en la Nueva Institucionalidad*. Política y Geoestrategia N° 37. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, 1985, pp. 6 y 7.

medios que empleen, las previsiones que adopten y la particular percepción de las amenazas o vulnerabilidades en cada Estado.

El análisis de estos aspectos daría para otras tantas exposiciones, por lo que sólo los dejo enunciados como elementos de reflexión. Sin embargo, volveré a referirme a uno de ellos en particular más adelante, éste es la evolución del sistema político nacional.

Tal como ya se ha expresado, las formas concretas que adquiere la Seguridad Nacional en cada Estado estarán influidas por su estructura político-jurídica; pero ello no quiere decir que exista una correspondencia entre *un régimen político y un modelo específico de Seguridad Nacional*. Ya hemos dicho que no existen paradigmas ni esquemas de Seguridad Nacional y ello es porque tampoco existen doctrinas sobre la materia. Lo que corrientemente se denomina la “Doctrina de Seguridad Nacional de tal o cual Estado”, no es más que una idea muy general de cómo se aplica la Seguridad Nacional en un momento histórico dado, a veces sólo una descripción de las políticas expresamente relacionadas con la materia. Esta visión excluye, normalmente, a todas las previsiones o medidas de Seguridad Nacional que se encuentran implícitas en las normas legales y políticas relacionadas con aspectos tales como la economía, la educación, la administración de justicia, la organización político-social de los grupos intermedios, las relaciones entre las instituciones políticas, los derechos y garantías individuales, etc. Esto último es explicable por cuanto la visión que se tenga de estos aspectos dependerá de los ojos con que se observen los hechos y los prejuicios que sobre el tema de la Seguridad Nacional tenga quien efectúe el análisis. Así, mientras para algunos todo aparece “contaminado” con la Seguridad Nacional, para otros ésta apenas aparecerá y en forma muy rebuscada.

Todo esto refleja la dinámica de la aplicación del concepto de Seguridad Nacional y la variedad de los alcances que en cada caso particular adopte.

Finalmente, y por las mismas razones expuestas anteriormente, los decisores políticos tendrán siempre opciones acerca de cómo concretar la Seguridad Nacional en cada Estado. En algunos casos se requerirá de la aprobación de toda la comunidad, en otros las decisiones serán tomadas directamente por los gobernantes e incluso delegadas a otras autoridades sectoriales o administrativas. Ello viene a confirmar una vez más lo que se ha dicho desde el inicio de la exposición: no puede existir una doctrina de Seguridad Nacional ni mucho menos ideologías sobre el tema.

Este somero análisis conceptual de la Seguridad Nacional podría resumirse en una definición, con el solo fin de que nos sirva como base para el comentario que sobre su aplicación en la institucionalidad chilena haré posteriormente. Esta podría ser, tentativamente, la siguiente:

“La Seguridad Nacional es la calidad, condición o cualidad del Estado que le permite precaver las amenazas al logro del Bien Común o reaccionar ante actos que busquen producir daños que atenten contra la supervivencia, estabilidad o desarrollo del Estado”.

B) OBJETO DE LA EXPOSICIÓN

Hemos visto la dificultad conceptual que presenta el tema de la Seguridad Nacional. Ahora cuando el análisis se hace en relación con su aplicación, a estas mismas dificultades se suman otras de orden práctico, como por ejemplo qué analizar y cómo analizar.

En el caso particular de Chile nos encontramos con un replanteamiento completo de la estructura jurídico-política del Estado, a partir de la promulgación de la Constitución de 1980 y como consecuencia con un conjunto de normas legales que buscan su complementación en el tiempo y que en conjunto permiten materializar el nuevo sistema político chileno que la Nación soberanamente ha elegido.

Referirse a las causas que originaron la crisis y posterior colapso del sistema político chileno es una tarea que excede con creces el objeto de este análisis, tanto por su complejidad como por su extensión. Sin embargo, desde el punto de vista de la Seguridad Nacional podría decirse que ni la Constitución de 1925 ni el ordenamiento jurídico posterior proveyeron al Estado, sus instituciones y a las personas de ciertos elementos básicos que pudieran precaver amenazas al sistema permitiendo que se generaran continuos conflictos entre los poderes del Estado, entre éstos y los grupos intermedios; y, finalmente, afectando la convivencia humana de todos los chilenos.

Ello provocó una progresiva desviación de la finalidad del Estado, en su búsqueda del Bien Común, para favorecer alternativamente a diferentes grupos de presión o sectores de la población, creando un clima de inestabilidad que llevó al país a un virtual enfrentamiento fratricida, el cual habría puesto en peligro la supervivencia misma del Estado, en cuanto se buscaba alienar su soberanía al designio de ideologías totalizantes y ajenas a la identidad político-histórica de la Nación.

Si lo anterior no ocurrió, no fue por un cambio en el sistema político nacional, sino que operó un mecanismo de Seguridad Nacional directo, a través de un pronunciamiento de las Fuerzas Armadas y de Orden, quienes percibieron claramente la amenaza.

Este acto encuentra su mandato, no explícitamente en el ordenamiento jurídico vigente a la fecha, que como hemos dicho carecía de un resguardo efectivo, sino que en las denuncias, declaraciones y requerimientos que la mayor parte de la sociedad, entendiéndose por tal sus instituciones y la ciudadanía, hiciera a las Fuerzas Armadas y de Orden. No hubo entonces otra alternativa que asumir una reconstrucción completa de todo el sistema político, en cuyo proyecto está comprometido no sólo el honor y la voluntad de todas estas instituciones, sino que también el futuro desarrollo político institucional del Estado de Chile.

No me referiré aquí a la precaria aplicación del concepto de Seguridad Nacional contenido en el antiguo ordenamiento jurídico pero sí haré algunas referencias puntuales a él cuando abordemos la nueva institucionalidad. Sin embargo, quisiera recordar que ello es explicable hasta cierto punto, puesto que no existía una elaboración del concepto como hoy se conoce. Recién a partir de la década del 60 se comienza a tomar real conciencia de éste a

nivel continental y es así como en Chile con fecha 23 de marzo de 1960 se publica la primera norma legal que aborda directamente el término de la Seguridad Nacional, me refiero al Decreto con Fuerza de Ley N° 181 que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional. Aun cuando éste incorpora ciertos elementos del actual concepto, todos sabemos que su énfasis seguía siendo la Defensa Nacional. Este organismo había reemplazado a sus antecesores que con el nombre de Consejo Superior de Defensa Nacional en 1942 y Consejo de Defensa Nacional en 1925 constituyeron organismos asesores para eventuales conflictos bélicos.

Para valorar en toda su magnitud la ausencia de disposiciones directas de Seguridad Nacional en el ordenamiento institucional previo, bastaría con contestar la siguiente pregunta: ¿habría sido necesario el pronunciamiento militar de 1973 si hubiese existido, por ejemplo, un Consejo de Seguridad Nacional como el que instituye la actual Constitución Política?

C) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para analizar la Seguridad Nacional en la nueva institucionalidad recurriré en forma preferente a un análisis de la Constitución Política de 1980 y me referiré a algunas normas legales que tienen una mayor relación con el concepto en cuestión y que complementan la Carta Fundamental.

Para el análisis de la Constitución tomaré como referencia dos de las críticas principales que académicos y políticos hacen en torno al ordenamiento jurídico-político que ésta instituye y cuyos presupuestos a mi juicio están íntimamente relacionados.

El primer presupuesto es que la Carta Fundamental no contendría los elementos fundamentales o al menos carecería de algunos de ellos de tal suerte que permitieran configurar un sistema político-democrático conforme a la tradición filosófica y jurídica occidental⁵.

El segundo presupuesto consiste en afirmar que la Carta Fundamental está inspirada en una doctrina o ideología de la Seguridad Nacional que condiciona toda la estructura político-jurídica que ésta establece⁶.

Como se puede deducir del simple planteamiento de estos problemas, existe una estrecha relación entre ambas críticas puesto que de aceptar el segundo presupuesto, esto es que la Carta Fundamental está orientada fundamentalmente por una doctrina de Seguridad Nacional, el primero de los presupuestos, esto es que la Constitución no es democrática, tendría plena validez. Por antilogía, probar que la Constitución Política de 1980 es

⁵Ver, por ejemplo, las Exposiciones y Debate del Seminario *Un Sistema Jurídico-Político Constitucional para Chile*, publicados en *Una Salida Política Constitucional para Chile*. Instituto de Estudios Humanísticos. Santiago, 1985.

⁶Ibidem.

democrática es probar que no está inspirada por la Seguridad Nacional y que tampoco existe una ideología de tal naturaleza.

La hipótesis que entonces pretendo demostrar es que la Constitución Política de 1980 corresponde a un régimen de gobierno democrático de tipo Presidencial o Presidencialista, cuyas particularidades se derivan de la evolución del sistema político desde 1925 y, fundamentalmente, de la crisis que culminó en 1973. Dentro de estas particularidades estaría la de una mayor preocupación por establecer mecanismos de Seguridad Nacional que en forma directa e indirecta impidan la repetición de los daños que hicieron colapsar el anterior ordenamiento jurídico, estos mecanismos son perfectamente compatibles y coherentes con un sistema democrático moderno como el que establece la Constitución de 1980.

Por ello es que durante el análisis de la aplicación de la Seguridad Nacional en el nuevo ordenamiento institucional, procuraré hacerme cargo de algunas de las críticas puntuales que sostienen los dos supuestos enunciados anteriormente.

II. ANALISIS DE LA APLICACION DEL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980

1. Generalidades

Para efectuar el análisis de la aplicación de la Seguridad Nacional en la Constitución Política de 1980 me valdré del siguiente esquema:

En primer término tomaré como referencia la división conceptual que el señor Teniente Coronel Juan Cheyre Espinosa ha empleado en su artículo relacionado con la Planificación de Seguridad Nacional⁷. Así, distinguiré los aspectos de la Seguridad Nacional que se encuentran implícitos en la Constitución, a los cuales daremos el carácter de *Indirectos*, de aquellos que estimo tienen una presentación explícita que por lo tanto adquieren un carácter *Directo*.

Bajo el punto de vista de la aplicación indirecta, recurriré a algunas normas de la Constitución que a mi juicio no fueron concebidas en términos de Seguridad Nacional sino que, por el contrario, ésta aparece como una consecuencia de una regulación política o jurídica determinada. Para este fin emplearé un conjunto de variables que dicen relación con el carácter democrático de los regímenes políticos⁸. En este análisis me referiré en forma especial a los siguientes aspectos:

⁷Cheyre Espinosa Juan E. *La Planificación de Seguridad Nacional*. Política y Geoestrategia N° 39. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, 1986, pp. 57 a 69.

⁸Utilizadas por el autor en el trabajo de Investigación: "El Sistema Democrático en la Constitución de 1980. Un Análisis Crítico". Programa Magíster del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica, 1986.

- *La representatividad y participación*
 - Ejercicio de la soberanía
 - Sufragio universal
 - Pluralismo ideológico
 - Otras formas de participación
 - Participación política
 - Participación social
 - Participación económica
- *Estado de Derecho*
 - Sometimiento de las autoridades a la Constitución y las leyes
 - Derechos, deberes y garantías individuales
- *Separación de poderes y contrapesos*
 - Los poderes del Estado
 - Poder Ejecutivo
 - Poder Legislativo
 - Poder Judicial
 - Equilibrio de poderes y contrapesos
 - Relaciones entre los poderes del Estado
 - Relaciones entre el Presidente de la República y el Congreso
 - Contrapesos institucionales

Desde el punto de vista de la aplicación directa de la Seguridad Nacional distinguiré aquellas normas constitucionales que expresamente fueron incorporadas por el constituyente para obtener una condición de Seguridad Nacional dada. Para tal efecto me referiré a tres temas:

- Los Estados de Excepción Constitucional.
- El nuevo rol de las Fuerzas Armadas y de Orden.
- El Consejo de Seguridad Nacional.

2. Aplicación indirecta de la Seguridad Nacional

a) Representatividad y participación

1. Ejercicio de la Soberanía

El artículo 5º de la Constitución Política de la República establece:

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

Una de las características principales de la democracia moderna es la representación, dado que el ideal de democracia directa es impracticable como sistema de gobierno⁹.

⁹Bobbio Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Plaza y Janes Editores S.A. Barcelona, 1985, p. 9.

De ahí entonces que el ejercicio de la soberanía no sólo está limitado al pueblo sino que también se extiende a las autoridades, dentro de las cuales se encuentran las elegidas por aquél mediante elecciones populares y todas las demás que la Constitución determina y que son aceptadas por el pueblo en el acto mismo de la aprobación de la Constitución.

La crítica que al respecto se hace es de carácter ideológico, ésta sostiene que radicar la soberanía en la Nación es hacerlo en un ente abstracto y no en el pueblo¹⁰. Esto ha dado origen a una discusión semántica entre los conceptos de soberanía nacional y soberanía popular.

Es claro que la opción elegida por el constituyente es totalmente compatible con un régimen democrático, puesto que no sólo reconoce el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo, sino que inviste a las autoridades de una legitimidad para representarlos y en virtud de ella ejercer sus facultades.

Desde el punto de vista de la Seguridad Nacional esta norma evita una posible confrontación entre las autoridades y el pueblo. Esta podría producirse, por ejemplo, cuando las autoridades pretendieran negar al pueblo el derecho que éste tiene para elegir a sus representantes o a ser consultado o porque este último reclame constantemente atribuciones que han sido ya delegadas en determinadas autoridades. Así por la vía legal se eliminan las presiones que ilegítimamente reclamen personas o grupos de personas en nombre del pueblo. En otras palabras se armoniza el rol que ambos sectores, autoridades y pueblo corresponde en el ejercicio de la soberanía, lo cual indudablemente produce una estabilidad en el sistema.

2. *Sufragio Universal y Elección de Representantes*

El sufragio o votación popular, expresado en forma personal, igualitaria y secreta, es otro elemento característico de los regímenes democráticos que aparece debidamente cautelado en los artículos 13, 14 y 15 de la Constitución Política de la República. En concordancia con el análisis anterior corresponde al ejercicio de la soberanía por el pueblo en conjunto.

Evidentemente que estas normas no muestran una presencia clara del concepto de Seguridad Nacional, el buscarla podría llevarnos a una exageración. Sin embargo, la Constitución de 1980 ha recogido una de las experiencias derivadas del fracaso del sistema político anterior, en cuanto éste permitía la instauración de gobiernos minoritarios debido a que la Constitución de 1925 establecía que si ninguno de los candidatos a presidente obtuviera más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, correspondería al Congreso en Pleno decidir entre las dos primeras mayorías relativas¹¹. Ello trajo como consecuencias, entre otras, las siguientes:

¹⁰Sanhueza Manuel. *Una Salida Política Constitucional para Chile*. ICHEH. Santiago, 1985, p. 96.

¹¹Artículo 64, inciso segundo, Constitución Política de 1925.

- Privar de una sólida legitimidad a los presidentes;
- Gobernar con un sector minoritario del Parlamento;
- Incentivar a los partidos políticos para que por sí solos o en combinaciones minoritarias pudieran acceder al Gobierno, y
- Crear una pugna entre “un Poder Presidencial Minoritario y una mayoría del Parlamento”¹².

Así es como desde 1932 hasta 1973 sólo cuatro presidentes fueron elegidos por mayoría absoluta: Arturo Alessandri, Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y Eduardo Frei. En tanto que otros cuatro tuvieron que ser elegidos por el Congreso: Gabriel González, Carlos Ibáñez, Jorge Alessandri y Salvador Allende.

Todo lo anterior creó un constante y progresivo conflicto de poderes, arriesgando la estabilidad del sistema y afectando a las condiciones mínimas de Seguridad Nacional, con los consiguientes perjuicios para la obtención del Bien Común.

La denominada “Segunda Vuelta”, instituida en el artículo 26 de la Constitución de 1980, aparece de este modo como una garantía de estabilidad, permitiendo que el Estado se aboque a satisfacer los requerimientos del pueblo y no se desgaste en continuos conflictos de poder.

Como lo anterior no puede ser cuestionado en lo absoluto como antidemocrático, la crítica se ha concentrado en la designación directa de aproximadamente nueve integrantes del Senado, que la Constitución entrega, en su artículo 45 a la Corte Suprema (3), al Consejo de Seguridad Nacional (4) y al Presidente de la República (2).

Esto representaría para algunos introducir un elemento ajeno a la tradición democrática¹³. No obstante, esta observación carece de fundamento puesto que el derecho constitucional comparado reconoce la integración del Senado por personas no elegidas por sufragio popular, como sucede en las Constituciones de Venezuela e Italia.

También la crítica apunta al hecho de la participación de cuatro ex Comandantes de las instituciones de Defensa Nacional en su designación, lo que es visto como un intento de imponer una supuesta ideología de Seguridad Nacional al interior de esa Cámara Alta y hacer prevalecer el poder militar ante el Congreso Nacional¹⁴.

Al respecto es necesario tener en cuenta que éstos representan a sólo un noveno del total del Senado, luego sus decisiones, suponiendo que fueran unánimes, no le permitirían ni remotamente pretender su control.

¹²Arriagada Genaro. *El sistema Político Chileno*. Colección Estudios CIEPLAN N° 15, 1984, p. 174.

¹³Boeninger Edgardo. Op. Cit. *Una Salida Política Constitucional para Chile*, pp. 111 y 112.

¹⁴Op. Cit. Sanhueza Manuel, 1985. pp. 100/105.

Una garantía de la presencia de estos cuatro miembros, la constituye su prescindencia ideológica pasada, lo cual se transforma en un factor de moderación dentro de este órgano legislativo.

Su presencia, indudablemente constituye a reforzar el concepto de Seguridad Nacional lo cual será de gran utilidad para el trabajo legislativo en materias altamente sensibles respecto de la Seguridad Nacional, que debe ser visto como un aporte y no como una interferencia.

3. *Pluralismo ideológico*

El pluralismo ideológico también constituye un elemento que distingue a las Constituciones democráticas.

En relación con esta materia se ha dado con mayor énfasis la crítica ideológica de los sectores de oposición al gobierno, reclamando que la exclusión de ciertas personas o grupos de personas del ejercicio de la soberanía otorga a la Constitución de 1980 una connotación antidemocrática¹⁵.

El artículo 8° de la Constitución Política declara como ilícito y contrario al ordenamiento constitucional *todo acto* de persona o grupo de personas destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases.

Esta norma no sólo debe ser entendida como el producto de una experiencia extraída de la crisis del sistema anterior, sino que además como un acto legítimo que asiste a todo Estado de defender su integridad física y espiritual.

Los regímenes democráticos modernos contemplan normas para su defensa y castigan a quienes lo atacan¹⁶, como es el caso de la República Federal de Alemania, cuya Constitución castiga con la pérdida de los derechos políticos, no sólo a los partidos y movimientos sino que también a las personas que atentan contra las bases del sistema democrático¹⁷.

Aquí aparece nítidamente la presencia de la Seguridad Nacional, en forma de previsión y reacción ante las amenazas que atentan contra el sistema político, el orden institucional y la estructura básica de la Nación: la familia.

Con todo hay que tener presente que será el Tribunal Constitucional quien conocerá y sancionará estas infracciones.

¹⁵Ibidem, p. 97.

¹⁶Cea José Luis. *La Nueva Constitución Chilena*. Revista Universitaria. Edición Universidad Católica de Chile, p. 92.

¹⁷Guzmán Jaime. *Revista Chilena de Derecho* V.6. 1979, p. 59.

4. Otras formas de participación

a) Participación política

Tres son los elementos novedosos que presenta la Constitución de 1980 en relación con la participación política:

- En primer término, reconoce la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos, tanto en la presentación de candidatos como en su participación en los procesos electorales y plebiscitarios (artículo 18 Constitución Política).
- En segundo término, establece una clara separación entre el ámbito de acción de los partidos políticos y el de las demás organizaciones gremiales y grupos intermedios (artículo 23 Constitución Política).
- En tercer término, se determina la necesidad de regular algunos aspectos internos de la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, dejando a una Ley Orgánica Constitucional la regulación de éstas y otras normas de detalle (artículo 19 N° 15 Constitución Política).

Lo anterior significa:

- Que los partidos políticos dejan de tener el monopolio de la participación ciudadana, que los llevó a convertirse en verdaderos superpoderes que controlaban todo, interponiéndose entre las autoridades políticas y el pueblo.
- Que se establece una separación entre lo social y lo político, con lo cual se pretende evitar la instrumentalización de otras organizaciones intermedias para beneficios partidistas, impidiendo la acción desintegradora de la sociedad que caracterizó su actuación en los años previos y que creó artificialmente conflictos al interior de la sociedad.
- Que los partidos políticos por primera vez estarán regulados mediante una norma legal que garantice una efectiva democracia interna, eliminando la tendencia oligárquica que los caracterizó en los últimos decenios, a la vez que impida que ejerzan influencias foráneas sobre ellos a través del aporte de capital para su financiamiento.

Estas normas son una muestra evidente de la necesidad de adecuación del sistema democrático a la evolución del sistema político nacional y ciertamente contienen resguardos desde el punto de vista de Seguridad Nacional, puesto que lo que se está preservando en último término es la estabilidad de la sociedad y la armonía en la convivencia nacional.

b) Participación Social

Hemos visto que la limitación del ámbito de acción de los partidos políticos busca proteger la participación de los otros sectores de la comunidad. Asimismo, la Constitución, en su artículo 23, ha previsto sanciones para los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político-partidistas, determinando la incompatibilidad entre los cargos de dirigente gremial y la militancia política.

Esta incompatibilidad ha sido la que ha provocado reacciones negativas en numerosos sectores de oposición, especialmente de aquéllos que en el pasado obtuvieron mayores beneficios partidistas por esta confusión de roles. Se cuestiona esta separación como una falta de libertad y por ser contraria a un régimen democrático.

Esta observación no merece mayores comentarios puesto que obedece más a consideraciones de carácter ideológico que de carácter doctrinario constitucional.

Pero no sólo se ha cautelado la autonomía de los grupos intermedios, sino que además se han creado cauces de participación para la comunidad organizada.

Es así como se ha previsto la existencia de los Consejos Regionales de Desarrollo (artículos 101 a 104 de la Constitución Política), como organismos asesores de los Intendentes, que contribuyen a hacer efectiva la participación de la comunidad en los programas económicos, sociales y culturales de la Región. Estarán integrados por representantes del sector público y privado, incluyendo la presencia de un integrante por cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden que tengan asiento en la Región.

Si además de contribuir a los fines específicos de estos Consejos, se advierte que ello produce un mayor comprometimiento de los diferentes estamentos de la sociedad en la prosecución del Bien Común, no cabe duda que estamos ante la presencia de otro elemento que contribuye a crear condiciones de Seguridad Nacional. Esto es aún más evidente cuando integra a todos los campos de acción en una empresa común, incluido el de la Defensa Nacional.

Igualmente, pero a nivel comunal la existencia de los Consejos Comunales de Desarrollo prevista en el artículo 109 de la Constitución Política, viene a reforzar este impulso social integrador que la nueva institucionalidad proyecta.

c) Participación Económica y Propiedad Privada

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 regulan" (artículo 19 N° 21 de la Constitución Política).

Este derecho no tendría más que una significación lírica si no se establecieran las limitaciones correspondientes al Estado. Para ello la Constitución determina que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza (artículo 19, N° 21, de la Constitución Política).

Al respecto es necesario tener en consideración que dentro de las libertades propias de un régimen de gobierno democrático también deben estar incluidas las de carácter económico, a contrario sensu de los gobiernos de carácter totalitario, en el que el Estado tiene el monopolio de la actividad económica.

Por otra parte, y siempre en el mismo ámbito de crear las condiciones para que las personas accedan al Bien Común, la Constitución garantiza el “derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales” (artículo 19, N° 24).

Agrega, además, que sólo la ley puede establecer limitaciones en cuanto así lo “exijan los intereses generales de la Nación, la Seguridad Nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

Finalmente, y sin contradecir el espíritu de lo anterior, la Constitución declara que “el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable, imprescriptible de todas las minas”.

Por lo tanto debe entenderse que las limitaciones que se establecen explícitamente en relación con el interés general de la Nación, orden público o la Seguridad Nacional, como las que determinan la participación del Estado, son condiciones deseables para una estabilidad del sistema así como para lograr el Bien Común.

d) Estado de Derecho

1) Sometimiento de las autoridades a la Constitución y a las leyes

“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”.

“Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo” (artículo 6° Constitución Política).

La primera limitación al gobierno y al ejercicio del poder se encuentra en este precepto constitucional, determinando uno de los aspectos fundamentales del estado de derecho¹⁸, dentro del cual deben encuadrarse los regímenes democráticos. Asimismo, establece la supremacía de la Constitución.

Del mismo modo, la Constitución determina que las actuaciones de las autoridades, establecidas en esta misma o en las leyes, deben ejercerse en los ámbitos de competencia y en la forma que prescriba la ley. Agrega a lo anterior, la prohibición a las magistraturas, persona o grupo de personas de atribuirse, ni aun bajo pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución y las leyes (artículo 7° Constitución Política).

Lo anterior constituye la consagración expresa del principio de legalidad que debe regir cuando se trata de la actividad de los órganos del Estado, concretando así un aspecto esencial del Estado de Derecho, como es el sometimiento a la Constitución y a las leyes, de

¹⁸Nogueira Humberto y Cumplido Francisco. *Derecho Político*. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago, 1987, pp. 216/238.

las autoridades. Este es propio de los regímenes democráticos, la Constitución Política de 1925 sólo lo contemplaba en forma indirecta.

2) *Derechos, Deberes y Garantías Individuales*

La Constitución asegura a todas las personas, entre otros derechos, los siguientes:

- El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica.
- La igualdad ante la ley.
- La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.
- El respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia.
- La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada.
- La libertad de conciencia.
- El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.
- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.
- El derecho a la protección de la salud.
- El derecho a la educación.
- La libertad de emitir opinión y la de informar.
- El derecho a reunión.
- El derecho a presentar peticiones a la autoridad.
- El derecho de libre asociación.
- La libertad de trabajo.
- El derecho a la seguridad social.
- El derecho a sindicalizarse voluntariamente.

Al respecto, el profesor Dieter Blumenwitz sostuvo, en una conferencia organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, que la Constitución de 1980 establece una garantía de los derechos fundamentales que es única en el Tercer Mundo, “abarcando en extenso los derechos clásicos defensivos como también los derechos sociales”¹⁹.

Constituyen pues estos derechos y garantías individuales el complemento necesario del Estado de Derecho en la Carta Fundamental. Para reforzar lo anterior el constituyente ha ampliado el recurso de amparo (artículo 21 Constitución Política) y consagrado, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, el recurso de protección (artículo 20 Constitución Política).

Aun cuando no podría asegurarse que exista una relación directa entre la garantía de los derechos individuales y la Seguridad Nacional, sí la existe cuando se provee a las personas de mecanismos legales que le protegen cuando se encuentra amenazada en su derecho a la libertad y seguridad individual o cuando sufra cualquier otra privación o perturbación.

¹⁹Blumenwitz Dieter. *La Constitución de 1980 y su legitimidad*. Traducción de Juan Magalhaes C. Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, p. 83.

En otro orden de cosas, la Constitución también exige a las personas cumplir con ciertos deberes, cuya finalidad esencial es contribuir a crear las condiciones de armonía y tranquilidad públicas, como asimismo para que el Estado pueda cumplir con su fin último. De esta forma, por ejemplo, los chilenos tenemos “el deber fundamental de honrar a la Patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la *Seguridad Nacional* y los valores esenciales de la tradición chilena” (artículo 22 Constitución Política). Del mismo modo establece que el servicio militar y demás cargas personales que imponga la ley son obligatorios.

e) Separación de poderes y contrapesos

Quizás sea la separación de poderes, elemento vital de toda democracia, y la existencia de reales y efectivos *contrapesos* lo que contribuye, dentro de los mecanismos indirectos, en forma más global y completa a crear condiciones de Seguridad Nacional, en cuanto configuran una estructura que permite la estabilidad de todo el sistema político.

1. Los Poderes del Estado y sus principales atribuciones

a) Poder Ejecutivo

“El gobierno y la Administración del Estado corresponde al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado”.

“Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes” (artículo 24 Constitución Política).

Bajo el título “Son atribuciones especiales del Presidente de la República” (artículo 32 Constitución Política), se encuentran las principales facultades del Jefe de Estado, entre las cuales destaca la de disolver la Cámara de Diputados. No obstante, la Constitución entrega a esta autoridad otras atribuciones importantes como las establecidas en:

- El artículo 61, que le otorga la facultad para dictar disposiciones con fuerza de ley;
- El artículo 62, que le otorga la iniciativa exclusiva en ciertas materias de ley;
- La establecida en el artículo 71 que le otorga facultad de calificar la urgencia de los proyectos de ley;
- La establecida en el artículo 118, en relación con la necesidad de contar con su aprobación para efectuar reformas constitucionales sobre determinadas materias, y,
- La de convocar a plebiscito para consultar a la ciudadanía en materias de reforma constitucional, conforme lo establecen los artículos 117 y 118.
- Algunas de estas facultades o atribuciones son las que, a juicio del señor Enrique Ortúzar, han permitido fortalecer al Poder Ejecutivo, en el sentido de que se establece, constitucionalmente, “un régimen presidencial con una autoridad fuerte, justa e imper-

sonal, de estilo Portaliano, dotado de las atribuciones necesarias para mantener el orden público y la tranquilidad social y velar por la seguridad de las personas y del Estado”²⁰.

Sin embargo, es sobre algunas de estas mismas facultades que se han apoyado quienes, sostienen que “la Constitución de 1980 establece un ‘neopresidencialismo’ esto es, un régimen que no puede ser considerado democrático, sino por el contrario, es una de las variadas formas de autocracia que conoce el estudio de los sistemas políticos”²¹. La respuesta la encontramos en una de las características principales del régimen presidencial, aparte de la separación de poderes entre el Presidente y el Congreso, cual es la de “consagrar el predominio del primero, quien puede vetar las leyes que el Congreso apruebe”²².

b) Poder Legislativo

“El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a la Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece” (artículo 42 Constitución Política).

1) La Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados estará integrada por 120 miembros y es elegida en su totalidad por votación directa. Dentro de sus principales atribuciones se encuentran las establecidas en los artículos 48 y 50 de la Constitución.

Dentro de las atribuciones exclusivas de esta Cámara se encuentran las siguientes:

- Fiscalizar los actos del Gobierno.
- Declarar si han o no lugar las acusaciones contra el Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y del Contralor General de la República, de los Generales o Almirantes de la Defensa Nacional y de los Intendentes y Gobernadores.

La crítica en esta oportunidad se refiere a que la función fiscalizadora, que de acuerdo a la práctica constitucional democrática se radica en este órgano del Poder Legislativo, se encuentra desprovista de facultades, “las que son reducidas en la Carta del 80 hasta hacerlas casi desaparecer”²³.

Este planteamiento se contradice con la letra del artículo 48 de la Constitución, ya citado, puesto que éste dice relación justamente con las facultades fiscalizadoras de la Cámara.

²⁰Ortúzar Enrique. *La Constitución de 1980*. Política. Edición Especial 1983. Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, p. 57.

²¹Op. Cit. Arriagada Genaro, 1984, p. 176.

²²Ibidem, p. 189.

²³Ibidem, p. 177

Para reforzar lo anterior, el constituyente ha previsto que dentro de las facultades que se entrega al Tribunal Constitucional (artículo 82 Constitución Política), los requerimientos correspondientes deberán provenir exclusivamente de la Cámara de Diputados y en algunos casos también del Senado, en materias tales como:

- Resolver cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria de un plebiscito;
- Resolver los reclamos que se susciten en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo;
- Informe al Senado en relación con la inhabilidad del Presidente, y
- Responsabilidad del Presidente de la República en relación con el artículo 8° de la Constitución, y constitucionalidad de los Decretos Supremos.

En cuanto a otras atribuciones, el artículo 50 de la Constitución establece que la Cámara comparte con el Senado facultades tales como: aprobar o desechar los tratados internacionales y pronunciarse respecto del estado de sitio.

2) El Senado

El artículo 49 de la Constitución establece las atribuciones exclusivas del Senado. Entre las más importantes se encuentran:

- Conocer de ciertas contiendas de competencia.
- Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos que la Constitución o la ley lo requieran.
- Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo.
- Designar, por la mayoría absoluta de sus miembros, al sucesor del Presidente de la República en caso de vacancia del cargo.

Este mismo artículo, en su inciso final, prohíbe al Senado fiscalizar los actos del Gobierno y los de las entidades que de él dependen. No obstante, y a través del Tribunal Constitucional (artículo 82 Constitución Política), puede efectuar un control indirecto a través de requerimientos específicos en materias tales como:

- Constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito;
- Reclamos en caso de que el Presidente no promulgue una ley cuando deba hacerlo, y
- Constitucionalidad de los decretos supremos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellas se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley.

Con relación a este órgano legislativo y sus atribuciones no se han planteado observaciones de fondo. Lo que sí se ha discutido es la autonomía del Senado con respecto del Presidente, lo cual se analizará posteriormente.

3) Conclusión

No obstante las observaciones que puedan hacerse con respecto a las mayores o menores atribuciones del Congreso, la Cámara de Diputados y el Senado, conforme al principio de separación de los poderes, conservan sus funciones tradicionales. Estas son:

- La fiscalización de los actos del gobierno;
- Sustanciar y fallar el juicio político;
- Colegislar con el Presidente de la República, y
- Pronunciarse en otras materias que determinen la Constitución y las leyes.

c) El Poder Judicial

“La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse a causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos” (artículo 73 Constitución Política).

Con respecto a la independencia de este poder, de la sola letra del artículo citado se desprende la autonomía que la Constitución le concede en relación con los demás poderes del Estado.

Para hacer efectivas las facultades que la Constitución y las leyes encomiendan a los tribunales, el constituyente ha previsto la subordinación de la fuerza pública en la ejecución de sus resoluciones y en la práctica de los actos de instrucción que se decreten (artículo 73 Constitución Política). De esta manera, como lo advierte el constitucionalista Carlos Cruz-Coke, se ha elevado a nivel constitucional el artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales, “con lo que no solamente tienen los tribunales de justicia la facultad de juzgar independientemente las causas civiles y criminales, y de resolverlas, sino que harán ejecutar lo juzgado”²⁴.

2. Equilibrio de Poderes y Contrapesos

a) Relaciones entre los Poderes del Estado

Las relaciones o influencias, que se deducen de la Constitución, se han prestado para diversos análisis, entre los cuales destacan dos hipótesis²⁵.

La primera, denominada “Jurídico-Formal”, plantea que en la Constitución de 1980 se establece un sistema político de tipo “Presidencialismo Autoritario”, con separación de poderes, pero con un marcado desequilibrio en perjuicio del Parlamento.

²⁴Cruz-Coke Carlos. *Ciclo de Conferencias de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*, pp. 192/193.

²⁵Hipótesis expuestas por el profesor José Luis Cea E. en el curso *Sistema Político Chileno*, en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica.

La segunda, denominada "Política o Constitución Real", en que se plantea que en la realidad puede producirse un equilibrio entre las instituciones políticas e incluso crearse un desequilibrio en beneficio del Parlamento.

Nos parece que ambas son extremas, por ello buscaremos una vía intermedia que nos permita disminuir la rigidez de la primera y las especulaciones de la segunda.

El problema se centrará fundamentalmente en las relaciones del Presidente con el Congreso y en la participación de las principales Instituciones u Organismos que pueden afectar estas relaciones.

b) Relaciones entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional

Primeramente abordaremos los aspectos más importantes y polémicos de correlaciones entre el Presidente y la Cámara de Diputados.

Como ya se ha mencionado, el Presidente tiene la atribución de disolver la Cámara de Diputados.

Se dice que esta facultad constituiría una amenaza permanente para la Cámara de Diputados y ello afectaría a la autonomía del Poder Legislativo generando un factor desestabilizante en el sistema político. Esta es una interpretación muy subjetiva, que tiene de inmediato su contrapartida. Considerando que los miembros de esta Cámara se renovarán en su totalidad cada cuatro años (artículo 43 Constitución Política), durante un período presidencial normal, es ocho años, habrá sucesivamente dos Cámaras, luego si la atribución se ejerciera con respecto de la primera, el Presidente estaría impedido de hacerla efectiva con respecto a la segunda (artículo 32 N° 5 Constitución Política). Por otra parte, tampoco se puede recurrir a esta facultad durante el último año del funcionamiento de cada una de las Cámaras.

Asimismo, se debe tener en cuenta que la aplicación de esta facultad, para disolver la Cámara de Diputados, por parte del Jefe de Estado, debe ser "cauta y moderada", por cuanto representa una nueva elección, que a juicio del profesor Jaime Guzmán le podría ser adversa²⁶. Esta última situación también tiene una doble interpretación. Algunos piensan que en este caso la Cámara fortalecida del apoyo popular y de la legitimidad democrática produce un bloqueo de poderes mucho más grave²⁷. Otros piensan que si el electorado insiste en mantener una mayoría del Congreso adversa al criterio del Presidente, no habría duda que la autoridad política del Presidente estaría muy disminuida, lo que implicaría una responsabilidad moral o un cambio de criterio o, aun, la renuncia del Presidente de la República²⁸.

²⁶Op. Cit. Guzmán Jaime, 1979, p. 66.

²⁷Nogueira Humberto. Op. Cit. *Una Salida Política Constitucional para Chile*, 1985, p. 111.

²⁸Diez Sergio. Op. Cit. *Una Salida constitucional para Chile*, 1985, pp. 78 y 79.

Con todo, en ningún caso esta facultad podría ser discutida por antidemocrática. Todo lo contrario, el ejercicio de esta facultad importa someter la solución del conflicto a la voluntad popular.

Consecuentemente se estima que esta facultad constituye un mecanismo adecuado para zanjar posibles crisis políticas que produzcan una mayor desestabilización del sistema y que, aun cuando tradicionalmente ha estado reservada a los regímenes parlamentarios, debe incorporarse al régimen presidencial, atendida, fundamentalmente, la realidad histórica de la evolución del sistema político chileno.

El otro aspecto, también analizado anteriormente, dice relación con las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados con respecto al Presidente de la República.

Hemos visto que éstas no son tan limitadas como se pretende. En efecto, si sólo se tiene en cuenta que basta una respuesta del Presidente, por medio del Ministro de Estado correspondiente (artículo 48 N° 1 Constitución Política), a las observaciones que haga la Cámara de Diputados, habría que concluir que esta Cámara tiene algunas limitaciones en su rol fiscalizador. Pero deben considerarse otras vías como las que permiten la existencia del Tribunal Constitucional y que ya hemos analizado.

Si la Cámara de Diputados hace efectivas estas facultades, su rol fiscalizador y de control adquiere una importancia que no permite afirmar que esta Cámara esté indefensa frente a los posibles abusos del Presidente de la República.

En cuanto a las relaciones del Presidente de la República con el Senado, el aspecto que ha servido de base para proclamar una intervención del primero en las decisiones del segundo, que le permita un control de sus decisiones y por esta vía de todo el Congreso, ha sido la existencia de los Senadores designados (artículo 45 Constitución Política).

Al respecto se ha llegado a decir que el Presidente de la República tendría el control de los aproximadamente nueve Senadores designados.

Este control se realizaría a través de lo que el cientista político Genaro Arriagada ha denominado el "Trípode Conservador"²⁹.

En conformidad con el artículo 45 de la Constitución, el Presidente de la República está facultado para designar dos Senadores, un ex Rector de Universidad Estatal y un ex Ministro de Estado. Con respecto a este último, cabe hacer presente que debe haber ejercido el cargo por más de dos años continuos en períodos presidenciales anteriores a aquél en el cual se realiza el nombramiento.

La Corte Suprema designará a dos ex Ministros de este mismo organismo y aun ex Contralor General de la República. Con respecto a este último es conveniente recordar que,

²⁹Op. Cit. Arriagada Genaro, 1984, p. 177.

de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución, es inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad, por lo que lo más probable es que provenga de un período presidencial anterior. Lo mismo ocurrirá con los ex Ministros de la Corte Suprema.

El Consejo de Seguridad designará a cuatro Senadores, que corresponderán a ex Comandantes en Jefe de cada una de las Instituciones de las Fuerzas Armadas y a un ex General Director de Carabineros.

El “Trípode Conservador”, entonces, estaría compuesto por el Presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Seguridad. De tal modo que el Presidente debería controlar a la Corte Suprema y al Consejo de Seguridad Nacional y, a tal extremo, asegurarse que cada uno de los designados le serán incondicionales. Nos parece que esta es una especulación que no resiste análisis serio. Y si de especular se trata, bien podríamos decir que quien controle estos órganos, también podría contar con el apoyo de la mayoría de los Senadores elegidos por votación popular, en cuyo caso estamos hablando de un consenso extraordinario y único en la historia política de Chile.

c) Contrapesos Institucionales

En los sistemas democráticos se hace normalmente una distinción entre la Constitución de tipo Presidencial y la de tipo Parlamentario. Así, la doctrina constitucional comienza a diferenciar o distinguir entre las formas de gobierno mencionados. Según ésta la independencia mutua del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo es lo que distingue al Gobierno Presidencial, en tanto que la combinación de estos poderes sirve de principio al Gobierno de Gabinete³⁰.

Según el profesor Nogueira, hoy día, la doctrina reconoce como base esencial del régimen Presidencial la “separación absoluta de poderes” y como base esencial del régimen Parlamentario la separación atenuada de poderes y la responsabilidad política gubernamental³¹.

Por otra parte Carl Friedrich sostiene que la doctrina clásica mantiene que la separación de poderes ha de materializarse a través de órganos diferentes, lo que a su juicio no es correcto, pues “nunca se propuso que el ejercicio exclusivo, total de cada poder le fuera confiado solamente a una persona u organismo”³².

Por el contrario, continúa este autor, la doctrina de los “equilibrios y contrapesos” exige que tras habersele entregado el ejercicio principal de esos poderes a determinada persona u

³⁰Aron Raymond. *Democracia y totalitarismo*. Editorial Seix Barral S.A. Barcelona, 1968, pp. 95/104.

³¹Nogueira Alcalá Humberto. *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 22.

³²Friedrich Carl. *Gobierno Constitucional y Democracia*. Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1975, pp. 271/272.

órgano se tomen las medidas necesarias para establecer allí una participación menor de otras personas u organismos.

La “separación absoluta de poderes”, por tanto es una abstracción imposible de concretar, puesto que si se desea que “el poder detenga al poder” ello no podría realizarse en tales condiciones.

Asimismo, hemos sostenido a lo largo de este trabajo que ha habido una intención de fortalecer el poder del Presidente de la República y como consecuencia se han limitado las facultades del Parlamento. Ello, “aconseja el desarrollo de otros elementos de equilibrio de la facultad presidencial, que conviene diseñar en instancias más bien técnicas y no en una voluntad política cuyo único contrapeso efectivo se logra al precio de arriesgar la eficacia de la gestión gubernativa”³³.

Dentro de las Instituciones que consideramos pueden realizar una acción de equilibrio dentro del sistema se encontrarían:

- El Banco Central;
- La Contraloría General de la República;
- El Consejo de Seguridad Nacional, y
- Fundamentalmente, el Tribunal Constitucional.

Todo lo anterior sin perjuicio del rol del Poder Judicial, a través de la Corte Suprema y los Tribunales de Justicia³⁴.

1) El Banco Central

La Constitución ha otorgado la categoría de organismo autónomo al Banco Central (artículo 97 Constitución Política), con el fin de impedir que éste sea utilizado por el Ejecutivo como un instrumento de poder político. En consecuencia representa un elemento de equilibrio técnico dentro del sistema político.

Asimismo, se ha previsto que el Tesoro del Estado no se vea comprometido en garantías a entidades del sector público y privado, como tampoco a través de financiamientos del gasto público o concesiones de préstamos.

Luego, además de su rol estabilizador del sistema de equilibrio entre los poderes del Estado, se salvaguarda una parte importante del patrimonio nacional. Contribución indiscutiblemente ligada a la Seguridad Nacional. No obstante lo anterior y atendiendo a las mismas necesidades de la Seguridad Nacional, la Constitución ha previsto que ante situaciones que atenten contra esta condición, el Banco Central podrá otorgar o financiar

³³Op. Cit. Guzmán Jaime, 1979, p. 67.

³⁴Ibidem, p. 68.

créditos al Estado y entidades públicas o privadas en caso de guerra exterior o peligro de ella, debidamente calificado por el Consejo de Seguridad Nacional (artículo 98 Constitución Política).

2) La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, organismo también de carácter autónomo (artículo 87 Constitución Política), ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes. El carácter de inamovible del Contralor General, garantiza la seriedad del ejercicio de la función de control de legalidad. Corresponderá, asimismo, al Contralor, tomar razón de los decretos con fuerza de ley que emita el Presidente de la República, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución. Dado que su acción está destinada fundamentalmente al control de los actos de legalidad del gobierno y de la Administración del Estado, también constituye un elemento de equilibrio dentro del sistema.

3) El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional está regulado en el capítulo VII de la Constitución y posee una propia Ley Orgánica Constitucional. Entre sus atribuciones principales se encuentran:

- Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes orgánicas;
- Resolver cuestiones de constitucionalidad que se susciten en la tramitación de proyectos de ley o de reforma constitucional;
- Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley;
- Resolver sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República, que la Contraloría haya representado por inconstitucional;
- Declarar las infracciones al artículo 8° de la Constitución;
- Resolver sobre inhabilidades, y
- Resolver sobre la constitucionalidad de Decretos Supremos dictados por el Presidente de la República.

El Tribunal Constitucional es, según el Constitucionalista Teodoro Rivera, “junto a otros organismos, la máxima expresión de un cuarto poder o función constitucional: *el poder neutro o la función controladora*”³⁵.

Se ha cuestionado la autonomía de este órgano, basándose en la designación de sus miembros, considerándolo como uno de los medios a través de los cuales “el poder militar y el poder judicial ejercitan su enorme influencia”³⁶.

³⁵Rivera N. Teodoro. *Tribunal Constitucional*. Revista de Derecho Vol. 11, 1984, p. 341.

³⁶Op. Cit. Arriagada Genaro, 1984, p. 180.

Al respecto Jaime Guzmán responde que hay que tener en cuenta que la insatisfactoria experiencia anterior de este tribunal habría sido considerada por el constituyente, recomendando la necesidad de conformarlo con un criterio judicial y técnico, y no político como se sugiere³⁷.

El Tribunal constitucional ha sido calificado como el “supremo Guardián Ordinario de la Constitución y máximo exponente del Poder Neutro”, puesto que su finalidad es salvaguardar el Estado de Derecho y proteger la Democracia³⁸.

Un último organismo que puede ejercer una influencia de equilibrio entre los Poderes del Estado lo constituye el Consejo de Seguridad Nacional. Sin embargo, y dado que constituye uno de los elementos que se relacionan directamente con la Seguridad Nacional, será analizado dentro de esa categoría y en la parte final de esta exposición.

De este modo los órganos contralores contemplados en la Constitución de 1980 tienen por función el resguardar la institucionalidad y fiscalizar las funciones clásicas del poder, con especial consideración de las funciones Ejecutiva y Legislativa. Su actuar debe limitarse a impedir que se trasgredan las normas legales y constitucionales, más no ejerciendo las funciones activas o socavando las competencias de los demás poderes³⁹. Su acción por lo tanto representa una condición básica para la Seguridad Nacional de *carácter directo* evitando el recurso a los elementos más extremos que éste contempla.

3. *La Seguridad Nacional Directa en la Constitución*

a) Estados de Excepción Constitucional

Los Estados de Excepción conforman uno de los medios, dispuestos por la constitucionalidad vigente, que dice relación directa con situaciones que pueden constituir o constituyen inequívocamente peligros reales o inminentes para la seguridad de un país.

El Estado de Excepción como su nombre lo indica, tiene su origen y fundamento en una circunstancia extraordinaria —fuera de lo normal— que implica una amenaza concreta a la supervivencia del país mismo o de algunos de sus elementos constitutivos o esenciales. Es así como proceden en situaciones tales como:

- Guerra interna
- Guerra externa
- Conmoción interior
- Calamidad pública

Tales situaciones, de carácter más o menos objetivo, conllevan una apreciación de la gravedad del hecho, y por esta razón dan lugar a los diferentes tipos de Estados de

³⁷Op. Cit. Guzmán Jaime, 1979, p. 68.

³⁸Op. Cit. Rivera Teodoro, 1984, p. 339.

³⁹Ibidem, 347/348.

Excepción que contempla la Constitución. De este modo, la guerra externa da lugar al Estado de Asamblea; la guerra interna al Estado de Sitio; la conmoción interior al Estado de Emergencia, y la calamidad pública (en cuanto hecho de la naturaleza o accidente), da lugar al Estado de Catástrofe. Evidentemente las facultades extraordinarias que se otorguen a las autoridades o, en otras palabras, la amplitud con que puedan ser afectados los derechos constitucionales, suspendiendo o restringiéndolos, depende del Estado de Excepción que se declare y de la naturaleza del derecho de que se trate. Cada Estado de Excepción presenta peculiaridades, y por ende, las facultades que otorgan difieren uno de otro y tienen mayor o menor amplitud.

El carácter extraordinario de las circunstancias señaladas hace indispensable dotar —temporalmente— a las autoridades del país de mecanismos eficaces que le permitan hacer frente a los peligros en que se encuentra la sociedad, a fin de superarlas. Ello resulta bastante obvio si consideramos lo que significa enfrentarse a una guerra externa o interna.

Sin embargo, también presentan los Estados de Excepción Constitucional otra dimensión, menos obvia, también relacionada con la Seguridad Nacional. Ella consiste en evitar que la autoridad —a pretexto de eventos desusados y peligro— abuse en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas, excediendo el propósito de la norma. De ahí que estos Estados de Excepción resguarden al Estado y a los ciudadanos de los peligros y amenazas, pero también, al ser regulados en detalle, resguardan a ese mismo Estado y a esos mismos ciudadanos de abusos en el ejercicio del poder. Pues la Constitución y la ley orgánica constitucional respectiva, al regular los Estados de Excepción, no sólo dotan al Estado de mecanismos adecuados para defenderse de amenazas y peligros, sino que también limitan y encauzan la acción de la autoridad para efectuar esa defensa, evitando así que ésta sobrepase sus atribuciones y se constituya, ella misma, en un peligro para la seguridad del país.

Tanto es así, que no sólo varían las facultades para suspender y restringir dichas garantías en cada Estado de Excepción, sino que además existen derechos que nunca pueden ser afectados. Además, el Ejecutivo requiere del consentimiento de otro órgano del Estado para poner en aplicación un Estado de Excepción, lo que permite una evaluación más objetiva de la situación de hecho que daría lugar a la declaración de ésta.

De este modo, el artículo 40 de la Constitución, en sus N^{os} 1^o, 2^o, 3^o y 4^o, dispone los acuerdos que requerirá el Presidente de la República para dictar los Estados de Excepción. Así, en los casos de Estado de Asamblea, Estado de Emergencia y Calamidad Pública, requerirá el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. En tanto que, para el caso de Estado de Sitio, el Presidente requerirá el acuerdo del Congreso, previendo su aplicación inmediata, con el acuerdo del Consejo citado, y hasta diez días, mientras el Congreso resuelve.

La intervención del Consejo de Seguridad se justifica plenamente, por cuanto está integrado, entre otros miembros, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y General Director de Carabineros y en cuyas instituciones recae el mayor peso de actividades y responsabilidades que se derivan de la aplicación de estos casos excepcionales. Este

organismo, como se verá más adelante, tiene la suficiente autonomía para tomar acuerdos, por lo que es más lógico suponer que actúe equilibradamente y en vista de las circunstancias, y no para proporcionar “un instrumento político” al Presidente correspondiente⁴⁰. Con todo, la facultad del Presidente estará siempre condicionada al acuerdo de los organismos mencionados y dentro del derecho, siendo conveniente recordar que estas medidas excepcionales están “destinadas a prevenir que el sistema institucional sea tumbado por resquicios legales o por minorías empeñadas en destruirlo desde adentro o del exterior”⁴¹.

Por su parte, para resguardar los derechos y garantías constitucionales que no pueden ser afectadas, para asegurar que los derechos no sean afectados, más allá de lo que la Constitución y la ley orgánica constitucional respectiva autorizan —por ejemplo suspender un derecho en vez de restringirlo— y para precaver que sea la autoridad competente la que adopte la medida de excepción, guardando las formalidades mínimas que se establecen para estos casos, la Constitución Política admite la posibilidad de interponer los recursos de amparo o de protección, al contrario de lo que se ha sostenido⁴².

Lo que sí señala la Carta Fundamental, es que tales recursos no proceden cuando sean afectados los derechos constitucionales en los términos y condiciones que la Constitución y la ley orgánica constitucional respectiva lo permitan y que tampoco se pueden discutir los fundamentos de hecho de tales medidas, en el supuesto que hayan sido legalmente adoptadas.

Todo lo anterior contrasta visiblemente con la mínima regulación que los Estados de Excepción Constitucionales tenían en la Constitución Política de 1925, lo que permitió que proliferara una legislación inorgánica sobre la materia, lo que derivó, en el hecho de que la autoridad asumió facultades cuya constitucionalidad era discutible y su control prácticamente inexistente.

Lo expuesto fundamentalmente aclara, una vez más, como esta institución —mecanismo directo de seguridad— tienen límites impidiendo que aun en las circunstancias más extremas, necesidades de Seguridad Nacional anulen la esencia de la filosofía o doctrina que inspira la Constitución, esto es, la Occidental-Cristiana.

b) El nuevo rol de las Fuerzas Armadas y Carabineros

Para determinar el rol que la Constitución de 1980 fija a las Fuerzas Armadas y a Carabineros necesariamente se debe tener en consideración cuál era el rol que les fijaba la anterior Constitución, la de 1925.

La Constitución de 1925 dedicaba sólo una disposición a las Fuerzas Armadas y al “Cuerpo de Carabineros”. Esta era el artículo 22, el que señalaba: “la fuerza pública está

⁴⁰Op. Cit. Sanhueza Manuel, 1985, pp. 105/106.

⁴¹Op. Cit. Cea José Luis, p. 93.

⁴²Op. Cit. Sanhueza Manuel, 1985, pp. 105/106.

constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones”. En su artículo 72, dentro de las atribuciones del Presidente de la República, se establecía que los ascensos de los Oficiales, desde el grado de Coronel o Capitán de Navío hacia arriba, deberían ser aprobados por dicha autoridad, con acuerdo del Senado. El mismo procedimiento se requería para su destitución por ineptitud u otro motivo que hiciera inútil o perjudicial su servicio.

¿Podría entonces decirse que el rol de las Fuerzas Armadas se encontraba institucionalizado en la Constitución de 1925? La respuesta debería ser absolutamente no. Lo que nos parece que la Constitución establecía era una marginación completa de estas instituciones, entendida esta marginación como una ausencia de regulación de las misiones y funciones de estos cuerpos armados en relación con el sistema social nacional y el subsistema político.

Esta marginación podría interpretarse como un intento de “desmilitarizar el poder y aburguesar el ejército... convertirlo en una simple rama de la Administración Pública, y a la oficialidad en un funcionariado”, consecuente con la línea de conducta que adoptara Chile desde mediados del siglo pasado, la que se interrumpiría superficialmente, con el gobierno de don Jorge Montt y, muy profundamente, con la primera administración del General Ibáñez⁴³ y que terminara dramáticamente con la intervención de las Fuerzas Armadas y de Orden en 1973, ante la crisis completa del sistema político y los graves daños infligidos por ésta al sistema nacional y a la condición mínima de Seguridad Nacional. Así, las Fuerzas Armadas y Carabineros asumieron de hecho un rol que no se encontraba en la letra de la Constitución de 1925, pero que era ineludible dadas las circunstancias y que por lo tanto, contó, no sólo con el apoyo del pueblo de Chile, sino que también con la aprobación tácita o explícita de las instituciones y sectores políticos más importantes del país.

Dos razones principales podrían explicar el cambio en la apreciación del nuevo rol que deberían jugar las Fuerzas Armadas en el Sistema Social Nacional y con respecto al sistema político chileno. La primera se desprende de su acción protagónica en el reordenamiento institucional, producto de la evolución del mismo sistema político y los hechos históricos conocidos, cuya voluntad fuera expresada en el Bando N° 5 de la H. Junta de Gobierno y en el D.L. N° 1, de 1973, y materializada en la letra de la Constitución Política de la República, aprobada por amplia mayoría ciudadana en 1980.

La segunda razón, que deriva de la primera, es el reconocimiento generalizado de la imposibilidad de retrotraer a las instituciones a un papel pasivo frente a las amenazas a la estabilidad del orden institucional. Su negación podría originar dos extremos peligrosos:

⁴³Voto de Minoría sobre la consulta de S.E. el Presidente de la República relativa a un nuevo texto constitucional. Publicado en *Textos Comparados de la Constitución Política de la República de Chile de 1980 y la Constitución Política del Estado de 1925*. Instituto de Estudios Generales. Santiago, 1980, p. 157.

fomentar la discrecionalidad de los altos mandos institucionales para intervenir sistemáticamente en la conducción política del país, o permitir la precipitación de crisis que desestabilicen el sistema político a tal extremo que originen una intervención total.

La Constitución Política de 1980 dedica un capítulo completo, el X, a las fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública:

- El artículo 90 las identifica, determina sus funciones y misiones fundamentales, destacándose que, además de su rol clásico en la defensa de la Patria, “son esencialmente para la *Seguridad Nacional* y *garantizan el orden institucional de la República*”; asimismo, rescata de la Constitución de 1925 las características de estos cuerpos armados: “esencialmente profesionales, jerarquizados, disciplinados, obedientes y no deliberantes”.
- Los artículos 91 y 92 regulan aspectos relativos a la constitución de estos cuerpos armados y la tenencia de armas por parte de personas, grupos u organizaciones ajenos a éstos.
- Los artículos 93 y 94 determinan los aspectos fundamentales que permiten dar a estos cuerpos armados la autonomía suficiente para el cumplimiento de sus nuevas misiones, estableciendo las condiciones de su subordinación al poder político, a través del Presidente de la República, en lo que respecta a nombramiento y remoción de los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y del General Director de Carabineros. Subordinación que se encuentra explicitada, además por los N^{os} 18^o, 19^o y 20^o del artículo 32 de la Constitución, en relación con las atribuciones especiales del Presidente de la República.

De la sola lectura de estos artículos se desprende la manifiesta intención del constituyente de asignar un nuevo rol a las Fuerzas Armadas y Carabineros, el que fundamentalmente estaría relacionado con la *Seguridad Nacional* y el *Orden Institucional de la República*.

Sin embargo, el constituyente fue aún más lejos, cuando previó la necesidad de canalizar la acción de las Fuerzas Armadas y Carabineros en relación con su papel de garantes del “Orden Institucional de la República”. En efecto, la falta de adecuados mecanismos de participación para hacer efectivo este rol, habría significado no sólo una discrecionalidad en la actuación de los cuerpos armados, sino que actuaciones individuales de cada institución basadas en su particular apreciación de las amenazas al orden institucional. Ello habría traído como consecuencia un conflicto permanente entre el poder político y el poder militar y con ello la inestabilidad de todo el sistema. Así, el Capítulo XI de la Constitución Política, institucionaliza el Consejo de Seguridad Nacional.

Consecuente con el análisis anterior, se puede concluir que efectivamente el rol de las Fuerzas Armadas se encuentra institucionalizado en la Constitución Política de 1980 y que su conducto regular de expresión, en lo que respecta al cumplimiento de sus misiones, fijadas en el artículo 90 de la Constitución, relativas a la *Seguridad Nacional* y al *Orden Institucional* es el Consejo de Seguridad Nacional.

c) Consejo de Seguridad Nacional

De acuerdo con el artículo 95 de la Constitución, el Consejo de Seguridad será presidido por el Presidente de la República y estará integrado por el Presidente del Senado y el de la Corte Suprema, y por el General Director de Carabineros. De su composición se desprende que éste no es un organismo castrense ni un poder paralelo, como se ha pretendido por algunos sectores, que ven en este Consejo un elemento de perturbación y no de estabilización del sistema político⁴⁴.

Por otra parte, la participación como miembros del Consejo, sólo con derecho a voz, de los Ministros de Interior, Relaciones Exteriores, de Defensa y de Economía, da la amplitud y sentido correcto a las materias de Seguridad Nacional que deba tratar el Consejo, las que comprometen la acción de todos los sectores representados en este organismo.

La representación mayoritaria de las Fuerzas Armadas y de Orden, dentro de los miembros con derecho a voto, debe ser vista como un elemento estabilizador dentro del Consejo y con relación al sistema político. Efectivamente, el Consejo constituye el canal que permite que cada una de estas instituciones exprese su opinión en materias de Seguridad Nacional y de Orden Institucional, preferentemente. Es obvio que cuando se trate de asuntos que no afecten seriamente a estas materias, las resoluciones que adopte el Consejo no necesariamente derivarán de un criterio uniforme y único de todos los Comandantes en Jefe y General Director de Carabineros; y, en otros asuntos de mayor gravedad tampoco se podría suponer siempre una posición unánime de estos miembros. Ello es una suposición que deriva de la actual situación institucional del país, en que éste es gobernado por las Fuerzas Armadas y Carabineros y deben actuar necesariamente por unanimidad. Pero en un régimen de democracia plena, cada institución y su respectiva autoridad suprema, puede diferir en la apreciación de los problemas y en cuanto a las soluciones que se estimen adecuadas, lo que sí sería muy grave es que existiendo un acuerdo de éstos, en materias altamente importantes para la Seguridad Nacional u Orden Institucional, las instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros encontraran bloqueado el conducto regular para expresarlo.

Con todo, este Consejo tiene funciones que no suponen intervenciones activas ni permanentes en el sistema, dado que el artículo 96, con excepción de la letra e), contempla atribuciones tales como “asesorar”, “representar”, “informar” y “recabar”.

La letra e) hace referencia a las demás atribuciones que la Constitución le encomienda, de donde se desprende que todas las atribuciones están dadas por la propia Carta Fundamental, con lo cual se permite acotar con bastante claridad el rol del Consejo.

Entre estas últimas atribuciones se encuentran las que implican un rol más activo del Consejo:

⁴⁴Op. Cit. Sanhueza Manuel, 1985, pp. 105/106.

- El artículo 40 exige su acuerdo para que el Presidente de la República pueda declarar todo o parte del territorio nacional bajo Estados de Excepción;
- El artículo 45, letra d), lo faculta para designar cuatro Senadores;
- El artículo 81, letra c), le encomienda la designación de dos miembros del Tribunal Constitucional;
- El artículo 93, requiere su acuerdo para la remoción de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas o Director General de Carabineros, y
- El artículo 98, inciso tercero, le otorga la facultad de calificar una situación como Estado de Guerra Exterior o peligro de ella, en relación con atribuciones que se otorgarían al Banco Central.

El rol del Consejo de Seguridad Nacional adquirirá su verdadera y completa dimensión durante la aplicación integral del articulado permanente de la Constitución, por lo que no debe confundirse con la situación actual, en que los mandos de las instituciones de la Defensa Nacional, como anteriormente ya se ha expresado, desempeñan un rol político activo. Muchas de las especulaciones que se hacen con respecto al sometimiento futuro de este Consejo al arbitrio del Presidente de la República o de un posible papel activo de intervención política, carecen de fundamentos y demuestran un desconocimiento de las características y principios fundamentales en que se basa el profesionalismo de los institutos castrenses.

Finalmente, es necesario insistir que la propia Constitución ha previsto una instancia previa y de acción más permanente, esto es, el Tribunal Constitucional. Este cuenta con las facultades que le permiten solucionar contiendas de competencia e interpretación, a la vez que efectuar el control de constitucionalidad de las leyes. Lo anterior impide que el Consejo, y por su intermedio las Fuerzas Armadas, se vean permanentemente comprometidas en conflictos relacionados con el Orden Institucional manteniendo a este organismo como “El Guardián Extraordinario de la Constitución”⁴⁵.

B) PRINCIPALES LEYES QUE SE DERIVAN DE LA CONSTITUCIÓN Y QUE DICEN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD NACIONAL

1. Leyes Orgánicas Constitucionales

(Requieren para su aprobación, modificación o derogación de los tres quintos de los Senadores y Diputados en ejercicio).

a) *Promulgadas:*

1) *Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional* (Nº 17.997), que determinó la organización y funcionamiento de este Tribunal, ya analizado anteriormente, en cuanto reguló las actuaciones de este organismo autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder, cuyas atribuciones son principalmente pronunciarse sobre la constitucio-

⁴⁵Op. Cit. Rivera Teodoro, 1984, pp. 347/348.

nalidad de determinados preceptos o actos de las autoridades del Estado y resolver conflictos entre las mismas.

2) *Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras* (Nº 18.097), que sobre la base del dominio absoluto que el Estado tiene sobre todas las minas, de conformidad con el artículo 19 Nº 24º, inciso sexto, de la Constitución, estableció un procedimiento objetivo para que cualquier persona pudiera obtener una concesión minera de exploración o explotación, sin intervención de criterios discrecionales de la autoridad administrativa, en cuanto garantiza el libre acceso de los particulares a la propiedad de la concesión y a la explotación comercial de las minas, teniendo presente que la finalidad del Estado es el Bien Común.

3) *Ley Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción* (Nº 18.415), que definió lo que debe entenderse por “restricción” y “suspensión” de una garantía constitucional, acotando así las atribuciones que sobre la materia la Carta Fundamental entrega el Presidente de la República. De esta forma precisa el alcance de tales atribuciones, en cuanto determina qué le es lícito hacer y qué no está permitido a la autoridad. A su vez, estableció las atribuciones que corresponderán durante los estados de emergencia y catástrofe, a los Jefes de la Defensa Nacional que asuman el mando de las zonas de que se trate.

De este modo, también se resguarda la Seguridad Nacional pues se deja claramente delimitado el alcance y ámbito en que las atribuciones excepcionales que se confieren pueden ser ejercidas, lo que supone que la autoridad no puede contravenir tales límites sin incurrir en un acto ilícito e ilegal.

4) *Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones* (Nº 18.460), que reguló la organización y funcionamiento de este Tribunal, en cuanto este Tribunal tiene por objeto garantizar que tanto las elecciones de Presidente de la República y Senadores y Diputados, como los plebiscitos, se celebren en conformidad a la ley y en procesos electorales libres y correctos, garantizándose la real manifestación de la voluntad soberana.

5) *Ley Orgánica Constitucional sobre Consejos Regionales de Desarrollo* (Nº 18.605), que determinó, en general, la organización y atribuciones de estos Consejos, en cuanto afianzó el proceso de regionalización del país, necesario para su desarrollo armónico, y canalizó la participación de la comunidad organizada a nivel regional, para decidir sobre aspectos que inciden en el logro del Bien Común.

6) *Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos* (Nº 18.603), que reguló la actividad de estas entidades, en cuanto encauza dentro de un marco jurídico claro el ámbito de su acción propia, la que siempre debe procurar alcanzar el Bien Común, servir el interés nacional, resguardando la unidad, soberanía, tradición e independencia del país, y orientándola principalmente hacia el acceso a cargos de elección popular y a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas, evitando de esta manera la ingerencia de las colectividades políticas en otros grupos u organismos intermedios.

De esta forma la ley pretende evitar la repetición de acciones de estas entidades que sólo tendían a promover o provocar conflictos y divisiones, a veces artificiales, entre la

ciudadanía, como estrategia para acceder al poder político y así satisfacer intereses partidistas.

b) *Pendientes*

1) *Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema Electoral Público, en lo que se refiere al sistema de votaciones y a las circunscripciones y cuerpo electoral*, en cuanto garantizará que los procesos electorales y el acceso a los cargos de elección popular se realicen mediante procedimientos que asegurarán la libre manifestación de la voluntad soberana.

2) *Ley Orgánica del Congreso Nacional*, que regulará la organización y funcionamiento de este poder del Estado, en cuanto deberá garantizar su debida autonomía e independencia que le permita cumplir con los cometidos que la Constitución Política le encomienda, y permitir que dicho poder del Estado, en su labor colegisladora, actúe en base a criterios objetivos y técnicos, evitando así la proliferación de una legislación demagógica o al servicio de intereses puramente ideológicos, político-partidistas o de otra naturaleza particular, ajenos al interés de la Nación toda.

3) *Ley Orgánica Constitucional sobre Contraloría General de la República*, que deberá determinar su organización y funcionamiento, en cuanto este organismo, como ya se analizara, vela por la legalidad y constitucionalidad de los actos de la Administración. En la actualidad la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (N° 10.336) aborda estas materias y tiene el carácter de ley orgánica constitucional, de conformidad con la disposición quinta transitoria de la Constitución Política de la República.

4) *Ley Orgánica Constitucional relativa a las Municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunal*, que determinará las atribuciones de estas entidades, en cuanto garantizará la debida independencia de estas corporaciones, las que deberán propender fundamentalmente a satisfacer las necesidades de la comunidad local, y encauzará la participación de la ciudadanía a nivel comunal, en la obtención del Bien Común.

5) *Ley Orgánica Constitucional General de Educación*, que establecerá los requisitos mínimos que deberán cumplir los distintos niveles de educación y aquellos que deberán cumplirse para que todo establecimiento educacional sea reconocido oficialmente, garantizándose de esta manera que la libertad de enseñanza no se vea contaminada por influencias político-partidistas o utilizada para propagar doctrinas o ideologías lesivas al interés y a la Seguridad Nacional.

6) *Ley Orgánica Constitucional del Banco Central*, que determinará la composición, organización, funciones y atribuciones de este organismo de carácter autónomo, ya analizado, garantizando que sus cometidos se cumplan teniendo como base criterios de carácter técnico que le otorguen una debida independencia.

2. Leyes de quórum calificado

(Necesitan para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría absoluta de los Diputados o Senadores en ejercicio).

a) *Promulgadas*

1) *Ley Antiterrorista* (Nº 18.314), que determinó las conductas terroristas estableciendo, sobre la base del artículo 9º de la Constitución Política, que el terrorismo es por esencia contrario a los derechos humanos, y fijando una penalidad acorde con la gravedad de este tipo de delitos, contribuyendo de esta manera a preservar la paz social.

b) *Pendientes*

1) *Ley sobre Abusos de Publicidad*, que regulará lo relativo al ejercicio de la libertad de expresión, por cuanto evitará que se cometan abusos en el mismo, que podrían afectar las condiciones de Seguridad Nacional. En la actualidad existe una ley que trata esta materia (Nº 16.643), la que en virtud de la disposición quinta transitoria de la Constitución conserva el carácter de ley de quórum calificado en lo que no sea contrario a ella y mientras no se dicte el correspondiente cuerpo legal.

2) *Ley sobre actividades empresariales del Estado*, mediante la cual se regularán las condiciones en que el Estado podrá desarrollar dichas actividades. En virtud de su rol subsidiario éste debe desarrollar sólo aquellas actividades empresariales que no puedan ser realizadas por los particulares, evitando así que la acción del Estado en este ámbito se extralimite y pueda conculcar los derechos individuales, creando conflictos por demandas reivindicacionistas

3) *Ley sobre Posesión de Armas*, que regulará todo lo relativo a la tenencia y posesión de las armas y similares con el propósito de establecer condiciones que contribuyan a crear las condiciones de una efectiva paz social. En esta materia hoy nos rige la Ley de Control de Armas (Nº 17.798), a la cual se le han introducido recientemente importantes modificaciones, regulando en síntesis, la posesión y tenencia de las armas, explosivos y similares; la fabricación de armamento bélico por los particulares y su exportación y la fabricación por parte de empresas estatales de este material, legislación que también tiene el carácter de quórum calificado en virtud de la disposición transitoria ya citada.

III. CONCLUSIONES

La Constitución Política de 1980 consagra un régimen de tipo presidencialista democrático, en que el Poder Ejecutivo y sus facultades aparecen reforzadas respecto de otros poderes u órganos del Estado. Aquél aparece caracterizado por los siguientes elementos fundamentales:

— El sufragio universal, que permite a la mayoría de las personas que integran la colectividad elegir libre y directamente a aquellos —el Presidente de la República y los parlamentarios— que los representarán en la adopción de las decisiones colectivas. Por lo tanto, el ejercicio de la soberanía está fundamentalmente en manos del pueblo, pudiendo éste incluso ejercerla en forma directa a través del plebiscito. Con todo, este ejercicio no agota la participación del pueblo, el cual a través de la comunidad organizada, encuentra otros canales de participación instituidos en la propia Constitución.

— En segundo lugar, la consagración del Estado de Derecho en la Constitución, no sólo como esquema de sometimiento de las autoridades, poderes y organismos del Estado a la propia constitución y a las leyes, sino como verdadero límite para el ejercicio del poder. Estas características están presentes en la Carta Fundamental en el principio de legalidad y en el estatuto de las garantías constitucionales de los individuos.

— En tercer lugar, la Constitución no sólo consagra la separación de los poderes clásicos, sino que delimita explícitamente el ámbito de su competencia y determina sus relaciones. Entrega a cada uno de ellos los mecanismos suficientes para la mutua limitación de excesos en el ejercicio de sus atribuciones, consecuente con un régimen presidencialista democrático, con la tradición político-jurídica y con las necesidades de perfeccionamiento del sistema político a las actuales circunstancias sociales, culturales, económicas y políticas del país. Asimismo, y como una forma de reforzar los mecanismos de limitación de los poderes del Estado, la Constitución ha dotado al sistema nacional de organismos apolíticos y con suficiente autonomía para actuar como efectivos contrapesos dentro del sistema político, morigerando las tradicionales pugnas y conflictos entre los poderes y creando instancias preventivas de futuras crisis del orden institucional.

El nuevo ordenamiento institucional, recogió la experiencia de la evolución y crisis del anterior sistema político y elevó a rango constitucional las medidas de previsión y reacción que configuran las condiciones necesarias de Seguridad Nacional, a fin de garantizar la estabilidad jurídico-política que instituye la Constitución de 1980 y de asegurar que el Estado pueda cumplir con su finalidad fundamental de promover el Bien Común.

La explicitación del concepto de Seguridad Nacional en la nueva Carta fundamental, contrasta con la ausencia total de mecanismos de esa naturaleza en el antiguo ordenamiento jurídico-político y en especial en la Constitución de 1925, lo cual ha sido percibido por sectores políticamente interesados en impugnar la Constitución de 1980, como un elemento ajeno y contradictorio a los regímenes políticos democráticos occidentales. Así, presentan a la Seguridad Nacional como una ideología, ante la posibilidad de contar con una argumentación, política y jurídicamente aceptable, que niegue la necesidad de la existencia de mecanismos concretos de Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional se presenta en la nueva institucionalidad como una responsabilidad de todos los integrantes de la comunidad nacional, desde la persona, individualmente considerada, hasta las instituciones creadas específicamente para tal efecto.

La Constitución de 1980 institucionaliza el rol de las Fuerzas Armadas y de Orden por primera vez en la historia política de Chile, regulando sus misiones específicas y los cauces de expresión en relación con su papel de garantes del orden y seguridad institucional de la República.

La máxima expresión de la Seguridad Nacional indirecta radica en la estructura de la separación de Poderes y Contrapesos, como una *resultante* de las interrelaciones de los poderes clásicos y la existencia de instituciones contraloras.

La máxima expresión de la Seguridad Nacional directa la constituye el Consejo de Seguridad Nacional, mediante la integración de todos los campos de acción.

La Democracia, como Sistema de Gobierno, aparece como el régimen más apropiado para una condición estable de Seguridad Nacional y un mayor comprometimiento en la búsqueda del Bien Común.

EPILOGO

La falta de una mayor precisión en la elaboración conceptual de la Seguridad Nacional es una realidad que debe enfrentarse hoy día con urgencia, no para imponer criterios dogmáticos, sino que para desvirtuar las principales críticas que se basan en la relativa ambigüedad del concepto y que derivan en un mal intencionado descrédito de la necesidad de regular la existencia de mecanismos positivos de Seguridad Nacional en las estructuras jurídico-políticas de los Estados.

La reflexión en torno al desafío que plantea el concepto de Seguridad Nacional, podría tener en consideración los aspectos que a continuación se señalan a título ilustrativo.

La necesidad de insistir en que la característica principal de la Seguridad, en cuanto concepto, es que esta es ante todo una cualidad o condición necesaria a todo Estado, que no se identifica con ninguna ideología en particular, sino que encuentra su regulación y limitaciones en la obtención del Bien Común.

En consecuencia, la Seguridad Nacional está subordinada a los intereses de toda la Nación, por lo que jamás podría dar origen a una doctrina que inspire la actuación de las autoridades, instituciones civiles, grupos intermedios o de las personas individualmente consideradas. Luego, la participación de quienes tienen responsabilidad en la aplicación activa o pasiva de la Seguridad Nacional, debe desarrollarse dentro de los cauces del ordenamiento de las interrelaciones de toda la estructura del Estado. La Seguridad Nacional tampoco puede ser considerada como una imposición de un sector de la comunidad, sino como una necesidad consciente que debe estar internalizada en el alma de la Nación.

No obstante, el nivel relativo de la condición de Seguridad Nacional depende de las opciones que para cada caso en particular se adopten, por ello la estructura jurídico-política de un Estado, que puede presentar innumerables variables, condiciona la aplicación directa e indirecta de los mecanismos de Seguridad.

Con todo, la búsqueda exagerada de condiciones de Seguridad Nacional en el ordenamiento político-jurídico de un Estado, puede ser percibida como una imposición de condicionantes al sistema nacional, y por esta vía se puede impugnar su carácter apolítico y sin compromisos con ideologías determinadas.

ALGO ACERCA DE LA CRISIS GENERAL DE LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA

José Francisco Aguirre Ossa
Doctor en Derecho

La palabra “crisis” viene del latín crisis y ésta del griego κρίσις, y de ella la Real Academia de la Lengua nos entrega tres acepciones principales. La primera señala que crisis es una “mutación considerable que acaece en una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el enfermo”. En segundo lugar se entiende por crisis una “mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales”. Finalmente puede designarse como crisis la “situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese”¹.

Al tratar de la crisis de la sociedad contemporánea la mayoría de los autores omite darnos una definición de la misma, sin embargo, existen varias descripciones que nos pueden dar la pista para descubrir la acepción en la cual está siendo usada esta palabra y al mismo tiempo nos ayudarán a centrar tan amplio tema.

Así, el autor del estudio “Observaciones sobre dos categorías de la dinámica polomogéna” en la obra *El concepto de crisis*², señala que “hay crisis en cuanto se produce una transformación que pone en juego algo adquirido o una formulación antigua en beneficio de una nueva. La moción de crisis así entendida —sigue explicando el mismo autor— puede tener dos sentidos: crisis de creación o de renovación y crisis de decadencia y de fatiga”.

Como vemos este autor se situó en la primera o segunda acepción del término crisis y por ello, para él, “la crisis no es universal, lo que quiere decir que un grupo de naciones o un continente puede ser centro de una crisis de decadencia al mismo tiempo que otro grupo de naciones u otro continente esté en crisis de crecimiento”.

¹*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Madrid 1970, p. 397.

²Ediciones Megápolis, Buenos Aires 1979, citado por su autor en conferencia realizada en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

Así, él demuestra en otra de sus obras³ que mientras en Europa se vive una crisis de decadencia, Sudamérica “está sacudida por una crisis de crecimiento”.

Ciertamente, que el autor en comento no desconoce las interferencias que, por el volumen de intercambios y comunicaciones, existe entre ambos tipos de crisis, lo cual hace difícil el diagnóstico de cada una de ellas en un caso concreto.

Pocos son, sin embargo, los tratadistas que tengan presente esta distinción, la mayoría hace sinónimo los términos crisis y decadencia, para estos últimos sólo habría crisis de decadencia y de fatiga.

Entre las excepciones a esta generalidad se encuentra el historiador chileno, Gonzalo Vial Correa, quien señala que “la decadencia es una forma o especie de lo que Cristián Gazmuri llama ‘crisis’, concepto más amplio, genérico, que él explica muy bien, pero que no es excluyente del otro”⁴.

Para Vial, “un país está en decadencia... cuando experimenta dificultades graves en mantener y hacer funcionar su sistema político social”⁵.

Pero, este concepto limitado y específico de lo que sería la crisis de decadencia, tampoco es compartido por la generalidad de los autores.

En efecto, cuando hablan acerca de la crisis, como sinónimo de decadencia, se refieren a algo mucho más amplio.

Widow, por ejemplo, habla “crisis general y profunda que sufre nuestra sociedad”⁶, Röpke titula una de sus más importantes obras, *La Crisis Social de nuestro tiempo*, y Solzhenitsyn se refiere a la crisis actual como el “gran cataclismo histórico”⁷, etc.

Pareciera, entonces, que la crisis de decadencia que la mayoría de los autores advierte, es algo que traspasa las fronteras de los países y también los distintos ámbitos del actuar humano.

Puestas así las cosas, es evidente que nuestro trabajo no puede abarcar tal magnitud, pero creemos que puede resultar útil el acercarnos a las causas e indagar el porqué de esta situación. Pero antes, veamos, aunque someramente, en qué consistiría esta peligrosa situación en que se encontraría el mundo, o al menos, nuestro mundo occidental.

³*El Fin del Renacimiento*, Buenos Aires, Belgrano 1981.

⁴Gonzalo Vial Correa: *Decadencia, Consensos y Unidad Nacional en 1973*, en “Política y Geoestrategia” N° 36, 1985, pp. 14 y sig.

⁵*Ob. Cit*, p. 14.

⁶Juan Antonio Widow, *El Problema de la Educación*, en “Academia” N° 3/1982, p. 10.

⁷Alexander Solzhenitsyn, *Advertencia a Occidente* en Denuncia (reunión de discursos de la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago). Santiago de Chile 1981, p. 128.

“Esta crisis consiste —apunta Widow—, fundamentalmente, en la pérdida progresiva de vitalidad, de aquella que, como el ascua bajo la ceniza, constituye la base y el motor para la reacción contra cualquier enfermedad, y que en este caso es la capacidad para discernir entre lo real y lo ficticio, entre lo que nos impone lo existente como objeto de conocimiento y los artificios subjetivos que se proyectan sobre ellos”⁸.

“Cuando la razón pierde su vínculo con lo real —señala el mismo autor—, sus pretensiones de englobarlo todo dentro de lo que ella concibe se hacen irresistibles: ya no hay nada que la modere imponiéndole medida y sobriedad”⁹.

En palabras de otro autor, existiría un proceso de alejamiento de “lo que podría llamarse el sentido de la realidad”, es decir, de “un sano equilibrio entre lo real y la ideación”¹⁰.

“Es precisamente a partir de los albores de nuestra Edad y con la invención en el Renacimiento de la imprenta y de la difusión del libro a ámbitos mucho más amplios, cuando se ha operado en la mentalidad de los hombres una transformación profunda que alguien ha caracterizado como la sustitución de un mundo de cosas por un mundo de conceptos o de ideas —ya hechas, prefabricadas— de las cosas”¹¹.

“Consecuencia de este abstractismo ideológico —señala el mismo autor—, es una pérdida en los espíritus del contacto con lo real y del gusto por ello. El hombre contemporáneo, solicitado por el tráfigo de una vida progresivamente agitada, casi vertiginosa, desconoce cada vez más los placeres y los dolores de una vida de entrega y compromiso”¹².

Pareciera, entonces, que la crisis de decadencia se caracteriza por un “estar fuera de la realidad”, por haberse disociado de ella y fabricar cada uno “su propia realidad” en base a sus ideas, las cuales carecen de lo que en filosofía se llama “fundamento in re”.

Ahora bien, si cada uno vive en un mundo abstracto al margen de las cosas, la verdad, como tal, es decir la adecuación de la inteligencia a la realidad, no tiene cabida, y si la verdad no cabe, todo pasa a tener carácter subjetivo (mi mundo de ideas tiene la misma “realidad” que el de los otros y por tanto vale lo mismo, destruyendo así, la moral, las jerarquías, etc.). Surge entonces la filosofía de los valores y el subjetivismo.

Sin embargo, el hombre necesita algo, que reemplace a la verdad, requiere de un sustituto de la objetividad, y por ello se crea el mito y el consenso.

Así nos enfrentamos a una época en que el mito —el principal de ellos es el mito de la historia— debe ser asumido íntegramente, pues de lo contrario no existirá posibilidad

⁸J.A. Widow, *Ob. cit.*, p. 10.

⁹*Ob. cit.*, p. 11.

¹⁰Rafael Gamba, *El Silencio de Dios*, Madrid, p. 114.

¹¹*Ob. cit.*, p. 120.

¹²*Ob. cit.*, p. 124.

alguna de entendimiento entre las distintas subjetividades. Otro tanto ocurre con el consenso, es decir, con ciertos supuestos —no probados— pero que necesariamente deben ser creados y aceptados para poder vivir en sociedad.

Mediante el mito, explicamos la realidad y mediante el consenso podemos actuar en común.

Por otra parte, esta pérdida progresiva de la realidad y reemplazo por la subjetividad, en la cual cada ser humano no es más que una de ellas que busca acomodo entre otras muchas a través del mito y del consenso, ha redundado en una declinación general de la valentía y un temor también generalizado.

Alexander Solzhenitsyn, señalaba, en su discurso en la Universidad de Harvard, que “la declinación de la valentía puede ser la característica más llamativa que un observador extranjero nota en el Occidente de nuestros días. El mundo occidental ha perdido su valentía civil, tanto si se lo considera un todo, como si se lo mira separadamente en cada país, en cada gobierno, en cada partido político y, por supuesto, en las Naciones Unidas. Tal declinación, en el valor, es particularmente notable entre los grupos gobernantes y entre la elite intelectual, causando de este modo una impresión de pérdida de la valentía por parte de la sociedad entera”¹³.

Evidentemente, que en la medida que sigamos viviendo y “nutriéndonos” de este mundo de ideas prefabricadas no a partir de la realidad, sino con independencia de ella, seguiremos “embobados” —por así decirlo— en esta suerte de “parálisis activa”, que constituye la pérdida de vitalidad y valentía.

Asimismo, es evidente que quien está en tal grado de postración no puede salir por sí solo de ese estado; requiere no sólo de ayuda, sino que también de una voluntad —heroica— para hacerlo. Pero tal enfermedad consiste, precisamente, en la pérdida de esa “voluntad viril”.

Cualquier utopía, como las hemos entendido, requiere para existir de esta situación patológica que mantiene al hombre alejado de la realidad; sólo gracias a esta pérdida de la noción de realidad pueden mantenerse. En el momento que el hombre se recupera de la enfermedad y volviera a tener las fuerzas necesarias para ver la realidad y “comprometerse” con ella, los mundos ideales creados se resquebrajarán y finalmente expuestos al combate con la realidad estallarían en mil pedazos.

De este modo, las utopías, necesariamente tienden a perpetuar este “sopor” que impide que descubramos la verdad.

El marxismo, al ser la más perfecta de tales utopías, plantea un sistema que es una visión general y omnicomprendensiva de este “mundo ideal”, y por ello es también la más débil

¹³A. Solzhenitsyn, *Denuncia*, cit. p. 131.

frente a la realidad. En la medida que nos acerquemos a “lo real” descubriremos la falsedad de sus mitos y, por ello, desplegará una fuerza permanente y constante para mantener al hombre fuera de la realidad.

En otras palabras, la vida de la cosmovisión marxista depende de la crisis.

La “realidad hombre”, con todos sus defectos, limitaciones y grandezas, se olvida y es reemplazada por la “idea hombre” que pasa a ocupar el lugar de dicha realidad.

Nacen así las “utopías”, pues la “idea hombre” no puede “funcionar” en un mundo de realidades sino que ello sólo es posible en un mundo de “ideas-realidades”. La historia deja de ser la relación de hechos humanos pasados, para pasar a ser la Historia —así con mayúscula— que discurre con independencia de los hombres reales, que gira con independencia de estos, pues se subordina solamente a la “idea-realidad del hombre”.

El hombre real, común y corriente no puede detener esta historia, lo mismo que “el progreso”, es decir, se transforman en mitos, con los cuales luego “explicaremos” la “realidad”.

Tal vez la utopía más perfecta, en cuanto que abarca —o pretende abarcar— la totalidad del actuar humano, partiendo siempre, claro está, de lo que hemos llamado la “idea-realidad del hombre”, es decir, que el hombre es un ser que se crea a sí mismo, y por tanto es el centro alrededor del cual todo gira, y que contiene los mitos más sutiles, acabados y coherentes dentro de su sistema o cosmovisión, sea el marxismo.

Ahora bien, estimamos que es de radical importancia la relación entre crisis de decadencia y marxismo.

En efecto, antes veíamos que esta peligrosa enfermedad que parece estar pasando Occidente es una especie de pérdida de vitalidad general, y de anticuerpos para combatir los peligros que actualmente enfrenta nuestra cultura y que ello se debía, fundamentalmente, a una desvinculación de la razón con la realidad y a la sustitución de ésta por una especie de mundo ideal e irreal que creábamos.

“El miedo a la soledad —explica otro autor—, el querer huir siempre de ella, así como la incapacidad de vencerla, caracterizan la esencia del hombre moderno”¹⁴.

Y es que la subjetividad es siempre soledad, pues el ser humano vive “al margen” de otras subjetividades, de ahí la búsqueda de mitos y consensos que lo hagan sentir integrado a algo común, aunque sea aparentemente y en forma efímera.

¹⁴Oberorfer: *La soledad del hombre en la sociedad norteamericana*, Apuntes Escuela de Negocios de Valparaíso.

Hasta aquí llegaremos en la descripción de la crisis, pues no podemos en este escueto trabajo entrar en las múltiples y variadas connotaciones de la misma.

Al ver estas descripciones hemos visto en parte las causas. Pareciera que la pérdida de la realidad, se produce cuando el hombre deja de mirar hacia arriba, y comienza a mirarse a sí mismo sin referencia a su Creador.

El medievo se caracterizó, tal vez, por esa “visión hacia arriba”; el hombre se concibe *a sí mismo* como criatura venida a la tierra para una misión; el punto de referencia de todo su actuar terrenal no se encuentra en la propia tierra, sino en su Creador al cual está ligado. Con el renacimiento el ser humano pierde esa visión trascendente de sí mismo, él pasa a ser su propio punto de referencia, pero se encuentra con el “drama” que no es un ser perfecto, y crea —para subsanar este pequeño detalle— un ideal de hombre, el hombre ya no es lo que en realidad es, sino lo que yo quiero que sea, una abstracción que sirve de medida y referencia a todo el actuar humano, desligado de Dios, establece una nueva ligazón con algo inexistente, crea una nueva “religión” con este ideal que él mismo ha creado.

Así se explica que desde los primeros escritos de Carlos Marx haya una búsqueda consciente de la crisis. El percibe que de la llamada “crisis” depende la existencia de su criatura, y esto no en un plano meramente táctico, sino en el plano ontológico.

A este respecto, Konrad Loew ha realizado un excelente trabajo de recopilación de escritos de Marx a sus seguidores en los cuales se ve su anhelo de crisis¹⁵ y a él nos remitimos.

La pregunta lógica será entonces ¿cómo se puede mantener al hombre alejado de la realidad, es decir, en esta enfermedad? —Porque si existen diagnósticos certeros de la misma y hombres que aún no la sufren con suficiente intensidad; ven lo que pasa y aún tienen ganas de luchar, pareciera relativamente fácil obtener la mejoría—.

A nuestro juicio una de las formas principales como se logra mantener al hombre alejado de la realidad es, entre otras muchas —aunque resulte paradójico—, “gritando a todo pulmón” y por todos los medios disponibles, que estamos en crisis.

Claro está que el significado de esta palabra no es el mismo que hemos manejado y que correspondía a las primeras acepciones que al inicio anotamos.

Los seguidores de la utopía marxista utilizan la tercera acepción, en la cual no cabe posibilidad de mejoría; se pone en duda la continuación, modificación o cese de nuestra sociedad, es decir su ser mismo, y la única posibilidad es volver a nacer de la nada, o lo que es lo mismo, la implantación de su utopía.

¹⁵Konrad Loew, *¿Kann ein Christ Marxist Sein?* Munich, 1985, ed. Castellana Comunio, Santiago de Chile, 1986.

Por ello la estrategia es repetir machaconamente: ¡estamos en crisis!, con lo cual, por una parte, se aumenta la sensación de derrota en aquellos que viendo la situación de pérdida de voluntad se sienten impotentes para combatirla, o lo que es lo mismo se avanza en la crisis, y por otra se mantiene “adormecidos” a quienes en el estado más avanzado de la enfermedad ya han perdido del todo el contacto con la realidad, y viven en su prefabricado mundo de ideas-realidades, en donde los enfoques y soluciones marxistas encajan perfectamente.

Con lo cual resulta que gritando y pregonando por doquier la crisis la producen y mantienen.

Existe, entonces una íntima relación entre el marxismo y la llamada crisis de la sociedad contemporánea. El marxismo es, hoy por hoy, uno de los factores fundamentales que impide la recuperación o mejoría de nuestra decadencia.

Pero hay posibilidades de lograr esta recuperación, existe —contrariamente de lo que señala el marxismo— un camino para volver a la realidad y superar esta “crisis”, ese camino es la vuelta a la doctrina y filosofía tradicional católica que con su realismo intrínseco, es la única capaz de restablecer la dimensión verdadera del hombre y el mundo, de ahí los intentos cada vez mayores por parte de los seguidores de Marx —de aquellos que necesitan y anhelan la crisis—, de infiltrar a la Iglesia y contagiarla de esta peligrosa enfermedad.

LA PERSISTENCIA DEL PROBLEMA COMUNISTA

Arturo Lane Ortega
Analista Político

Es común escuchar opiniones de algunos sectores que señalan la persistencia del problema comunista a pesar de la ilegalización del Partido Comunista y su consiguiente represión como forma de demostrar la ineficacia de tal medida para combatirlo. Abogan también por su reingreso a la legalidad, sosteniendo que es un hecho social imposible de erradicar de la vida política del país. Para conciliar tales opiniones con su adhesión a la democracia, afirman que el Partido Comunista de Chile ha tenido un comportamiento democrático.

Quienes defienden su ilegalización sostienen que autorizar su existencia legal supone legitimar la aplicación de unos métodos de acción política y una ideología incompatibles con la democracia. Su legalidad supondría aceptar su acceso al gobierno como lo demuestra la experiencia histórica chilena. Tal posibilidad ya no es aceptada por las FF.AA.

Por su parte, el Partido Comunista mantiene una línea de lucha armada cuyo propósito es imposibilitar la transición a la democracia sin su legalización. Para sus defensores democráticos tal consideración pesa entre los argumentos favorables a esta última. Sin embargo, para quienes se niegan a legalizarlo, sólo significaría facilitar al comunismo su acción subversiva y al poco tiempo se produciría nuevamente el derrumbe del régimen democrático. Para éstos la ilegalización del comunismo no supone su desaparición política a corto plazo, sino su ilegitimación y la posibilidad de combatirlo en todos los terrenos, tal como plantea el comunismo su lucha en la sociedad.

Por todas estas razones, parece necesario analizar el fenómeno de la persistencia del problema comunista a la luz de nuestra experiencia histórica.

RESEÑA HISTORICA

Después del Radical y de lo que queda del Democrático, el Partido Comunista es ahora el más antiguo en Chile. Fundado en 1922, es heredero del Partido Obrero Socialista (P.O.S.). Nació estrechamente vinculado al comunismo soviético a cuya Internacional adhirió desde su fundación, caracterizándose por su lealtad a Moscú.

Desde un primer momento recogió el apoyo que los obreros de las salitreras le prodigaban al P.O.S. Los trabajadores salitreros poseían una antigua tradición de lucha sindical no exenta de violencia. Producida la crisis económica de 1931, miles de ellos quedaron cesantes emigrando al resto del país, lo que facilitó la organización del Partido Comunista a través de todo el territorio nacional.

Bajo el primer gobierno del General Ibáñez fue declarado ilegal y hubo una sistemática vigilancia sobre ciertos gremios en los cuales preocupaba su influencia. Particularmente activa fue la participación comunista en el movimiento de estudiantes que luchó contra aquel gobierno.

A mediados de la década de los años treinta se produce una transformación cualitativa importante en el comunismo chileno, puesto que abandona su línea exclusivamente obrerista que lo había llevado al aislamiento político, para dar cabida a entendimientos con partidos representativos de la clase media. Fue la aplicación en Chile de la línea del Frente Popular, que en Francia triunfó en 1936 y que en 1938 llevó a la Presidencia de la República al radical Pedro Aguirre Cerda.

En 1946 contribuyó a elegir al Presidente González Videla que lo incorporó al gabinete. A pesar de formar parte del gobierno, el Partido Comunista organizó una oleada de huelgas y conflictos sociales, como la primera toma de sitios en lo que hoy es la población La Legua, que llevaron al país a un estado de violencia extrema. Esta dualidad que lleva al Partido Comunista a participar en el gobierno pluripartidista y a la vez a acicatear los conflictos sociales, es la misma que llevó al Presidente socialista francés François Mitterand, a excluirlo de la combinación gubernamental. El Presidente González Videla hizo algo más drástico: propuso al Congreso Nacional la ilegalización del comunismo, acusándolo de promover la subversión, legislación aprobada incluso con votos socialistas.

Desde ese momento la principal motivación de algunas colectividades políticas consistió en la exigencia de legalizar al comunismo. Aunque el General Ibáñez había prometido derogar la ley de Defensa de la Democracia, texto que contenía las disposiciones que colocaban fuera de la ley al Partido Comunista, gobernó en su segunda administración utilizando sus disposiciones, aunque les permitió publicar su diario "El Siglo" y contar con un par de diputados elegidos en listas de uno de los partidos socialistas existentes por entonces.

En agosto de 1958, una combinación de partidos representativos de las candidaturas presidenciales de los señores Allende, Bossay y Frei procedieron a derogar dicha ley,

apenas días antes de las elecciones presidenciales de aquel año. Triunfó don Jorge Alessandri, pero Allende, con apoyo comunista perdió sólo por 40.000 votos.

Se inauguraba así un nuevo período de la historia del Partido Comunista de Chile que reingresaba a la legalidad dentro de la que él denominó "vía pacífica", línea de acción política que supuestamente se inspiraba en la renuncia del Partido Comunista al uso de la violencia y su sometimiento a la legalidad constitucional. Se presentaba la "vía pacífica" como producto del cambio del comunismo mundial hacia procedimientos evolutivos, con el consiguiente abandono de la práctica revolucionaria. Así lo percibía, por ejemplo, el ideólogo de la Democracia Cristiana Señor Jaime Castillo V. en 1961 (Teoría y práctica de la Democracia Cristiana chilena, p. 96) y aún seguía creyendo en 1971 en la naturaleza pacífica de la política que el Partido Comunista denominaba "vía pacífica", la cual terminó por abandonar en 1965, substituyéndola por una "vía de masas dominando todas las formas de acción". Sin embargo, la idea de que la "vía pacífica" constituía la renuncia a la violencia constituye un error objetivo en concepto de los propios dirigentes comunistas, puesto que la diferencia entre la "vía pacífica" y la "vía armada" consiste sólo en "el empleo o no de las armas como medio dominante de lucha" (Luis Corvalán, Rev. Internacional, N° 12, 1963). El Senador comunista Volodia Teitelboim afirmaba en 1969 que la "vía pacífica" es un término que "no tiene ningún sentido" puesto que para el Partido Comunista "la acción 'pacífica' como la 'armada' son perfectamente compatibles". (El Siglo, 16-II-69). Jamás durante el período que duró "la vía pacífica", ni después, hubo paz social o política en nuestro país. Cada uno de los gobiernos que precedieron al de Allende debió enfrentar la violencia social sistemática desencadenada por el Partido Comunista que condujo siempre a situaciones límite que demuestran la decisión con que agudizaba los conflictos sociales.

Doce años después de su legalización, el Partido Comunista se constituyó en el partido clave de la Unión Popular y del gobierno de Salvador Allende. Sólo tres años más le bastaron para producir lo que el señor Frei denominó en su conocida carta al Presidente de la Organización Mundial de la Democracia Cristiana, el italiano Mariano Rumor, como la mayor crisis institucional de nuestra historia.

II ILEGALIDAD Y PERSISTENCIA DEL PROBLEMA COMUNISTA

Los argumentos políticos esgrimidos por los opositores a la legislación anticomunista eran más o menos los mismos que se sostienen en la actualidad. El principal se refería a la limitación de los derechos humanos de los comunistas. Es preciso señalar la diferencia entre la ley de Defensa de la Democracia y la actual legislación: consiste en que la presente va dirigida sólo a prohibir la existencia legal del Partido Comunista y la exacerbación política de la lucha de clases que pudiere contener el fundamento teórico o práctico de cualesquier partido. Mientras que la anterior suprimió también sus derechos políticos a los militantes de aquel partido, llegando incluso a borrar a los comunistas de los registros electorales por su sola condición de miembros de aquella colectividad y a incapacitarlos para el ejercicio de cargos públicos.

Se argumentaba también que la represión del comunismo llevaba aparejada la persecución al movimiento sindical, aunque por su parte, la razón manifestada por los socialistas para apoyar la aprobación de la Ley de Defensa de la Democracia fue que sus propios dirigentes sindicales eran agredidos por la violencia comunista, presentando algunos casos de homicidios cometidos por los comunistas en las personas de militantes socialistas. Le correspondió al propio Salvador Allende exponer en el Senado la posición anticomunista del Partido Socialista en ese momento.

Otros sostenían que dividir a la ciudadanía entre comunistas y anticomunistas traería aparejado al crecimiento del Partido Comunista, porque se lo identificaría con las causas justas ya que al perseguir a los comunistas se reprimiría a su vez al movimiento social del que forman parte. A ello se contestaba que la violencia y la huelga política no constituían causas justas y que la ley de Defensa de la Democracia no derogaba la legislación laboral existente ni el funcionamiento de los Tribunales de Justicia.

A su vez el señor Frei hacía escuela, no sólo en su partido, con su conocida frase: “Hay algo peor que el comunismo; es el anticomunismo”, que colocaba la lucha contra el comunismo en una desmedrada posición ética.

Hoy por hoy, se sostiene que “es preferible tener a los comunistas sentados en la mesa de la discusión política y no bajo ella”, como manera de vigilarlos mejor y de evitar que transformen toda la vida política en un asunto policial que impida el funcionamiento de la democracia. Se responde por quienes sostienen la necesidad de mantenerlo fuera de la ley, que ello implica desconocer la naturaleza de la organización del Partido Comunista, puesto que jamás abandona éste su estructura clandestina destinada a promover la subversión.

Se sostiene igualmente que su ilegalización debe determinarla un tribunal especial que juzgue los actos inconstitucionales del Partido Comunista. Que dentro del sistema democrático no cabe prohibir las ideas políticas y la libertad del ciudadano para elegir entre ellas. Otros agregan que la democracia liberal sólo vela por la libertad y que por lo tanto el sistema no tiene derecho a determinar qué ideología sobre la justicia puede o no puede tener viabilidad jurídica. Agregan que el marxismo es una filosofía humanista.

Se sostiene por la otra parte que esta argumentación hace tabla rasa de la experiencia comunista en Chile que demuestra su incompatibilidad absoluta, tanto teórica como práctica, con el sistema democrático, particularmente con el de la democracia liberal. También desconoce tal argumentación la dificultad que plantea la aplicación de sanciones a un partido antidemocrático que no asume directamente su responsabilidad en los actos subversivos, puesto que utiliza estructuras separadas para ejecutarlos. Se dice: ¿Qué se obtendría con proscribir sólo al Movimiento Armado Manuel Rodríguez si se mantiene la legalidad de quien instiga, organiza y financia sus actos terroristas? ¿Qué tribunal podría juzgar la conducta de un partido que ha destruido el orden jurídico mediante una revolución consumada?

Tampoco les parece consistente el argumento sobre la incapacidad de la democracia liberal para prohibir la organización comunista, puesto que existe bajo cualquier régimen

ideológico el derecho de la Sociedad a defenderse de las organizaciones que propician en su ideología, su destrucción violenta.

Por último, se afirma que aunque una determinada filosofía pueda contener elementos humanistas en sus fundamentos, ello no representa obstáculo para que en su praxis conduzca a fines y medios aberrantes. Se agrega por vía demostrativa que no hay un solo movimiento terrorista que hoy no esté fundamentado en el supuesto humanismo del marxismo.

En todo caso, sea cual sea la posición que adopten frente a la ilegalización del Partido Comunista, todos parecen comprender que el Partido Comunista jamás se dejará reducir a la mera legalidad en su accionar político.

Analizaremos ahora otros argumentos sostenidos por ambas posiciones y que merecen un tratamiento más detallado.

1. *Posición preponderante del Partido Comunista en la política chilena*

A lo largo de su ya dilatada existencia, dentro o fuera de la ley, el Partido Comunista ha sido el centro de la controversia política y la tentación de su apoyo electoral ha determinado la posición proclive a colaborar con él, de muchos partidos y de sus líderes, lo que inevitablemente ha radicalizado la política chilena. En particular ha producido la izquierdización del centro. Tal radicalización ha afectado también a sectores políticos de origen católico que creyendo constituir una alternativa al comunismo, homologan algunas de sus metas y procedimientos, ofreciendo también una revolución.

A mediados de la década de los años sesenta, por influencia de la Revolución Cubana y como reacción a lo que denominaron "oportunismo demócrata cristiano" al ofrecer una "revolución semántica", sectores clericales elaboraron la llamada "Teología de la Liberación", cuya finalidad declarada es el entendimiento "estratégico" de los cristianos con los marxistas, en particular con los comunistas.

De tal modo que el Partido Comunista se transformó en cancerbero de las metas ideológicas de una amplia constelación de partidos chilenos, cuyos dirigentes se sentían en la necesidad de rendir testimonio de su voluntad revolucionaria.

Esta posición rectora de la política chilena se logró, además, al costo de producir la disgregación de los partidos del centro. Así el Partido Radical expulsó de sus filas a todos sus dirigentes anticomunistas y terminó por atomizarse en numerosas fracciones. Este fue el precio que debió pagar para ser aceptado como integrante de la Unidad Popular.

Por su parte, la Democracia Cristiana dio origen a la creación del Mapu, que al poco tiempo se declaró marxista-leninista y a la Izquierda Cristiana, que adoptó "el método de análisis social del marxismo". Entre ambos hechos transcurrió la campaña presidencial del señor Tomic, quien procuró sin éxito, obtener el apoyo marxista para su postulación. No

obstante el fracaso de tal intento, seguía prometiendo en su campaña que gobernaría con aquellos partidos si era elegido presidente (Manteniendo su fidelidad a esta posición, el señor Tomic propuso en carta dirigida a un integrante de la Junta de Gobierno y posteriormente en una declaración pública aparecida en diciembre de 1973, el establecimiento de un gobierno basado en las FF.AA., la Democracia Cristiana y los partidos marxistas).

Todos estos hechos tendieron a desestabilizar el sistema democrático chileno, en concepto de quienes plantean la necesidad de mantener la ilegalidad del comunismo, al transformar al Partido Comunista en auténtico árbitro de la actividad política en nuestro país, situación que en su concepto, tiende a repetirse nuevamente con algunos de esos mismos partidos. Ello no facilitaría, en su opinión, su legalización, puesto que las FF.AA. no aceptan que el Partido Comunista juegue tal rol en la sociedad.

2. Argumento sociológico. El Partido Comunista como fenómeno social

Todo partido es un hecho social en cuanto ocurre en la sociedad, pero quienes sostienen que el Partido Comunista es un hecho social no lo afirman como perogrullada, sino que pretenden sostener que tal partido es consubstancial a la sociedad chilena y que por tal motivo jamás podrá ser erradicada su existencia de la vida política nacional. Tal argumentación carece de consistencia para algunos sociólogos, porque el Partido Comunista es fundamentalmente un fenómeno político cuya existencia dependerá del desarrollo político e institucional del país. Ningún partido, afirman, es un “fenómeno social consubstancial a la sociedad” y consecuentemente necesario a su existencia.

Puede sostenerse válidamente que las tendencias políticas, ya sean conservadoras, progresistas o centristas, son constantes de toda sociedad. Pero ello no autoriza a deducir que los partidos que las representan en un momento dado de la historia política sean de una vez para siempre factores necesarios de esa sociedad.

Hay que recordar que según la propia ideología marxista el proletariado es una clase que “se hace”. No existe en sí misma mientras los proletarios no toman conciencia de clase y que la misión del Partido Comunista consiste justamente en forjar su existencia según su propia concepción ideológica partidista.

El Partido Comunista, como cualquier otro partido, es antes que nada una oligarquía dirigente con voluntad de supervivencia política. Pero a diferencia con los demás, excepto con la Democracia Cristiana en alguna medida, posee unos cuadros burocráticos y una organización que le permiten desarrollar su acción en diversos frentes sociales, lo que le da presencia política en amplios sectores. Como se verá al tratar de la praxis del Partido Comunista en Chile, la instrumentalización de los conflictos sociales le permite confundirse con los estratos sociales en que actúa. Pero ello no autoriza a confundirlo con la sociedad misma. Quienes, desde posiciones democráticas, sostienen esto último, no perciben que tal afirmación implica que íntimamente no creen ser auténtica alternativa frente a un partido que, según se deduce de tal afirmación, sería la propia sociedad.

3. *Argumento económico. La Miseria*

Todos están de acuerdo en que la miseria contribuye a engendrar toda clase de rebeldías sociales y que facilita el avance del comunismo. Pero algunos condicionan la superación del comunismo a la desaparición de la miseria. Sin embargo, el tema merece un análisis más detenido, porque los partidos comunistas más importantes de occidente se encuentran en naciones que han superado la miseria como problema de las grandes masas, aunque exista una miseria residual. Es el caso de Italia, por ejemplo, que nunca ha conocido mayor bienestar que el presente.

Tal situación parece tener por origen lo que Duverger denomina “el fenómeno de la persistencia de las instituciones”, caracterizado porque no son los problemas que pudieren haber motivado su aparición los que justificarían la conservación de las instituciones. Por el contrario, puede suceder que ciertos conflictos subsistan porque tales instituciones aún existen. Para ilustrar su punto de vista pone como ejemplo el caso del Partido Radical francés, el cual mantiene su posición laicista en circunstancias que el fenómeno del clericalismo que le dio origen ha sido superado en aquel país.

En verdad, las metas revolucionarias que constituyen la razón de ser del Partido Comunista no estarían cumplidas aunque desapareciera la miseria. Porque el proyecto político del comunismo es la estructuración de la sociedad sobre bases radicalmente distintas. De tal manera que afirmar que el solo progreso económico sea el remedio que garantiza la desaparición del comunismo sería simplemente una falacia política. La lucha para superar la miseria, por lo demás, es un imperativo moral de toda sociedad y es tarea permanente que no debiera fundarse en el temor al comunismo.

Si bien es cierto que la miseria es causa de muchas rebeldías sociales, el Partido Comunista no desaparece con sólo erradicarla. Ello coloca el problema comunista en el plano preponderantemente político.

4. *Argumento de Soberanía Nacional. Internacionalización de la Política Chilena*

Hay conciencia entre quienes defienden la actual legislación anticomunista, de que la existencia del Partido Comunista no depende de la posición que la ley le asigne y tampoco es un fenómeno social sin el cual la sociedad no pueda existir. Pero afirman que la existencia del Partido Comunista depende en gran medida del apoyo logístico de la URSS. Sin el cual el Partido Comunista no habría sido nunca un factor importante de la política chilena. Este hecho, sostienen, ha internacionalizado nuestra política, porque otros partidos se han visto en la necesidad de recurrir al apoyo de las potencias occidentales para equilibrar el poder que genera la ayuda soviética al Partido Comunista en Chile.

Obtienen tal ayuda debido a que los países occidentales desean contener el avance comunista sobre su propia área geopolítica de influencia. Por tal razón, sostienen, los dirigentes de estos partidos no tienen interés en combatir al Partido Comunista, puesto que

saben que mientras persista el problema comunista aseguran la continuidad del apoyo exterior.

El combate en contra del comunismo, afirman, debe ser financiado por el Estado y se justifica tanto como combatir cualesquier flagelo que afecte a la población.

Consideran que el respaldo extranjero a ciertos partidos se extiende hasta sus posiciones contingentes en la política interna y a la vez trasciende a las relaciones internacionales de nuestro país, constituyéndose así en un peligro para nuestra soberanía nacional. La presión económica, el cuestionamiento del país en los organismos internacionales, la tergiversación de sus políticas internas en los medios de comunicación mundiales, el respaldo a ciertos dirigentes en desmedro de otros dentro de los propios partidos que desfigura su democracia interna, el adiestramiento político de sus militantes presentado como cooperación internacional que los constituye virtualmente en francos agentes de gobiernos extranjeros son también, a su juicio, los instrumentos de esta intervención. Todo ello conduciría a transformar la política interna en campo de batalla de la política exterior de las grandes potencias.

Tal intervención, en consecuencia, trastorna la vida democrática en la medida en que aquellos grupos o partidos que carecen de respaldo extranjero, no tienen posibilidad alguna de existencia dentro de un sistema democrático alterado en su funcionamiento por tal fenómeno.

El futuro de la democracia quedaría cuestionado, porque la campaña por conquistar el poder incrementará la intromisión extranjera con la consiguiente distorsión de la voluntad popular. Este sería uno de los efectos más perniciosos del problema comunista y explicaría en parte su persistencia.

III

TEORIA COMUNISTA SOBRE EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA

Un partido político es una organización de ciudadanos que, reunidos en torno a una ideología o a un programa de gobierno, pretenden realizarlo luchando por la conquista del poder político. Tal lucha se da a través de elecciones en el sistema democrático. Es de la esencia de la democracia que esta contienda no termine con el triunfo de un partido. Para que esto ocurra, el partido que está en el gobierno debe comprometerse a no ejecutar políticas que destruyan los fundamentos sociales, económicos ni culturales que sustentan a los demás partidos o a sus simpatizantes. Dicho compromiso contiene además la disposición de abandonar el poder por parte del partido gobernante, cuando ha perdido las elecciones realizadas con respecto a la norma de que el voto debe ser libre, secreto e informado y al más amplio acceso de los demás partidos a los medios de comunicación social para su propaganda. A su vez, los partidos de oposición deben respetar el derecho a gobernar del partido gobernante por el plazo constitucional establecido.

Esto es la democracia liberal, que en su concepción exige que la lucha quede reducida al campo político, dejando fuera de ella los demás aspectos de la vida social. Es éste el tipo de

democracia en que están pensando los partidos que en Chile se definen a sí mismos como democráticos, pero que los comunistas denominan partidos burgueses. Si un partido, ya sea en el gobierno o en la oposición, no se atiene a tales compromisos, no podrá funcionar normalmente el sistema democrático. Veamos si el Partido Comunista se ajusta al modelo de partido democrático aquí descrito y si su proyecto político es compatible con la democracia.

1. *La Democracia y el Marxismo-Leninismo*

Para comprender la posición del Partido Comunista frente a la democracia hay que recordar su concepto del Estado. Sobre el particular Lenin se extiende ampliamente en su obra "El Estado y la Revolución", que citaremos en el presente párrafo.

Para él como para Marx y Engels "el Estado es un órgano de dominación de clases, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del 'orden' que legaliza y afianza esta opresión...". El origen opresor del Estado debe encontrarse en que "es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden, objetivamente, conciliarse".

Consecuente con este dudoso dogma acerca del Estado, que no apoya en modo alguno la ciencia histórica, afirma Lenin que "todo Estado es una 'fuerza especial para la represión' de la clase oprimida. Por eso, todo Estado ni es libre ni es popular". El ejercicio de esta represión es encomendado a "destacamentos especiales de hombres armados, que tienen a su disposición cárceles y otros elementos". Agrega: "tenemos derecho a hablar de destacamentos especiales de hombres armados, pues la fuerza pública, propia de todo Estado, 'ya no es' la población armada, su 'organización armada espontánea'".

La conclusión lógica de estas premisas la formula Lenin diciendo que "si el Estado es un producto del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, si es una fuerza que está por encima de la sociedad y que 'se divorcia más y más de la sociedad', resulta claro que la liberación de la clase oprimida es imposible, no sólo sin una revolución violenta, sino también sin la destrucción del aparato del poder estatal que ha sido creado por la clase dominante y en el que toma cuerpo aquel 'divorcio' ". ¿A quién puede extrañar, en consecuencia, que el Partido Comunista chileno ratifique su vocación por la violencia? Optar públicamente por otra conducta sería una simulación.

Siendo el Estado un sistema represivo que responde a los intereses de la clase dominante, que hay que destruir mediante la violencia, cabe preguntarse por el espacio que le queda a la democracia. Para Lenin la democracia es "la mejor envoltura política del capitalismo". Sin embargo, afirma que "Democracia es el estado que reconoce la subordinación de la minoría a la mayoría llamada a ejercer la violencia sistemática de una clase contra otra, de una parte de la población contra otra".

Conviene tener presente que la mayoría a que se refiere Lenin está representada por "la vanguardia organizada del pueblo" o por "los elementos más conscientes del proletariado".

Estos “elementos” son los miembros del Partido Comunista, que a su vez están sometidos al Comité Central del Partido. En consecuencia, la “dictadura del proletariado” es ejercida en realidad por una minoría de minorías. Esta es una de las llamadas “leyes del paso al Socialismo” que en la Conferencia de Moscú de 1957 se formulaba del siguiente modo: “La dirección de las masas trabajadoras por el partido marxista-leninista (Comunista) núcleo de la clase obrera, en la revolución socialista realizada bajo una u otra forma”.

Para Lenin y los comunistas se habrá llegado en esta etapa a “la Democracia para la mayoría gigantesca del pueblo y represión por la fuerza, o sea, exclusión de la democracia para los explotadores, para los opresores del pueblo: he ahí la modificación que sufrirá la democracia en la transición del capitalismo al comunismo”. Como se ve, la modificación de la democracia consiste en la instalación de la dictadura del Partido Comunista, cuyo resultado ha sido en la URSS la creación de una “nueva clase” privilegiada que somete a la mayoría.

Téngase presente que “la transición de la sociedad capitalista —que se desenvuelve hacia el comunismo— a la sociedad comunista es imposible sin un ‘período de transición’, y el Estado de este período no puede ser otro que la dictadura revolucionaria del proletariado”.

Hay que tener presente que según Lenin “la noción científica de dictadura no significa otra cosa que un poder ilimitado, no sujeto a ninguna clase de regla y directamente apoyado en la violencia” (Historia del problema de la Dictadura. Lenin).

La democracia, en todo caso, no tendría mucho futuro bajo un gobierno comunista, porque según Lenin “se olvida constantemente que la destrucción del Estado es también la destrucción de la democracia, que la extinción del Estado implica la extinción de la democracia”. Como puede observarse, en ninguna etapa del gobierno del Partido Comunista habrá democracia en el sentido de la democracia liberal, de la democracia electoral en que compiten diversos partidos en elecciones libres. Dice Lenin del sufragio universal: “Hay que advertir, además, que Engels, con la mayor precisión, llama también al sufragio universal instrumento de dominación de la burguesía”.

De la democracia liberal, dice Lenin: “en la sociedad capitalista tenemos una democracia amputada, mezquina, falsa, una democracia solamente para los ricos, para la minoría. La dictadura del proletariado, el período de transición al comunismo aportará por primera vez la democracia para el pueblo, para la mayoría, a la par con la necesaria represión de la minoría, de los explotadores. Sólo el comunismo puede proporcionar una democracia verdaderamente completa, y cuanto más completa sea antes dejará de ser necesaria y se extinguirá por sí misma”.

Debe quedar en claro que el período de la dictadura del proletariado para Lenin “se trata, a ciencia cierta, de un proceso largo” antes que se extinga el Estado. La dictadura soviética fue establecida en 1917 y no tiene visos de terminar ni menos se divisa la extinción del Estado, que se fortalece día a día.

El jurista Hans Kelsen, en su obra "Teoría Comunista del Derecho y del Estado", manifiesta que "todas estas absurdas contradicciones son consecuencia inevitable de que la dictadura del proletariado es exactamente lo que su nombre indica: una dictadura, no una democracia, y de que haya que interpretarla como si fuera una democracia porque así la llamaron Marx y Engels".

Resumiendo el juicio crítico de Kelsen sobre el concepto leninista de democracia, referido a la obra "El Estado y la Revolución" que hemos estado analizando, expresa que "consecuente con la doctrina según la cual ningún Estado puede ser una democracia —doctrina defendida en contradicción con la doctrina, también defendida, de que sólo un Estado puede ser una democracia y de que la democracia es, para la clase trabajadora, la mejor forma de gobierno en un Estado capitalista y, al mismo tiempo, la forma de gobierno del Estado proletario— Lenin declara: "Sólo en (una) sociedad comunista, cuando la resistencia de los capitalistas haya sido quebrada por completo, cuando los capitalistas hayan desaparecido, cuando no haya clases (esto es, cuando no haya diferencias entre los miembros de la sociedad en sus relaciones con los medios de producción), sólo entonces 'el Estado cesará de existir' y 'se volverá posible hablar de libertad'. 'Sólo entonces una democracia realmente plena, una democracia sin ninguna excepción, será posible y será realizada' ".

Continúa Kelsen con lógica implacable su análisis de la teoría leninista de la democracia: "Primero, la democracia más complera era el Estado proletario, y la democracia era posible sólo dentro de un Estado. Ahora, la 'democracia plena' es posible sólo cuando ese Estado haya cesado de existir. Pero esta 'democracia plena' 'será realizada' sólo para desaparecer. Lenin continúa: 'Sólo entonces la democracia misma comenzará a extinguirse' ".

Como corolario de tanta contradicción de Lenin destinada a ocultar el verdadero contenido de la dictadura del proletariado, diametralmente opuesta a la democracia, concluye Kelsen: "Después de que el Estado haya cesado de existir, la democracia 'comenzará' apenas a extinguirse, de manera que habrá un período durante el cual la sociedad comunista no será un Estado, pero será una democracia, a pesar del hecho—sobre el cual Lenin insiste con otro motivo— de que 'la democracia es también un Estado' y que en consecuencia la democracia también desaparecerá cuando el Estado desaparezca' ".

A la luz de su ideología sobre la democracia, que hemos revisado en el párrafo anterior, se llega a la conclusión inevitable de que el Partido Comunista es subversivo, sea cual fuere la posición que la ley le asigne en el ordenamiento político. Porque para realizar su fin revolucionario, tendrá que crear las condiciones de perturbación del orden interno necesarias para materializar su proyecto político. De allí que el Partido Comunista jamás se dejará reducir a la legalidad.

Cuando actúa dentro del sistema democrático, sólo muestra la parte de su estructura que le es estrictamente indispensable para intervenir dentro de las instituciones políticas del país. Pero conserva el resto en la clandestinidad. Por ello, quienes suponen que legitimarlo

garantiza que el Partido Comunista se atenderá a la legalidad, están en un error. La legalidad sólo le sirve para utilizar su participación política en apoyo de su aparato clandestino.

IV

ORGANIZACION DEL PARTIDO COMUNISTA

La organización del partido es un elemento básico para la acción revolucionaria. Expresaba Lenin en su ensayo “¿Qué hacer?”, que “el trabajo para que se cree una organización de combate y se lleve a cabo una agitación política es obligatoria en cualesquiera circunstancia ‘grises y pacíficas’, en cualquier período de ‘decaimiento del espíritu revolucionario’. Y aún más: precisamente en tales circunstancias y en tales períodos es especialmente necesario el trabajo indicado, porque en los momentos de explosiones y estallidos es ya tarde para crear una organización; la organización tiene que estar preparada para desarrollar inmediatamente su actividad”.

La consideración primordial para comprender la naturaleza organizativa del Partido Comunista es su condición de partido revolucionario, cuya acción política es la subversión. Se comprende que cualquiera organización destinada a realizar la revolución por tales medios deberá poseer una estructura clandestina, aunque participe legalmente en la vida política. De tal manera que lo que se conoce del Partido Comunista es apenas aquella parte de su organización relacionada con su participación en las instituciones públicas, cuando se encuentra en la legalidad.

Sin embargo, aunque su existencia esté autorizada por la ley, la mayor parte de su actividad es clandestina, por su naturaleza subversiva. Su participación en la vida institucional le permite apoyarla presionando a fin de paralizar la represión que necesariamente deben practicar los órganos del Estado cuando se atenta contra el orden público. De allí que para el Partido Comunista la legalidad es indispensable a su finalidad revolucionaria.

En la etapa de ilegalidad del Partido Comunista se sostiene en su estructura clandestina y en el apoyo que le brindan otras organizaciones políticas, culturales, religiosas, sindicales o sociales. Esta es una de las razones que siempre lo impulsan a evitar el aislamiento político. Una de sus acciones clandestinas características consiste en la infiltración de otras colectividades para facilitar y asegurar la formación de “frentes amplios”, “centrales únicas”, “coordinadoras”, “mesas de concertación” en que los comunistas se reservan el papel de directores de la orquesta.

En marzo de 1925 y febrero de 1926 se celebraron en Moscú dos conferencias dedicadas a la organización, con la presencia de los dirigentes de los partidos comunistas hasta ese momento reconocidos por la Internacional, entonces denominada Komintern. En ellas se acordó adoptar para todos sus integrantes el mismo esquema organizativo basado en una estructura celular, fortaleciendo la verticalidad del mando a la que los comunistas denominan “centralismo democrático”.

Resume Jules Monerot en su "Sociología del Comunismo" el resultado de tales acuerdos diciendo que "la unidad básica, la célula, no comunicará ya normalmente con la unidad básica (así se suprimen prácticamente las constantes y amplias discusiones y confrontaciones). Las comunicaciones serán verticales de arriba abajo. Un secretario representará la instancia superior en el seno de la inferior (y no al revés). Y en las asambleas informativas, no se determinará la línea del partido, sino que se da a conocer esta línea a los que deben aplicarla". Y agrega Monerot que "gracias a los estatutos de la Internacional Comunista y a las condiciones en que los diversos partidos comunistas del mundo podían ser admitidos en ella, la teoría de los dos aparatos, uno legal y otro ilegal, pasa, desde los primeros congresos, del plano de la doctrina al de la institución, del plano de la expresión al de los actos. No sólo el recurso a la ilegalidad, sino también la coexistencia de una acción ilegal y de otra legal forman parte constitutiva del comunismo".

Sabido es que Lenin concibió su partido como un ejército de revolucionarios profesionales en que una parte importante de sus miembros son funcionarios del "aparato" partidista. Esta burocracia del partido impide el funcionamiento del sistema democrático dentro de la colectividad mediante la verticalidad del mando. Ya en 1925 sostenía la ex militante comunista alemana Ruth Fisher que la duodécima parte del Partido Comunista alemán era asalariada del partido. Juzgaba que "a partir de ese momento, las conferencias de funcionarios responsables del partido son reuniones de empleados que sostienen al que los emplea".

Como presupuesto para el funcionamiento de esta organización, debemos referirnos al papel desempeñado por el "Centro" jerárquico en la definición e interpretación de la ideología marxista leninista. El Partido Comunista mantiene su unidad y coherencia debido al principio del "centralismo democrático", cuya aplicación quedó descrita en la cita de Monerot. Las definiciones ideológicas y la forma de su materialización política quedan entregados exclusivamente a la jerarquía superior. Sostenía Lenin en "La Organización del Partido y la Literatura del Partido" que "el partido es una unión voluntaria, cuya disgregación, primero ideológica y luego material, sería inevitable si no se desembarazase de los miembros que sostienen opiniones opuestas a las del partido". Así están excluidas las posiciones individualistas que en los partidos socialistas son habituales, actuando como fuerza centrífuga, destructiva de los mismos.

En el Partido Comunista no hay conflictos ideológicos en la base ni en los órganos intermedios, porque son meros receptores de la elaboración ideológica del Comité Central, quien por lo general designa un vocero responsable que actúa junto a un equipo calificado de ideólogos oficialmente autorizados. Sus trabajos eran difundidos en Chile por el órgano ideológico oficial del Partido Comunista, la Revista Principios y por la Revista Internacional, órgano de la Internacional Comunista, editada en Praga y en Santiago para el habla española. En el nivel de masas, el vehículo de comunicación básico era el diario "El Siglo". Durante el Gobierno de la Unidad Popular el aparato de Información del Partido Comunista adquirió una magnitud considerablemente mayor.

En suma, la ideología juega en el Partido Comunista un papel preponderante y su interpretación no se deja en manos de diletantes, porque es junto con la organización, el arma de lucha principal del Partido.

La estructura fundamental del Partido Comunista puede esquematizarse del siguiente modo:

1. La célula es la unidad básica. Se estima que en 1973 existían en Chile alrededor de 10.000 células con un promedio de 20 militantes en cada una de ellas y que con posterioridad pudieron haber aumentado al reubicar a sus componentes en otras más pequeñas. Las células se constituyen preferentemente en los lugares de trabajo, pero existen células territoriales que encuadran la actividad de los militantes en las poblaciones, barrios o edificios al igual que en los sectores rurales.
2. La agrupación de las células se produce en el Comité Local.
3. Los Comités Locales dependen del Comité Regional. En 1973 existían 46 y sólo en Santiago había cuatro.
4. La dirección nacional está en manos del Comité Central.
5. El Congreso es el órgano que designa a los miembros titulares y a los suplentes del Comité Central, que son encargados de reemplazar a los titulares que pudieren quedar incapacitados para desempeñarse. De tal modo que jamás queda descabezado el Partido Comunista.

La célula le facilita al Partido Comunista mantener su organización clandestina. Sus principales tareas son: a) cumplir las órdenes de los órganos superiores del partido, b) difundir su línea política, c) reclutar nuevos militantes, d) educar a sus miembros en el marxismo-leninismo, e) mantener contacto con las organizaciones de masas, f) informar al Centro sobre la opinión política predominante en su sector, g) recoger toda información relevante para la actividad del Partido.

Se denomina Aparato en el Partido Comunista al conjunto de organismos y respectivas burocracias que le permiten apoyar la acción política del Partido y que dependen de la dirección centralizada a través del Comité Central. Sucintamente podemos sistematizar sus diversas ramificaciones:

- a) Aparato de organización, para la individualización de los militantes, control de la organización celular, implantación de células en la administración pública, en otros partidos políticos, en el movimiento sindical, en los establecimientos educacionales y entidades culturales, religiosas y medios de comunicación.
- b) Aparato financiero, que controla y promueve diversas empresas industriales, comerciales y de renta de propiedad del Partido y que son administrados por personas políticamente intachables. En Francia son ampliamente conocidas aquellas que monopolizan el comercio con los países socialistas, en particular las dedicadas a la comercialización de productos agrícolas y de transporte. Otras fuentes de ingreso son la ayuda financiera de los países socialistas y en mínima parte, las cuotas de sus militantes.
- c) Infraestructura del Aparato Ideológico, que comprende numerosas imprentas del Partido, muchas de las cuales jamás han comprometido su sello impresor en la publicación de textos políticos. Asimismo se ocupa de mantener depósitos de material ideológico

para la educación política de los militantes embodegados en diversos sitios y de facilitar la publicación de proclamas mediante mimeógrafos existentes en toda su escala estructural.

- d) Aparato especial. Dirige las operaciones clandestinas ilegales como las acciones armadas de carácter terrorista para las cuales organiza grupos formalmente separados del Partido que no lo comprometen directamente. En la actualidad existe en Chile el denominado Frente Patriótico Manuel Rodríguez que desempeña dichas tareas.
- e) Aparato de comunicaciones que incluye los elementos materiales y humanos destinados a mantener las comunicaciones del Partido dentro del país y con el exterior.

En la etapa de ilegalidad el Partido Comunista tratará siempre de utilizar la legislación vigente en su favor mediante el empleo de otras organizaciones sociales, religiosas o políticas que le sirven para asumir un papel público.

Las tareas que desarrolla en la ilegalidad incluyen:

1. Agitación y propaganda en la que la organización celular prueba su eficacia.
2. Organización. Implica readecuar el Partido a las condiciones que imponen las circunstancias. Formación de organizaciones de fachada, principalmente en los frentes sindical, juvenil, poblacional y de la cultura y comunicación social.
3. Información, recogiendo toda clase de datos útiles mediante las células en los diversos frentes de lucha.
4. Desinformación, mediante el rumor que tiende a desorientar a la población acerca de las intenciones y propósitos de los gobiernos y demás partidos.
5. Sabotaje, en particular mediante el trabajo lento, la huelga parcial como forma de preparar la huelga general, atentados a los tendidos eléctricos para detener la actividad industrial y las comunicaciones del país a la vez que para facilitar las asonadas callejeras, etc.
6. Infiltración en partidos, sindicatos, comunidades religiosas, administración pública, establecimientos educacionales, en especial, las universidades y por último, los medios de comunicación.
7. División dentro de las diversas colectividades infiltradas, separando los elementos "democráticos" de los "anticomunistas", para neutralizar toda reacción defensiva en la comunidad nacional.

Se comprende que una organización preparada para la clandestinidad, enraizada por más de sesenta años en la sociedad chilena, no pueda ser erradicada en un breve plazo sin hacer serios esfuerzos en el plano político. Por desgracia, su existencia plantea interrogantes sobre la viabilidad del sistema democrático chileno, puesto que su línea de acción armada no deja alternativa obligando a los órganos del Estado a emplearse en su represión.

Lenin sostenía en su ensayo “¿Qué hacer?”, antes citado, que la organización es la mayor arma de lucha del Partido Comunista, aunque la caída del gobierno zarista no se lograría por la acción del Partido, sino por obra de circunstancias de magnitud incontrolables para dicho gobierno. La primera guerra mundial fue ese factor imponderable que facilitó la revolución y el Partido Comunista soviético contó con el apoyo del Ejército Alemán para realizarla.

Para Lenin el verdadero papel de la organización es estar preparada para la toma del poder en la etapa en que se produce el colapso de un gobierno. Hasta ahora el Partido Comunista en cualquier país democrático mantiene igual concepción oportunista de la toma del poder y se prepara bajo circunstancias que contribuyen a crear con todos los medios a su alcance para una lucha prolongada y sin cuartel, mientras los políticos “burgueses” crean un clima apocalíptico que de por sí ayuda a la violencia del Partido Comunista.

V LA IDEOLOGIA MARXISTA-LENINISTA

Intimamente relacionada con la organización y con la experiencia política, que el marxismo denomina praxis, se encuentra la ideología en el comunismo. Trataremos de ella sucintamente. Recordemos que mediante la aplicación del principio del centralismo democrático corresponde a la jerarquía del Partido definir e interpretar la ideología según las orientaciones del Movimiento Comunista Internacional y determinar las formas de su aplicación en cada país.

La jerarquía de todo Partido Comunista es considerada un “estado mayor revolucionario” que tiene por misión dirigir la lucha de clases que es más propiamente una “guerra de clases”. Lenin, lector habitual de Von Clausewitz, el gran teórico alemán de la ciencia militar, adoptó sus doctrinas para la elaboración de los aspectos tácticos y estratégicos de la ideología. Es así como el marxismo-leninismo tiene un carácter político-militar, siendo la teoría una guía práctica para la acción. Por tal razón, el marxismo-leninismo no es una doctrina que se contemple en éxtasis intelectual, cuya difusión carezca de consecuencias en el plano de la realidad. Pues se trata de una ideología para la acción, más aun, que se elabora en la acción. Para el comunismo su ideología consiste en la praxis revolucionaria orientada por los principios del marxismo-leninismo.

La filosofía marxista-leninista es la base ideológica única sobre la cual se fundamenta el comunismo. De tal filosofía se deriva el materialismo histórico, la economía política, la estrategia y la táctica. Posee una ética propia cuyo fundamento consiste en estimar como bueno todo aquello que sirve bien su finalidad revolucionaria. En realidad, para la filosofía cristiana se trata más bien de una antiética, puesto que para el cristianismo la bondad de los medios condiciona el fin.

El marxismo-leninismo da nacimiento a una interpretación totalizante del hombre y de la sociedad. Pero que para los militantes comunistas constituye una subcultura que explica

todos los fenómenos personales y sociales a través de sus postulados. De allí que se comete un grave error al combatir al comunismo en la sola perspectiva legal y policial, olvidando sus implicancias culturales.

Los comunistas hablan de la existencia de un humanismo marxista que sería un humanismo proletario, pero que por ser su destinatario sólo el hombre situado dentro de una clase social, o más bien, dentro de una militancia ideológica, carece del sentido universal del verdadero humanismo. Sobre todo del humanismo cristiano que no encuentra limitación ni en la clase social, ni en el credo religioso ni político, ni en la raza a la que se pertenece. Porque el destinatario del verdadero humanismo es todo hombre por el solo hecho de ser tal.

Para Marx, los filósofos materialistas que lo precedieron se contentaron con comprender el mundo, cuando de lo que se trata es de cambiarlo. Según los comunistas, le corresponde a Marx el honor de haber concebido una filosofía que permite, junto con explicar la realidad, transformarla. Dentro de la filosofía marxista, juega un papel fundamental el materialismo dialéctico, que contendría las leyes generales que regularían el desarrollo de la realidad. No sólo es un método de análisis sino también una guía para la acción. De allí que cuando sectores cristianos, en particular los 'teólogos de la liberación', sostienen que sólo receptionan "el método de análisis social del marxismo", olvidan deliberadamente que el materialismo dialéctico es método de conocimiento y de praxis a la vez.

La filosofía marxista entendida como filosofía de la historia, se denomina materialismo histórico y pretende develar los determinismos económicos dentro de los cuales se desarrollaría la historia, estableciendo así lo que los marxistas denominan las leyes generales del desarrollo de la sociedad. El materialismo histórico es el fundamento teórico de la sociología marxista.

El materialismo histórico en cuanto sociología supone una sociología del conocimiento. Para el marxismo las ideas político-sociales predominantes en una sociedad, están determinadas por el orden económico. Así una sociedad dividida en clases basada en el capitalismo, impone al pueblo una ideología burguesa que justifica lo que el marxismo define como régimen de explotación del proletariado. Este debe ser liberado antes que nada de la ideología burguesa, haciendo que tome conciencia de la explotación a que es sometido por el capitalismo. Sólo cuando las ideas penetran en la conciencia colectiva se transforman en fuerza material. De modo que la penetración de las ideas revolucionarias en la conciencia de la masa es condición fundamental para crear una fuerza que guiada por una voluntad política decidida, como la del Partido Comunista, lleve al terreno de los hechos la revolución.

Es en este sentido que para el marxismo el proletariado como clase social sólo comienza a existir cuando los proletarios toman conciencia de pertenecer a dicha clase. Antes son sólo individuos dispersos. Según Lenin el proletariado es una clase que "se hace". Y corresponde al Partido Comunista hacer esta clase según su propia ideología de la clase proletaria, cuya misión es participar en la lucha de clase hasta derrotar a las otras clases y crear una

sociedad sin clases. Ello se logrará mediante el triunfo del “partido proletario”, vale decir, del Partido Comunista. De allí que un autor, analizando la teoría de las clases del marxismo, concluye que la lucha de clases es la “lucha de las vanguardias políticas”, es decir, es la lucha del partido que sostiene la ideología única proletaria (el marxismo-leninismo), la que forja a la clase y que impulsa su lucha.

Por tal razón, para el comunismo es decisivamente importante la propaganda ideológica, que es más bien una “lucha ideológica” desde que el Partido Comunista participa en la lucha de clases aplicando su interpretación ideológica de la realidad, la que se transmite a las masas populares en forma de consignas concientizadoras.

Lenin sostenía en su ensayo “¿Qué Hacer?”, que la tarea prioritaria de los comunistas era la difusión de su propia prensa. Decía que “necesitamos sin falta un periódico político... Sin él, es absolutamente irrealizable nuestra misión de concentrar todos los elementos de descontento político y de protesta, de fecundar con ellos el movimiento revolucionario del proletariado”.

A su vez, en completo acuerdo con su teoría del conocimiento, los comunistas suprimen los medios de comunicación opositores cuando están en el gobierno, puesto que tienden a perturbar la conciencia popular difundiendo críticas al proceso revolucionario. Tal es una de las “leyes del paso al socialismo” que denominan “revolución cultural”, consistentes en: 1) la estatización de todos los medios de influencia ideológica: prensa, radio, televisión, cine, teatro e imprentas; y 2) el establecimiento del sistema socialista de educación.

Los procesos educativos referidos tienen por objeto “concientizar a la masa” sobre la función supuestamente liberadora del marxismo leninismo y la supresión de la libertad de expresión tiene por finalidad impedir que se difunda crítica alguna contra el proceso revolucionario que pudiere encarnar como oposición política en la masa popular.

De allí que el régimen comunista rechaza el pluralismo ideológico y político. Si en los países de Europa Oriental, denominados por la propaganda como Democracias Populares, se permite la existencia de algunos partidos, es sólo para ambientar la imagen internacional de estos países, cuya pertenencia al ámbito de la cultura política de occidente los hizo conocer la experiencia del pluralismo democrático. La existencia de pluralidad de partidos no significa que ellos realicen funciones opositoras, porque expresamente se deja en claro que son permitidos siempre que no combatan el proceso de socialización ni la preeminencia del Partido Comunista. El propio Lenin sostenía que un gobierno de “todo el pueblo en su conjunto no necesita para nada a la oposición”.

Los comunistas sostienen que el marxismo-leninismo es una ciencia que ha logrado precisar las leyes universales que rigen el cambio de una sociedad capitalista a otra socialista. Sostienen que estas “leyes” deben cumplirse en todos los países que efectivamente caminan hacia el socialismo, requisito sin el cual no habría transición hacia tal sistema político-social. Estas “leyes” fueron enunciadas y aprobadas en la Conferencia de Partidos Comunistas de Moscú en 1957 y sus dos principios básicos son: 1) Conducción de

las masas proletarias por el partido marxista-leninista (es decir, el Partido Comunista), y 2) el establecimiento de la dictadura del proletariado en cualquiera de sus formas. Las otras "leyes" se refieren a: la alianza con otros sectores de la población, la implantación del proceso de estatización, la socialización de la agricultura, la planificación económica, la revolución cultural y el internacionalismo proletario.

Es importante recordar que cuando el Presidente Allende difundió su famosa "vía chilena hacia el socialismo", el Partido Comunista no vio tal consigna con buenos ojos. Reiteró cada vez que pudo su concepción de las leyes universales del paso al socialismo, las cuales estaban amenazadas por la "vía chilena". Advertía el Partido Comunista contra el "contrabando ideológico de derecha" en el gobierno de la U.P. No podía aceptar la "vía chilena" que se anunciaba como pluralista en lo político, porque entorpecía la aplicación de las dos "leyes" principales: el predominio del Partido Comunista sobre el movimiento de la clase trabajadora y la dictadura del proletariado, aplicada por el propio Partido Comunista. No obstante que Allende había comprometido todo su prestigio en la "vía chilena", el Partido Comunista terminó por liquidarla y al final no se habló más de ella.

El Partido Comunista vigilaba celosamente el proceso ideológico a que daba lugar el gobierno de la Unidad Popular desde el momento de su establecimiento. Fue creada la U.P. gracias a los esfuerzos políticos del Partido Comunista y se constituyó sobre la base del propio programa de este partido. Así lo reconocía Nicolai V. Nostoviets, funcionario del Comité Central del Partido Comunista de la URSS, quien concurrió al XIV Congreso del Partido Comunista chileno celebrado entre los días 23 y 26 de noviembre de 1969, en calidad de delegado fraternal del Partido Comunista soviético. Decía en la Revista "América Latina" (Nº 1, II, 1970), que "la madurez política del Partido Comunista" le permitió "trazar un preciso programa de acción para todas las fuerzas progresistas democráticas". Agregaba que "el gobierno de Frei intenta aplastar el avance de los trabajadores aplicando medidas represivas" (¡sic!) y que "en los últimos años el Partido Comunista dirigió todos sus esfuerzos para alcanzar la unidad, para ampliar la influencia entre las masas". Concluía señalando que "el Partido Comunista se empeña en la unidad de las masas populares. Después del Congreso en este camino se obtuvieron serios éxitos. El primer éxito fue la creación del Comité de coordinación de la unidad popular, que incluye a todos los partidos de izquierda; el segundo fue la aprobación de los documentos electorales del bloque de la unidad popular: el programa básico, el pacto de la unidad popular y el documento sobre la conducción de la campaña electoral. La aprobación de los citados documentos tiene una significación especial. El proyecto del programa básico de la unidad popular fue propuesto por el Partido Comunista y en una serie de partes se asemeja a los documentos programáticos del Partido Comunista, aprobados en el XIV Congreso del Partido Comunista Chileno".

La experiencia que emana de la participación del Partido Comunista en el gobierno de la Unidad Popular, no deja lugar a dudas respecto al modelo político, social y económico que inspira su acción. Este no es otro que la experiencia soviética y en ningún caso los socialismos escandinavos como aspiraban a tomar como guía algunos partidos pequeño burgueses de esa combinación de gobierno. Para comprender el alcance de esta afirmación, téngase presente la definición sobre "el modelo" a emplear por los comunistas cuando

llegan al gobierno, dada por el profesor Stikovsky, de la Academia de Ciencias Sociales, anexa al Comité Central del Partido Comunista de la URSS: "Un modelo es un ejemplo, un estilo basado en la generalización de determinada experiencia que ha demostrado ser correcta y ha sido probada en la práctica. Esta es la experiencia de la construcción de la Sociedad Socialista en la Unión Soviética, la cual ha sido adoptada por los partidos comunistas y obreros como el modelo básico del Socialismo, considerando el hecho de que la aplicación concreta y específica de este modelo es correcta cuando deriva de los principios básicos e inalterables del marxismo-leninismo" (Ciencias Filosóficas, Moscú, 1970, N° 1).

Durante más de sesenta años el Partido Comunista ha difundido su ideología en Chile. Su influencia ha sido predominante en amplios sectores de la población, constituyendo para muchos una verdadera subcultura política, la única visión del mundo en que habitan, lo que condiciona su pensamiento y su acción. El tiempo y la tenacidad empleada para difundirla hace perfectamente comprensible la persistencia del comunismo en Chile.

NOTAS

I

Jaime Castillo, *Teoría y práctica de la Democracia Cristiana chilena*, pág. 96.

Luis Corvalán, *Revista Internacional*, Stgo, N° 12, 1963.

Volodia Teitelboim, *El Siglo*, 16-II-69.

II

Se ha tomado como referencia para reconstruir la argumentación favorable a la legalización del Partido Comunista, en el período de vigencia de la ley de Defensa de la Democracia y sobre las actitudes pro y anticomunistas, la obra de Jaime Castillo V., "El problema Comunista", y la *Revista Política y Espíritu* de aquel período. Sobre la posición de las FF.AA. se ha recogido el material contenido en la prensa diaria y en la *Revista "El Memorial del Ejército"*, órgano del Comando en Jefe del Ejército. El argumento sobre la "persistencia de las instituciones" y la independencia del problema comunista del fenómeno de la miseria, están tomados de la "Sociología Política", de Maurice Duverger.

III

Para la tesis sobre la democracia liberal se tuvo en vista la obra "La Democracia", de George Birdou, aunque él demuestra la tendencia contemporánea hacia la democracia social con su consiguiente politización integral, que no recoge allí nuestra descripción.

El análisis de los conceptos de Democracia y Estado de Lenin están tomados exclusivamente de su obra "El Estado y la Revolución" y para el de dictadura se utilizó su ensayo "Historia del problema de la Dictadura".

Para la crítica a la concepción leninista se usó la obra "Teoría comunista del Derecho y del Estado", de Hans Kelsen.

IV

La función monopolizadora del "centro político" en el Partido Comunista está explicada tomando como referencia la obra "Sociología del Comunismo", de Jules Monerot, la cual se cita. Para la estructura del Partido Comunista, se tuvo en vista el libro de Juraj Domic "Fundamentos de la Praxis

Marxista Leninista en Chile". También se consultó el ensayo de Lenin "¿Qué hacer?", practicando una cita de él que justifica la preocupación preeminente por la organización del Partido en la teoría leninista.

V

Sobre la funcionalidad de la ideología marxista a la acción política del Partido Comunista, se tuvo en vista el libro "Fundamentos de la Praxis Marxista-Leninista en Chile", de J. Domic, y la "Sociología del Comunismo", de J. Monerot. Para el mismo aspecto "¿Qué hacer?", de Lenin, en cuanto recomienda la unidad entre comunicación y organización.

Sobre la cuestión del "humanismo marxista", se revisó la polémica de Jaime Castillo con Miguel Seidel aparecida en la Revista "Política y Espíritu", N° 20, N° 31 de 1947. Básicamente, se tuvo en vista la obra "Humanismo Integral", de Jacque Maritain.

En los aspectos filosóficos, se tomó como referencia el libro "El pensamiento de Carlos Marx", del P.J. Calvez. Sobre las "leyes universales del paso al socialismo", nos referimos a los "Documentos de la Conferencia de Moscú", XI, 1957.

La referencia a la conducción ideológica del Partido Comunista sobre la U.P. está confirmada por Nicolai V. Mostoviets, Revista América Latina, N° 1, II, 1970; allí citado.

El modelo soviético a establecer por el Partido Comunista está confirmado en la referencia al profesor Stikosky, de la Academia de Ciencias de la URSS, en la publicación "Ciencias filosóficas", Moscú, 1970, N° 1, que también se cita.

De las leyes universales del paso al socialismo y del modelo soviético, se concluye la oposición histórica del Partido Comunista a la "vía chilena al socialismo".

EVOLUCION DEL TRATAMIENTO JURIDICO DE LOS MATERIALES ATOMICOS Y DEL LITIO

Luis Frangini N. y Marcela Ugalde F.
Asesores Jurídicos de la Comisión Chilena
de Energía Nuclear

1. SITUACION ANTERIOR A LA DICTACION DE LA LEY N° 16.319 DE 1965

El antiguo Código de Minería, promulgado por D.L. 488 del 24 de agosto de 1932, actualmente derogado, individualizaba en su artículo 3°, aquellas sustancias que eran de libre denunciabilidad o concesibles, esto es, susceptibles de constituirse sobre ellas propiedad minera por particulares, entre las cuales se encontraban el uranio, el torio y el litio y no les otorgaba un tratamiento legal especial en razón de que en esa época se desconocían las aplicaciones que ellos tendrían en el desarrollo de la energía nuclear.

En el año 1945, el mundo conoce por primera vez, lamentablemente, como un medio de destrucción, la energía nuclear, mediante las explosiones de Hiroshima y Nagasaki, hechos que pesarán siempre desfavorablemente en la opinión pública respecto de la utilización de esta energía, aunque ello se haga con fines pacíficos. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, los países poseedores de esta nueva forma de energía, continúan su desarrollo a través de instituciones militares y su control es ejercido íntegramente por el Estado, estimando su conocimiento y aplicación un secreto militar.

Por su parte, en nuestro país, vislumbrando la importancia de las sustancias radiactivas y mientras se discutía por el Congreso Nacional un proyecto de ley sobre reserva de estas sustancias, el Gobierno de la época, en el año 1952 dicta dos decretos supremos cuya finalidad fue la de otorgarles una relativa protección legal. El primero de ellos, es el Decreto Supremo N° 379 del Ministerio de Economía y Comercio de fecha 22 de febrero de 1952, que declara esenciales para el abastecimiento del país todos los minerales radiactivos ubicados en terrenos de cualquier dominio y señala el procedimiento para establecer las normas de control a que debía sujetarse su distribución.

A nuestro entender, este decreto contiene aspectos importantes que no podemos dejar de mencionar: se refiere en términos genéricos a los minerales radiactivos sin individualizarlos como posteriormente pudo hacerse por el mayor conocimiento de ellos; se hace público por primera vez el hecho que a estos materiales se les atribuye un valor estratégico que el Gobierno desea salvaguardar y, finalmente, hace referencia a la necesidad de que el Congreso Nacional otorgue un estatuto jurídico especial para ellos, declarándolos reserva en favor del Estado.

El segundo, es el Decreto Supremo N° 430 del Ministerio de Economía y Comercio de fecha 5 de marzo de 1952, que crea un comité coordinador de estudios sobre minerales radiactivos que debe comprender la prospección, el desarrollo y la explotación minera correspondiente; los procesos metalúrgicos de concentración y afino y sus posibles aplicaciones técnicas e industriales. Asimismo, establece por primera vez el carácter de reservado que debe darse a la información que se tenga sobre estos minerales y finalmente establece la regulación o racionamiento de su importación, venta y distribución para todo el territorio nacional.

En el ámbito internacional, solamente a contar del año 1953 y teniendo como punto de partida el ofrecimiento hecho a la humanidad por el Presidente Eisenhower en la Asamblea General de las Naciones Unidas, acuñado en el lema, "Átomos para la Paz", comienza a promoverse el desarrollo de la utilización pacífica de la Energía Nuclear, a través de la transferencia de su tecnología, equipos y materiales nucleares.

Nuestro país, si bien no se hizo partícipe en forma inmediata de este ofrecimiento, pequeños grupos de científicos y destacadas personalidades, visualizando la gran importancia que tendría para el desarrollo económico y social de los pueblos la aplicación pacífica de la energía nuclear, fueron impulsando su estudio y desarrollo hasta que el Estado hizo suya esta inquietud, la cual se vio materializada con la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica, mediante Decreto Supremo N° 432 de fecha 16 de abril de 1964, organismo antecesor de la actual Comisión Chilena de Energía Nuclear, creada como continuadora de la anterior Comisión, por Ley N° 16.319, de fecha 14 de septiembre de 1965.

2. LEY N° 16.319, ORGANICA DE LA COMISION CHILENA DE ENERGIA NUCLEAR, RESERVA DE LOS MATERIALES ATOMICOS NATURALES EN FAVOR DEL ESTADO

La Ley N° 16.319 de fecha 23 de octubre de 1965, constituye el marco jurídico dentro del cual se encuadran los objetivos, funciones, administración y organización de la Comisión Chilena de Energía Nuclear y en la cual ya se atribuye una importancia estratégica, como fuente generadora de energía, entre otras, a los materiales atómicos naturales, razón que motiva que se establezca la reserva en favor del Estado de dichos materiales conforme lo dispone el artículo 5° del precepto legal citado al señalar que: "Los yacimientos de materiales atómicos naturales que existan en terreno franco, o en aquellos cubiertos por

pertenencias mineras de sustancias comprendidas en los incisos segundo y siguientes del artículo 3° del Código de Minería, cualquiera que sea el dueño del terreno superficial o de esta clase de pertenencias, *serán de reserva del Estado*, siempre que sobre los depósitos mencionados o en general sobre cualquier sustancia enumerada en el inciso primero del artículo 3° del Código de Minería, no haya manifestación inscrita que estuviere vigente al 30 de junio de 1964. Para todo efecto legal se considerarán dichos materiales atómicos naturales comprendidos entre las sustancias a que se refiere el artículo 4° del Código de Minería (sustancias reservadas al Estado), y excluidas de aquellas que menciona el inciso primero del artículo 3° del Código de Minería (sustancias de libre denunciabilidad)”.

De lo expuesto en la disposición precedentemente transcrita, puede apreciarse que ella no definió lo que debe entenderse por “materiales atómicos naturales”, sino que el artículo 8° de la misma ley se remite, para tal efecto, a la definición que da el Reglamento de Términos Nucleares, promulgado por Decreto Supremo N° 450 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de fecha 3 de julio de 1975 y que los define al siguiente tenor: *Artículo 2° N° 17*: “Material atómico natural es aquel mineral radiactivo que contenga nucleidos fisionables o fértiles tales como el uranio y el torio”.

Posteriormente, la definición citada fue modificada por el Decreto Ley N° 1.557 de 30 de septiembre de 1976, el que introdujo al efecto un nuevo inciso al artículo 2° de la Ley N° 16.319, materia que analizaremos más adelante.

Por otra parte, el artículo 7° de la Ley N° 16.319 estableció que los derechos y funciones que corresponden al Estado respecto de la exploración de los materiales atómicos naturales sólo podría efectuarse por la Comisión Chilena de Energía Nuclear o por Empresas del Estado. Asimismo, y previendo la eventual explotación por los particulares de yacimientos de materiales atómicos naturales, que conforme a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 16.319, quedaron excluidos de la reserva del Estado, se dispuso conforme al artículo 8° del mismo cuerpo legal, que la producción de tales yacimientos no podría ser objeto de ningún acto jurídico, sino cuando éstos se celebraran con la Comisión o con su autorización.

Consecuencia de la reserva así establecida y de las facultades entregadas a la Comisión Chilena de Energía Nuclear, respecto de los materiales atómicos naturales, ésta propuso al Supremo Gobierno el Plan Nacional de Recursos Radiactivos, el que fue aprobado por Decreto Supremo N° 11, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de fecha 19 de enero de 1974, que tuvo por objeto determinar la existencia de zonas favorables para la presencia de estos materiales en el territorio nacional por medio de extensas campañas de prospección y entregando su realización, internamente, a la entonces Dirección de Materiales Nucleares. Necesario se hace destacar que siendo la prospección de materiales atómicos naturales una actividad onerosa y lenta, el Supremo Gobierno contó con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión por su parte, con la colaboración del Organismo Internacional de Energía Atómica.

3. MODIFICACIONES A LA LEY ORGANICA DE LA COMISION CHILENA DE ENERGIA NUCLEAR Y DICTACION DE NORMAS SOBRE CONTRATOS DE OPERACION

Como resultado del Plan Nacional de Recursos Radiactivos, llegaron a determinarse siete áreas favorables en presencia de materiales atómicos naturales (uranio), dos de las cuales debían quedar reservadas al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objeto de ser estudiadas en mayor profundidad conjuntamente con la Comisión, y las restantes, siguiendo el principio de subsidiariedad del Estado, se ofrecerían a los privados, nacionales o extranjeros, a través de una licitación, para que se hicieran cargo a su costo, de la exploración, explotación y beneficio, mediante la suscripción de contratos de operación. El contrato de operación, obviamente requería de un respaldo legal, que autorizara por una parte esta "delegación de funciones" (la comisión traspasaría la exploración, explotación y beneficio de materiales nucleares) y por la otra, que estableciera un régimen económico y de franquicias atractivo, en ese tiempo, con mejores beneficios que los contenidos en el Decreto Ley N° 600 sobre Inversión Extranjera, para quienes se interesaren en esta actividad, toda vez que no debe olvidarse, que la fase de exploración es larga y costosa, sujeta a la eventualidad de que el material atómico natural sea técnica y económicamente factible de recuperar, todo ello a riesgo exclusivo del adjudicatario del área respectiva.

A fin de cumplir con este objetivo, esencial para llevar a cabo un proceso de licitación con participación de empresas extranjeras, se dictó el Decreto Ley N° 1.557 de 30 de septiembre de 1976, que introdujo modificaciones a la Ley N° 16.319, Orgánica de la Comisión y dictó normas sobre contratos de operación para la exploración, explotación y beneficio de materiales atómicos naturales.

Este cuerpo legal por una parte representaba un instrumento de promoción de la actividad minera de los materiales atómicos naturales y por otra delegaba en un organismo, en este caso la Comisión Chilena de Energía Nuclear, la facultad de celebrar por sí, o en representación del Estado, contratos de operación en virtud de los cuales, el contratista se obligaría a realizar una o más de las actividades correspondientes a la fase de la exploración, explotación y beneficio de tales materiales de que pudiera disponer el Estado, con los debidos resguardos y limitaciones en favor de éste, el cual no podría desprenderse en caso alguno del dominio de los yacimientos de materiales atómicos naturales que le estaban reservados por ley.

Es de especial interés para el tema que hemos abordado, señalar las diversas funciones que este Decreto Ley confirió, en forma exclusiva, a la Comisión Chilena de Energía Nuclear y que dicen relación con los materiales atómicos naturales.

Así, en su artículo 2° se establece, "Sin perjuicio de las demás funciones y derechos, *únicamente* a la Comisión corresponderá realizar:

- a) Por sí, por medio o en unión de terceros, la exploración, explotación y el beneficio de los materiales atómicos naturales que en conformidad al artículo 5° de la Ley

Nº 16.319, corresponden al Estado y de los que a cualquier título estén en el patrimonio de la Comisión o ésta tenga derecho a incorporarlos a dicho patrimonio”. Esta disposición merece un comentario en relación a su frase final, “tenga derecho a incorporarlos a su patrimonio”. En este sentido cabe señalar que al licitarse cada área, en razón de su extensión, siempre nos encontraríamos con propiedades mineras constituidas antes del 30 de junio de 1964, es decir, que quedaron fuera de la reserva del artículo 5º de la Ley Nº 16.319, lo que presentaría un grave problema para el proceso de licitación, menguando el interés de posibles licitadores, ya que enfrentarían problemas con propietarios dentro del área de futura adjudicación, debiendo negociar con ellos ya sea la venta de la pertenencia u otros derechos propios e indispensables para la actividad minera. Como solución, la Comisión debió suscribir un convenio tal con estos propietarios que permitiera en cualquier momento “incorporar” esas propiedades mineras a su patrimonio, y así presentar a licitación cada área en términos tales que el eventual licitante tuviese la seguridad que su labor de exploración, explotación y beneficio no se vería entorpecida por la existencia de otros propietarios o que la exploración que efectuare trajera como consecuencia gran plusvalía a esas propiedades particulares, lo que al momento de la explotación haría que sus precios fueren demasiado altos y, en consecuencia, el proyecto careciera de factibilidad económica.

- b) “El comercio de todos los materiales atómicos naturales extraídos y de sus concretados, derivados y compuestos, quien quiera que sea su dueño”. El fundamento de esta disposición lo encontramos en que el material atómico natural es considerado material estratégico como fuente de energía, en consecuencia, su comercialización debía estar regulada por el Estado o el organismo en que éste delegue tal control, como acontece en este caso con la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

A continuación el artículo 4º del Decreto Ley en comento faculta a la Comisión para suscribir por sí o en representación del Estado de Chile, según sea el caso, contratos de operación para explorar, explotar o beneficiar materiales atómicos naturales, definiéndose qué se entiende por contrato de operación y señalando las normas por las cuales se regirán.

Como habíamos anticipado al analizar la Ley Nº 16.319, el artículo 37º de este Decreto Ley, en su letra b), agregó un inciso 3º al artículo 2º de la Ley Nº 16.319, en virtud de la cual se incorpora una definición nueva de material atómico natural. Así, señala, “Son materiales atómicos naturales o materiales nucleares naturales el uranio, el torio y cualquier otro que determine la ley”. La introducción de esta definición tuvo dos objetivos específicos, a saber, por una parte determinar qué debe entenderse por material atómico natural a fin de establecer el alcance de la reserva constituida en favor del Estado respecto de ellos, y por la otra, sustituir el sentido estrictamente científico dado por el Reglamento de Términos Nucleares, por un concepto de carácter político-económico, que por su flexibilidad permitiría calificar como material atómico natural, sustancias o elementos que sin ser de naturaleza nuclear, puedan ser considerados como tales en razón del fin a que puedan ser destinados.

4. RESERVA DEL LITIO EN FAVOR DEL ESTADO
Y NORMAS PARA LA COMERCIALIZACION DE ESTE
Y DE LOS MATERIALES ATOMICOS NATURALES,
D.L. N° 2.886 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 1975

El Decreto Ley señalado estableció la reserva del Litio en favor del Estado, sustancia que hasta ese momento estaba comprendida entre aquellas de libre denunciabilidad contempladas en el artículo 3° del antiguo Código de Minería.

También establece la supresión de los términos “uranio”, “torio” y “litio”, del citado artículo 3° del Código de Minería incorporándolos al artículo 4° de ese texto legal, en el cual se establecían las sustancias reservadas al Estado.

Especial mención, desde nuestro punto de vista, merece el artículo 6° de este Decreto Ley, que modifica el artículo 8° de la Ley N° 16.319 al disponer que, “por exigirlo el interés nacional, *los materiales atómicos naturales* y el *litio extraído* y los concentrados, derivados y compuestos de aquellos y éste, no podrán ser objeto de ninguna clase de actos jurídicos, sino cuando ellos se ejecuten o celebren por la Comisión Chilena de Energía Nuclear, con ésta o con su autorización previa. Si la Comisión estimare conveniente conceder su autorización, determinará a la vez las condiciones en que ella se concede. Salvo por causa prevista en el acto de otorgamiento, dicha autorización no podrá ser modificada o extinguida por la Comisión ni renunciada por el interesado”.

El establecimiento de la reserva del litio en favor del Estado, como asimismo el control de su comercialización encuentra su origen en que dicha sustancia es un elemento esencial para la producción de energía por medio de la fusión nuclear, dado que es un gran productor de tritio. Los estudios e investigaciones acerca de la fusión nuclear sólo llevarán a resultados concretos más allá del año 2000, por lo cual, aquellas pertenencias que contienen litio y quedaron excluidas de esta reserva por haberse constituido con anterioridad a ella, han sido limitadas, conforme a la facultad otorgada a la Comisión, en su producción de carbonato de litio por medio de la autorización que debe otorgar el Consejo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear para su comercialización.

Así, el Consejo Directivo de la Comisión ha autorizado la comercialización de esta sustancia a la Sociedad Chilena del Litio y recientemente a la Sociedad CORFO-AMAX-MOLYMET, en ambos casos limitada a ciertos montos.

Esta limitación en el plazo y cantidades obedece a que Chile aun cuando tiene una de las reservas mundiales más grandes de litio, este elemento debe resguardarse, puesto que si la fusión nuclear se logra, el litio constituirá un elemento altamente estratégico como materia prima para la producción de energía en el futuro.

5. LEY N° 18.097, ORGANICA CONSTITUCIONAL
SOBRE CONCESIONES MINERAS DE FECHA
21 DE ENERO DE 1982,
EXTINCION DE LA RESERVA DEL URANIO Y TORIO
EN FAVOR DEL ESTADO

Esta Ley de rango orgánico constitucional regula materias constitucionales que dicen relación con el régimen de propiedad minera contenido en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política del Estado de Chile de 1980. Nos interesa destacar, principalmente, que la dictación de esta ley significó poner término a la reserva establecida respecto del uranio y torio en favor del Estado y derogar tácita y expresamente aquellas disposiciones, en cuya virtud se había establecido la reserva de los materiales atómicos naturales. En efecto, el artículo 3° de esta Ley Orgánica, incisos 2° y 4° son concordantes con lo expuesto al establecer: “Inc. 2°: Son concesibles, y respecto de ellas cualquier interesado podrá constituir concesión minera, todas las sustancias minerales metálicas y no metálicas y, en general, toda sustancia fósil, en cualquier forma en que naturalmente se presenten, incluyéndose las existentes en el subsuelo de las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional que tengan acceso por túneles desde tierra”. “Inciso 4°: No son susceptibles de concesión minera los hidrocarburos líquidos y gaseosos, el litio, los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional ni los yacimientos de cualquier especie situados en todo o parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional con efectos mineros, sin perjuicio de las concesiones mineras constituidas válidamente con anterioridad a la correspondiente declaración de no concesibilidad o de importancia para la seguridad nacional”.

Del tenor literal de las disposiciones citadas, necesariamente debemos concluir que el uranio y el torio al no haber sido considerados expresamente entre aquellas sustancias reservadas, deben incluirse dentro de aquellas de libre denunciabilidad señaladas genéricamente en el inciso 2° del artículo 3° ya transcrito.

No obstante el hecho que el uranio y torio hayan sido declarados de libre concesibilidad, el nuevo Código de Minería, promulgado por la Ley N° 18.248 de 14 de octubre de 1983, que entró en vigencia en esa fecha simultáneamente con la Ley Orgánica Constitucional N° 18.097, contempla en su artículo 10° un derecho de primera opción de compra de los productos mineros originados en explotaciones mineras desarrolladas en el país, en que el uranio o el torio tengan “presencia significativa”. La Comisión Chilena de Energía Nuclear es el organismo llamado a ejercer este derecho por cuenta del Estado.

El artículo 12° de este nuevo Código señala que se entiende que una sustancia tiene presencia significativa en un producto minero, cuando es susceptible de ser reducida o separada desde un punto de vista técnico y económico, cuando el mayor costo total que implique su recuperación mediante procedimientos técnicos de probada aplicación, su comercialización y su entrega sea inferior a su valor comercial; y se entiende por producto minero, toda sustancia mineral ya extraída, aunque no haya sido objeto de beneficio.

El establecimiento de este derecho de primera opción de compra en favor del Estado planteó la duda respecto de la subsistencia de las facultades de la Comisión en relación al control sobre la comercialización de los materiales atómicos naturales establecidas en el artículo 8º de la Ley Nº 16.319 y artículo 2º del D.L. Nº 1.557, disposiciones que no fueron derogadas expresamente por la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, ni por el nuevo Código de Minería. Para el esclarecimiento de esta materia fue necesario consultar los informes emitidos por las comisiones Legislativas y en especial los informes de la Secretaría de Legislación de la H. Junta de Gobierno, que tuvieron participación en la elaboración del nuevo Código de Minería, documentos en que se sostuvo en términos generales que la manera más eficiente de hacer un manejo estratégico de un producto determinado es declararlo de libre concesibilidad y estableciendo un derecho de primera opción de compra en favor del Estado a precio de mercado de dicho producto. Esta nueva fórmula permitiría a los particulares explorar y explotar estos recursos, con la única restricción de que llegado a cierto grado de elaboración, puedan ser adquiridos por el Estado, y es precisamente en ese momento cuando deberá examinarse la conveniencia de ejercitar ese derecho. En consecuencia lo esencial es que el Estado pueda participar en la comercialización de dichos productos con el fin de reservar lo necesario para el consumo del país y velar porque las ventas al extranjero estén de acuerdo a la política de seguridad nacional.

En conclusión, las facultades de control sobre la comercialización de los materiales atómicos naturales a través de la Comisión, concebidos como una herramienta para el manejo estratégico de ellos, ha sido reemplazada por el establecimiento de este derecho de primera opción de compra que a la vez cumple el mismo fin de control y permite asimismo el desarrollo de la actividad minera por los particulares en torno a estas sustancias.

**TENENCIA DE LA TIERRA RURAL
XI REGION AISEN
DEL GENERAL CARLOS IBAÑEZ DEL CAMPO
1920-1985**

Ministerio de Bienes Nacionales

La tierra, en la XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, tiene particular importancia, toda vez que sus riquezas naturales dependen de ella como es el caso de los recursos forestales.

Aisén aporta sólo el 0,6% de la población nacional, constituyéndose en la región menos poblada del país. Esta población se distribuye en más de diez millones de hectáreas. A nivel rural la densidad de población es crítica (1 habitante por cada 1.000 hectáreas).

Cuando se realizó este estudio cerca de un 30% de los predios rústicos no tenían título, por consiguiente estaban marginados del crédito, asesoría técnica, mercado de la tierra, etc. Hoy con la aplicación de la Ley N° 18.270, denominada de Normalización de la Tenencia de la Tierra, se han solucionado gran parte de estos casos.

Por lo anteriormente expuesto, el estudio en comento tuvo como objetivo general la determinación de las áreas fiscales disponibles, áreas ocupadas y áreas silvestres protegidas.

Chile es un país cuya distribución espacial de la población presenta un débil grado de concentración en sus cuatro regiones extremas, vale decir, la I Región de Tarapacá, la II de Antofagasta, la XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo y la XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Como consecuencia, se generó un asentamiento poblacional precario, el que de acuerdo a distintas fuentes de información, indican que la superficie ocupada fluctúa entre el 18 y 20% de la superficie regional, desconociéndose hasta antes de la realización de este trabajo, la distribución espacial de los predios que conforman dicha ocupación.

Para entender la situación de la Tenencia de la Tierra Rural de la XI Región Aisén es necesario remontarse al nacimiento de la colonización de Aisén y conocer las diferentes leyes que en su aplicación han dado lugar a la malla predial que resulta hoy día. La relativa espontaneidad del proceso ha dado como resultado una ocupación de las zonas de los valles, dejando hasta hoy día grandes extensiones sin intervención humana.

Aisén, se incorpora a la división político-administrativa del país como provincia, durante el año 1928 y con ello se nombran las primeras autoridades locales de esta nueva unidad territorial.

Posteriormente, en mayo de 1931, se crea el Ministerio de Tierras y Colonización, con el fin de institucionalizar dentro de un marco legal, el proceso colonizador. A esta Secretaría de Estado, antecesora del Ministerio de Bienes Nacionales, se le encomendaron las siguientes funciones:

- Pronunciarse respecto a la validez de los títulos particulares.
- Promover el poblamiento de los valles interiores y del litoral sur del país.
- Hacer propietarios a los colonos.
- Recuperar los terrenos concedidos a las compañías ganaderas y venderlos posteriormente.
- Regularizar los centros poblados, planificarlos y conceder títulos a sus pobladores.
- Crear nuevos pueblos, planificarlos, entregar sitios y constituir el dominio particular en ellos.

En el intertanto se dicta la Ley N° 4.855 de 1930, constituyéndose en la primera ley especial de colonización que tuvo aplicación en Aisén, y cuyo objetivo estaba orientado a satisfacer las inquietudes que planteaban los pocos colonos radicados en esos territorios y las propias del fisco en lo atinente a regularizar la situación de los terrenos ya ocupados y fijar el procedimiento para distribuir las extensas tierras fiscales con el fin de propender a una colonización efectiva.

Esta ley en su articulado reconoce el derecho a todo chileno o extranjero nacionalizado, que sea ocupante de tierras fiscales en la provincia de Aisén, antes de 1927, a gozar de un título gratuito hasta un máximo de 600 hectáreas, más 50 hectáreas por cada hijo. Igual derecho tienen aquellos chilenos que desean repatriarse de la República Argentina, que reúnan condiciones de competencia en los trabajos agrícolas, dispongan de un capital en elementos de trabajo y animales no inferior al 20% del valor de las tierras que se les entreguen.

Asimismo, otorga la posibilidad que cualquier chileno o extranjero nacionalizado acceda al mismo beneficio si ocupa y trabaja personalmente tierras en un tiempo no inferior a un año. El procedimiento disponía que el Intendente concediera a estos pobladores un título provisorio, después de dos años en esta condición, el Presidente de la República, podía concederles el título definitivo.

Finalmente, la citada ley acogía como beneficiarios a los funcionarios públicos que permanecieran más de un año en la provincia y cumplieran los requisitos señalados, concediéndoles hasta 1.000 hectáreas.

Cabe señalar, que se estableció como cabida predial máxima las 600 hectáreas, después de estudiar las condiciones de la provincia y la capacidad productiva de ella.

Conjuntamente con la creación del Ministerio de Tierras y Colonización, se dicta el Decreto con Fuerza de Ley N° 260, que establece una prescripción de corto tiempo para extinguir los derechos de terceros a fin de que los poseedores de la propiedad tengan acceso al crédito y a la construcción de mejoras, y el Decreto Supremo N° 3.366 de 1931, que reglamentó la Ley de Constitución de la Propiedad Austral.

En 1932, mediante Decreto Ley N° 123 se suprime el plazo que establece la Ley de Constitución de la Propiedad Austral, para acogerse como beneficiario.

Posteriormente, durante el mismo año, se dictan los Decretos Supremos N°s 3.554 y 3.555, que contienen las cláusulas generales y complementarias para la concesión de títulos gratuitos, en Aisén, ambos Decretos corresponden a cuerpos legales dictados exclusivamente para la provincia de Aisén.

En 1937, se dicta la Ley N° 6.035, referida a la colonización en Aisén y el D.F.L. N° 311, donde el Presidente de la República, fija el texto definitivo de la Ley de Aisén, que en conjunto con el Decreto Supremo N° 686 (Reglamento del D.F.L. N° 311), establecieron las bases de la colonización a esa fecha.

Las únicas novedades que estableció este Decreto con respecto a la antigua Ley de Colonización, se reducen a ciertas disposiciones de carácter general, contenidas en cuatro artículos finales que nada aportan a una mayor efectividad a la colonización de la provincia.

La modificación de importancia que introdujo el D.F.L. N° 311, consistió en haber sustraído de la Intendencia las atribuciones de otorgar las concesiones e informar sobre los requisitos establecidos en el Reglamento, para entregar estas facultades a la Dirección General de Tierras y Colonización del Ministerio de Tierras y Colonización. A objeto de ordenar el proceso colonizador llevado a cabo hasta la fecha, se dicta el Decreto Supremo N° 284, de 1941, que ordena llevar separadamente un registro de colonos y establece las preferencias que se deben considerar en condiciones de igualdad. También se dicta el Decreto Supremo N° 884 de 1942, donde se obliga a ceder territorios para construcción de obras públicas a los beneficiarios de la Ley de Colonización.

Para garantizar aún más los derechos del Estado sobre las tierras fiscales, se inscribió a nombre del Fisco todo el territorio de la Provincia en el Conservador de Bienes Raíces de Aisén a fs. 50 N° 68 del Registro de Propiedad de 1941. Es entonces, que desde 1937, esta Secretaría de Estado asume la total responsabilidad en la colonización de Aisén.

Debido a la existencia de algunas distorsiones que contravenían el espíritu de la ley, se dictó en 1942, el Decreto Supremo N° 1.125, que establecía una limitación al derecho de enajenación para los concesionarios de terrenos fiscales, en razón a que las antiguas disposiciones permitían enajenar derechos y mejoras introducidas en ellos. Posteriormente, el Decreto Supremo N° 430 de 1944, aclara que estas limitaciones no afectan la consecución de créditos con instituciones reconocidas por el Estado.

Con el Decreto N° 1.409 de 1945, se logra hacer justicia al proceso colonizador, estableciéndose que aquellas personas que poseían predios rústicos por un valor superior a los \$ 50.000, no podían optar a ser beneficiados con otros predios.

Ya en 1947, con el Decreto Supremo N° 1, se establecen las cláusulas para poder vender o ceder los bienes raíces de dominio de los beneficiarios.

Es indudable que con la dictación de las Leyes N°s 4.855 y 6.035, de 1930 y 1937 respectivamente, se da un gran paso hacia la colonización de Aisén, toda vez que tenía por objeto regularizar la situación de los ocupantes de estas tierras y alentar una corriente inmigratoria de nuevos colonos.

En 1953, con el Decreto N° 2.514, se modifica el artículo 25° del Decreto Reglamentario N° 284, de 1941, permitiendo al Fisco vender cualquier posesión a sus ocupantes, no importando el precio de avalúo que anteriormente estaba restringido a un valor.

Debido a que los concesionarios de títulos provisorios y permisos de ocupación, no solicitaban el beneficio del título de dominio definitivo, se dictó el Decreto Supremo N° 1.053 de 1955, que ordena al Ministerio de Tierras y Colonización, entregar los títulos definitivos a los poseedores de títulos provisorios o permisos de ocupación o dejar sin efecto aquellos que no hayan cumplido con los requisitos planteados por la ley. Esta preocupación del Estado, se reafirma, dándose las facilidades necesarias que establece el Decreto Supremo N° 686, de 1959, el cual faculta a los Jefes de Oficinas Provinciales del Ministerio para suscribir escrituras públicas a que deben reducirse los títulos gratuitos o definitivos; y la Ley N° 14.814 de 1961 que condona los saldos insolutos de precios e intereses de las ventas de hijuelas efectuadas por el Fisco.

Con la dictación de la Ley de Reforma Agraria en 1962, se autorizó al Presidente de la República para establecer nuevas normas de concesión, dictándose especialmente para Aisén y el Departamento de Palena el D.F.L. R.R.A. N° 15 de 1963, su reglamento, el Decreto N° 760, y el Decreto N° 1.448 del mismo año que establecieron nuevas disposiciones para regir las concesiones de permisos de ocupación, títulos provisorios, títulos definitivos, títulos gratuitos de dominio, arrendamientos y ventas de terrenos fiscales.

El Decreto Ley N° 1.939 de 1977, establece desde esa fecha las normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

El procedimiento dispuesto por este Decreto Ley, en el caso del título gratuito exige que previamente sea extendida un Acta de Radicación, donde se indique las obligaciones a las

cuales deberá someterse el postulante para obtener su título y el plazo dentro del cual deberá darles cumplimiento.

Si el beneficiario no diese cumplimiento a las obligaciones impuestas y/o infringiere las prohibiciones que se le fijaren, puede declararse nula el Acta de Radicación.

El Decreto que otorga el título gratuito de dominio se notifica personalmente al beneficiario, el cual dispone de un máximo de 90 días para aceptar el título gratuito de dominio con las obligaciones y prohibiciones contenidas en él. Si no lo hace se puede derogar el decreto.

En el caso de predios rústicos fiscales, se requiere un informe previo del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), que tiene por objeto propender a que las hijuelas concedidas, constituyan a lo menos unidades de producción mínimas con la superficie necesaria para que dada su calidad, ubicación, clima y otras características racionalmente trabajadas, permitan a un grupo familiar producir lo suficiente para subvenir a sus necesidades.

Esta nueva ley introduce plazos perentorios para efectuar la constitución de la propiedad y asegura que la superficie a obtener corresponda a una unidad económica.

El Supremo Gobierno preocupado por la consolidación y desarrollo de la zona austral del país, dispuso la creación de la Comisión Coordinadora para el desarrollo y Colonización de la Zona Austral, materializada mediante Decreto Supremo N° 204 del Ministerio del Interior del año 1979, a cargo de esa Secretaría de Estado.

Posteriormente, al dictarse la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales, mediante el Decreto Ley N° 3.274 de 1980, se le confiere a esta Secretaría de Estado, la misión de "coordinar a las demás entidades del Estado, cualquiera sea su naturaleza, en la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento e incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de las zonas de escasa densidad de población, y disponer la ejecución de los actos de su competencia encaminados a su realización", según su artículo 1° letra C.

Para cumplir con este propósito, se creó una Comisión Intersectorial denominada "Comisión Intersectorial de Desarrollo y Poblamiento de la Zona Austral", que comenzó a sesionar en diciembre de 1980, presidida por el Sr. Ministro de Bienes Nacionales.

Además, mediante los Programas Ministeriales 1981, se dispuso que el Ministerio de Bienes Nacionales, iniciara las gestiones para realizar una política de desarrollo y poblamiento de la zona austral desde el Canal de Chacao al Sur.

Esta Comisión encargó a la División del Catastro nacional de los Bienes del Estado un estudio de gabinete denominado "Diagnóstico de la Ocupación y Tenencia de la Tierra Rural en la XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo" en el período 1965-1982 y que determinó el área fiscal presumiblemente disponible en tres de las cuatro provincias de Aisén. Este trabajo se ha constituido en el antecesor y una de las fuentes de información principales del trabajo que actualmente nos ocupa.

El Ministerio de Bienes Nacionales consciente de la importancia de la tarea colonizadora, creó una comisión interna dedicada a la función de poblamiento, que radicó en la División del Catastro Nacional de los Bienes del Estado, la cual se abocó a trabajar el Plan Experimental de Poblamiento en Puyuhuapi-Melimoyu.

Más tarde, S.E. el Presidente de la República, preocupado de las tareas de poblamiento, dicta el D.S. N° 479 de 1983, que comisiona al Ministerio de Bienes Nacionales en la ejecución de las políticas de poblamiento y Normalización de la Tenencia de la Tierra en las Regiones X de Los Lagos, XI Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo y XII de Magallanes y de la Antártica Chilena. Asimismo, faculta para solicitar la colaboración a otros Organismos Gubernamentales en la práctica de estas tareas.

Al abocarse a las tareas enunciadas precedentemente, se logra determinar la existencia de una gran cantidad de ocupantes de predios fiscales en situación de tenencia irregular, y otros, como deudores morosos del Fisco en ventas y arrendamientos de inmuebles rurales. A ello se agregan las especiales condiciones de aislamiento de esta región, y como el propósito del Supremo Gobierno es entregar una pronta solución a la situación de tenencia, dicta en 1983 la Ley N° 18.270, informalmente denominada como Ley de Normalización. Esta ley, faculta al Presidente de la República para otorgar título gratuito de dominio a aquellos ocupantes de predios fiscales que desde la fecha de esta ley estuvieren cinco años a lo menos trabajando por cuenta propia, tierras rurales fiscales en la XI Región. También condonó rentas insolutas de arrendamiento de terrenos fiscales y saldos de precios de los deudores hipotecarios del Fisco.

La Ley en comento, introduce un procedimiento más ágil que el D.L. N° 1.939 de 1977, al eliminar como requisito previo a la postulación a un título, el trámite que involucraba el Acta de radicación, pero sin duda la modificación más relevante la constituye aquella exigencia que tiene el Conservador de Bienes Raíces de inscribir este título con una copia autorizada del Decreto Supremo correspondiente, es decir, sin reducir a escritura pública y gozando de los privilegios y excepciones del artículo 4° del D.L. N° 1.939 de 1977. Para los deudores hipotecarios, este decreto representa título suficiente para solicitar al Conservador de Bienes Raíces las cancelaciones, anotaciones y alzamientos que fueren procedentes.

Luego, analizada la importancia y trascendencia de las acciones de colonización y la magnitud de las tareas que deben realizarse, el Supremo Gobierno decide dictar en agosto de 1985, la Ley N° 18.247, que crea la División de Colonización, dependiente de la estructura del Ministerio de Bienes Nacionales, asignándole a esta nueva Unidad, las funciones de estudiar y proponer la planificación de las medidas destinadas a procurar el asentamiento humano en las áreas del territorio nacional de escasa densidad poblacional, impartir las instrucciones correspondientes y evaluar la ejecución de éstas.

Por otra parte, la División del Catastro Nacional de los Bienes del Estado, como Unidad Técnica de apoyo del Ministerio, encargada del Catastro, consideró pertinente elaborar este trabajo, que puede definirse como un precatastro predial rural que se constituirá en la información básica que requieren las tareas de colonización en esta región.

Del análisis global de los distintos cuerpos legales que aquí se citan, se concluye, que el Estado ha pretendido siempre establecer una justa transmisión del dominio fiscal al sector privado, teniendo como objetivo central, la consolidación de la propiedad en poder de los particulares, es decir, asegurar una población rural estable para la región, la cual debería experimentar un aumento, con la incorporación de nuevos colonos que a futuro se instalarían en aquellos terrenos fiscales disponibles y productivos que se pudieran desprender del estudio de este trabajo.

Gran aliado de la nueva legislación que incentiva la radicación definitiva de los actuales habitantes rurales de la región, lo constituye la presencia del "Camino Longitudinal Austral", cuya importancia en las tareas de colonización es de primera magnitud y por supuesto, afecta también intensamente a otras áreas.

Esta vía de comunicación se está constituyendo en un gran apoyo al problema de integración de la región de Aisén. Por su trazado pasa a ser un camino colector de todos los valles transversales entre la frontera y el mar, también es conveniente señalar que por las características de la región, un 70% del Camino Longitudinal es simultáneamente parte de los caminos transversales o bien de otros caminos regionales.

Desde el punto de vista nacional esta obra permite una soberanía integral a través del desarrollo de las dos regiones que atraviesa. Uno de los elementos que señalará el impacto de esta obra será el crecimiento de la población, lo que significa un fuerte desafío: el hacer bien las cosas en una zona en que prácticamente está todo por hacerse.

RESULTADOS

El resultado más impactante del estudio corresponde a la cantidad de áreas fiscales disponibles detectadas (3.168.109 há), es decir, más del 31% de territorio de la Región de Aisén.

La comuna que reúne mayor superficie Fiscal Disponible es la de Aisén, sin embargo, no son despreciables las superficies de Cisnes y O'Higgins, considerando que entre las tres totalizan más del 60% de los sectores Fiscales Disponibles de la Región.

Analizando cada comuna, queda de manifiesto la poca ocupación que tienen Guaitecas y O'Higgins, las más septentrionales y meridionales, respectivamente, de la región. Esto en gran parte se explica, por la topografía del terreno, tipos de suelos, condiciones climáticas, rutas de acceso, etc., donde se refleja la búsqueda por el hombre de las mejores tierras, es decir, la colonización espontánea.

Por ejemplo, en el caso de la comuna de Guaitecas, el análisis de los datos, invita a realizar un estudio de factibilidad de colonización, donde sólo el acceso marítimo, permitiría llegar a cada futuro lote, sin la necesidad de recurrir a largas y peligrosas sendas, las cuales no sólo hay que construir las sino que también demandan gastos para mantenerlas.

TENENCIA DE LA TIERRA RURAL AÑOS 1920 A 1985
"CUADRO RESUMEN DE SUPERFICIES XI REGION"

Provincia	Comuna	SUPERFICIES (há)					
		Fiscales disponibles	Sin información	*Areas protegidas	*Ocupadas	*Total comunal	*Total provincial
Aisén	Aisén	1.017.679	51.262	1.698.550	347.796	3.115.287	
	Cisnes	489.721	33.868	611.996	381.012	1.516.597	
	Guaitecas	69.393	250	—	1.293	70.936	4.702.820
Coihaique	Coihaique	145.075	102.893	150.075	445.991	844.034	
	Lago Verde	228.405	5.439	75.119	126.250	435.213	1.279.247
General Carrera	Chile Chico	1.662	23.764	352.205	312.750	690.381	
	Río Ibáñez	354.820	11.677	37.413	178.875	582.785	1.273.166
Capitán Prat	Cochrane	244.641	96.738	305.556	258.750	905.685	
	O'Higgins	444.167	1.550	210.000	43.987	699.704	
	Tortel	172.546	6.580	1.822.000	37.969	2.039.095	3.644.484
TOTALES		3.168.109	334.021	5.262.914	2.134.673	10.899.717	10.899.717

*Superficies aproximadas.

Llama poderosamente la atención las áreas silvestres protegidas que suman aproximadamente el 48% del contexto regional. Prácticamente la totalidad de la zona insular, desde la Comuna de Aisén al sur corresponde a Parques Nacionales y Reservas Forestales. Se observa también, que las Comunas de Aisén y Tortel, totalizan algo más de tres millones y medio de hectáreas, representando sobre el 65% del territorio regional protegido.

Por otra parte, es interesante relacionar lo que significan las superficies protegidas en el contexto comunal, ya que las Comunas de Aisén, Chile Chico y Tortel tienen más de la mitad de su territorio comprometido como áreas silvestres protegidas.

No cabe duda que la proporción de Parques y Reservas es elevada, pero sin pretender variar la situación, se podrían realizar estudios, por aquellos organismos competentes, en el cual se le diera al colono una participación activa en el uso y conservación de estas áreas.

Como resultado final del estudio (ver mapa adjunto) puede indicarse que se detectaron 382 paños de terreno continuos, como áreas fiscales disponibles, de los cuales 119, es decir, casi el 30% corresponde a retazos cuya cabida son superiores a 5.000 hectáreas. Estos terrenos suman algo más de 2,8 millones de hectáreas. Esta situación favorece los planes de colonización, toda vez que se apunta a detectar áreas de mayor cabida en las cuales pueden implementarse programas masivos de colonización. Lógicamente esto último se indica basado en cantidades de terreno, faltando aún los análisis de calidades de los mismos.

CONCLUSIONES

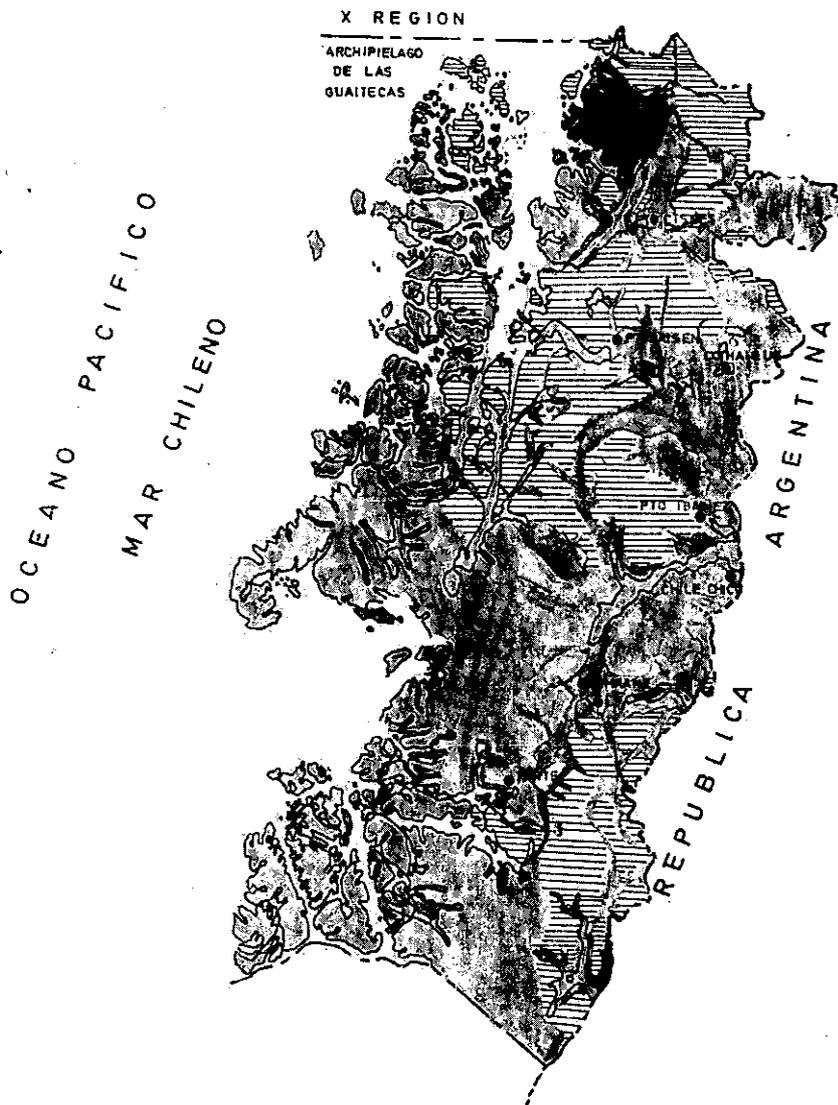
La XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, tiene una impronta espacial que es producto de un proceso de colonización espontánea. La tenencia de la tierra rural se deriva fundamentalmente de la aplicación de la normativa legal, cuyas características han dejado una malla predial dominante, en cuanto al tamaño establecido por la ley de 600 há y a determinados problemas de procedimiento en la obtención del título, que en la actualidad se pretende corregir.

El referido estudio comprende desde el año 1920 hasta 1985 y abarca la totalidad de la región.

Por los antecedentes considerados como información base y la incorporación de ellos para realizar cada actividad de la metodología aplicada, corresponde a un trabajo técnico, que diagnostica la situación de la tenencia de la tierra rural en forma cartográfica y estadística, donde se localizan e identifican los terrenos Fiscales Disponibles, Sin Información, Areas Silvestres Protegidas y la malla predial que conforma la superficie colonizada.

La propiedad estatal sigue siendo mayoritaria en cuanto a superficie, llegando ésta a representar más del 77% de la región; un 48% de la superficie regional lo constituyen las Areas Silvestres Protegidas y un 29% son las Areas Fiscales Disponibles, que se agrupan en 382 paños.

SITUACION TENENCIA DE LA TIERRA
RURAL AÑOS 1920 a 1985
-XI REGION-



SIMBOLOGIA TEMATICA

-  AREAS FISCALES PROTEGIDAS
-  AREAS COLONIZACION
-  AREAS FISCALES DISPONIBLES
-  AREAS OCUPADAS

ESCALA 1:3550.000

El territorio colonizado con o sin título inscrito, alcanza al 20% de la superficie regional, restando sólo un 3,0% que constituyen las Areas Sin Información distribuidas en 270 retazos.

Por haber abarcado con este estudio la totalidad de la región, desglosado a nivel comunal, con una revisión que viene de años anteriores a la aplicación de la colonización de Aisén, unido al uso de elementos técnicos, como es la base cartográfica y el traspaso de predios a escala, hace que el resultado de este trabajo sea asimilado a un precatastro predial rural, toda vez que se complementa la información geográfica y física con la información jurídica y administrativa, ordenada bajo sistemas computacionales. Faltaría para constituirse en un catastro propiamente tal, la verificación de terreno e implantación de un folio real.

Por lo anterior, se considera que el presente estudio, constituye un antecedente generalizado a nivel predial, que diagnostica la situación de la propiedad a la fecha y que de su actualización dependerá la vigencia de su información.

Los conceptos y alcances que se emiten en este estudio, son las fundaciones sobre las cuales se pueden asentar variados proyectos, es decir, a partir de la aplicación de este instrumento, pueden obtenerse diferentes beneficios y utilidades que afectan a diversos niveles de decisión de instituciones estatales y también de empresas privadas, esto puede ser en cuanto a colonización, planificación de rutas terrestres y marítimas, mercado de la propiedad rural, localización industrial, estudios de factibilidad para diversos fines y, en general para el desarrollo de la región.

Los problemas legales que se suscitaron, obedecieron principalmente al hecho de que el colono no inscribía su título gratuito de dominio, ya sea, por desconocimiento de este trámite, o bien, por su elevado costo, conformándose solamente con el Decreto Supremo que le asignaba el predio. Con la Ley N° 18.270, denominada de Normalización de la Tierra, el procedimiento se cumple a través de la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, amparado por los privilegios y exenciones del artículo 4° del D.L. N° 1.939 de 1977. En este caso, con la copia autorizada del decreto se obtiene la inscripción inmediata del dominio sin costo alguno para el colono, obteniéndose con ello una real transferencia del dominio fiscal al particular, con los beneficios que esto conlleva. En la actualidad cerca de 1.200 recurrentes están tramitando la normalización de su título, lo que permitirá consolidar el dominio a su favor.

Los beneficios específicos que se derivan de este trabajo son muchos, sus alcances, lo dirá el tiempo. Sin embargo, algunos de ellos son de fácil visualización, entre los cuales se pueden citar los siguientes:

- Permitirá el enrolamiento e identificación de los predios, conducentes a determinar el impuesto territorial.
- Con la identificación de los predios bajo un marco estadístico se podrá aplicar en Censos Agropecuarios.

- La representación de las Areas Silvestres Protegidas del Estado, facilitará los estudios de redelimitación de dichas áreas, al circunscribirlas tan sólo a terrenos fiscales disponibles y sin ocupación.
- Será un apoyo a los censos de información de recursos naturales, por ser un antecedente cartográfico a nivel predial rural.
- Para efectos de transferencia de dominio, el estudio se traducirá en un elemento que valorará adecuadamente el mercado de la tierra.
- Localizar los terrenos Fiscales Disponibles y conocer su conformación física, se podrá seleccionar y priorizar las eventuales áreas de colonización que conlleven a establecer futuros asentamientos humanos.
- Constituirá una base para estudiar diversos elementos que integran el espacio físico, tales como: recursos naturales, climatología, morfografía, organización espacial y funcional de las estructuras de apoyo aledañas a cualquier sector de la región.
- Servirá como instrumento de cuantificación, análisis y decisión para programas de regularización del dominio y normalización de la tenencia de la tierra, a través de la Ley N° 18.270.
- Será un archivo visual de información cartográfica, que facilitará la búsqueda y análisis de la información y evitando también, la duplicidad en la confección de planos y las eventuales superposiciones de dominio, con la consiguiente reducción de costos que ello implica.

EL COBRE CHILENO

SINTESIS HISTORICA

Numerosos objetos de cobre encontrados en América permiten suponer que este metal era conocido y explotado en la región antes de la llegada de los españoles. Humboldt, por ejemplo, encontró en una mina de plata en el Cuzco, Perú, un cincel muy resistente, de cobre y estaño fabricado por los Incas.

Los Aztecas —en México— igualmente tenían cinceles de cobre con los cuales trabajaban sus minas y talaban sus canales. También lo usaban para fabricar sus navajas de afeitar.

Los historiadores señalan también que los aborígenes de Las Antillas trabajaban el cobre con gran habilidad.

En Chile, la situación no fue muy diferente. Antes que Cristóbal Colón descubriera América, los habitantes de Chuquicamata, pequeña tribu descendiente de los Aymará y Quechuas, conocidos como "chucos" (de ahí el nombre del yacimiento), sacaban el mineral de la cordillera de los Andes. Restos arqueológicos encontrados en el Desierto de Atacama y en el Norte Chico permiten aseverar que el cobre fue utilizado 2.000 años antes de la Conquista de Chile por los españoles (500 a.C.).

Los indígenas Atacameños y Diaguitas —que llamaban al cobre "payen"— no sólo trabajaban trozos de metal en estado nativo, sino que poseían conocimientos de fundición, el arte del temple, fundición de bronce y otras técnicas similares. Los Incas, antes del arribo de los españoles, les habían enseñado a los aborígenes chilenos a construir hornos en los márgenes del río Salado.

Durante la Colonia (1601-1810) el cobre no tuvo importancia económica de significación. En general, la extracción minera se orientó principalmente hacia el oro y la plata. Se estima que la producción de cobre durante todo este período alcanzó a unas 80.000 a 85.000 toneladas métricas.

La situación anterior cambia recién a partir de mediados del Siglo XIX, cuando empieza el consumo intenso del metal y éste adquiere importancia como metal básico, especialmente debido a la invención del generador eléctrico por Faraday, en 1831. A nivel nacional, se inicia el flujo de capitales extranjeros hacia el país y se fundan las primeras compañías extranjeras que aportan ingenieros especialistas en minas y en metalurgia. La actividad minera de la época se concentra desde la región de

Atacama, en el norte, hasta el valle del Aconcagua y Santiago, en la zona Central.

En lo que respecta al cobre, entre los años 1841 y 1900 el país produjo alrededor de 1.800.000 toneladas métricas, ubicándose como el primer productor mundial en el período 1851-1880, durante el cual aportó el 37% del total mundial. Sin embargo, hacia fines del siglo la producción de cobre sufre una rápida disminución, bajando desde 45.000 T.M. en 1882, a 25.700 T.M. en 1899. Los principales factores que contribuyeron a este fenómeno fueron: el gran auge del salitre, que concentró todo el interés, y la incapacidad del país para seguir el ritmo de desarrollo tecnológico y renovarse, lo que disminuyó fuertemente su competitividad a nivel mundial.

En dichas circunstancias, ante el enorme aumento de la demanda de cobre —originado por los grandes descubrimientos eléctricos del último cuarto del Siglo XIX— y el consecuente aumento de la producción mundial, Chile vio disminuir su trascendencia en el mercado mundial del cobre y, después de caer al cuarto lugar en la última década del Siglo XIX, se ubica apenas en el sexto lugar a comienzos del presente siglo.

El sustancial incremento de la demanda de cobre tuvo como consecuencia directa el desarrollo de nuevas tecnologías de producción que permitieron la explotación económicamente rentable de grandes yacimientos de baja ley (porfídicos) a inicios del Siglo XX.

Lo anterior afectó directamente a Chile y produjo un cambio radical en la situación de la industria del cobre del país, con las grandes inversiones de compañías norteamericanas en la exploración y explotación de diversos yacimientos de cobre, entre los cuales cabe citar, por su significación, Chuquicamata, Potrerillos y El Teniente, que dieron origen a tres industrias básicas de la minería del país, conocidas bajo la denominación de la Gran Minería del Cobre.

El primero de estos yacimientos que entró en operaciones fue El Teniente en el año 1905, explotado por la compañía norteamericana "Braden Copper Co." que, en 1915, pasó a ser subsidiaria de la "Kennecott Corporation".

En el año 1915 se inició la producción en la mina Chuquicamata, explotada por la compañía "Chile Exploration Co." que en 1923 fue adquirida por "Anaconda Copper Mining".

Finalmente, en 1927, se inició la explotación de Potrerillos por parte de la compañía "Andes Copper Mining", otra subsidiaria de Anaconda. Posteriormente, luego del proceso de nacionalización de la Gran Minería del Cobre, que culminó en julio de 1971, estos yacimientos —junto al de Río Blanco que había sido puesto en operación en 1970—, pasaron a ser propiedad del Estado de Chile, creándose en enero de 1976, mediante el Decreto Ley 1.350, la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO-Chile), empresa estatal encargada del desarrollo y explotación de ellos y de la comercialización del cobre y subproductos que producen.

Junto a la Gran Minería del Cobre se desarrollaron los sectores de la Pequeña y Mediana Minería, cuya participación conjunta en la producción nacional del metal ha evolucionado desde sólo un 10% en la década de los años cincuenta, hasta un 21,3% en la actualidad.

La Mediana Minería la constituyen empresas tales como la Compañía Minera Disputada de Las Condes (fundada en

1916), la Empresa Minera de Mantos Blancos (fundada en 1957), y otras. La Pequeña Minería está constituida por un gran número de pequeños propietarios que explotan sus minas en pequeña escala, sin contar con una elevada mecanización.

La evolución experimentada por la minería del cobre a partir de inicios del Siglo xx permitió que el país recuperara la importancia que, como productor mundial del metal, había detentado durante gran parte del Siglo xix. Es así como desde el año 1921 hasta 1981 Chile fue —ininterrumpidamente— el tercer productor mundial, después de los Estados Unidos de Norteamérica y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Actualmente, desde 1982 hasta la fecha, ocupa el primer lugar.

El cuadro siguiente pone de relieve la importancia que ha tenido Chile como productor de cobre. Si se considera, además, que el país posee las mayores reservas de cobre del orbe y que es el principal abastecedor del mundo occidental, se puede apreciar en toda su magnitud la enorme significación que ha tenido y tiene el cobre chileno a nivel mundial.

PRODUCCION DE COBRE DE CHILE Y DEL MUNDO PERIODO 1601-1986

Período	Producción de Chile (Miles de TM)	Producción Mundial (Miles de TM)	Participación de Chile (%)
1601-1800	67	nd	—
1801-1810	15	163	9,2
1811-1900	1.888	10.110	18,7
1900-1986	37.698	280.970	13,4
1801-1986	39.601	291.243	13,6
1851-1880	1.078	2.928	36,8
1921-1970	19.918	138.424	14,4
1971-1986	16.743	124.678	13,4
1982-1986	6.547	41.254	15,9

SITUACION ACTUAL

Chile es el país que posee las mayores reservas conocidas de cobre del mundo. De acuerdo a las últimas estimaciones realizadas por la Comisión Chilena del Cobre las reservas seguras y probables del país representan entre el 25% y el 30% de las reservas mundiales del metal y, al ritmo de producción actual, le aseguran un horizonte de más de 100 años.

En lo que respecta a la producción, Chile es el primer productor del mundo desde el año 1982. Con una producción anual de 1.400.000 toneladas métricas aporta alrededor del 17% de la producción mundial y del 21% de la del mundo occidental.

PRODUCCION CHILENA DE COBRE COMERCIALIZABLE (Miles de TM de cobre fino)

	1960	1970	1980	1986
Refinado	226	405	811	942
Blíster	279	243	142	182
Concentrados	27	44	115	276
Total	532	692	1.068	1.400

En el comercio internacional de cobre Chile es el primer exportador neto del mundo y el principal abastecedor del mundo occidental. En 1986, con 1.376.000 toneladas métricas, aportó el 33,6% del total de las exportaciones del mundo occidental, seguida por Canadá (13,5%), Zaire (11,3%), Zambia (10,7%) y el Perú (8,1%).

Sus principales mercados son la República Federal de Alemania (14%), Estados Unidos (12%), Brasil (11%) e Italia y Japón (10% cada uno). En lo que respecta a la composición de sus exportaciones éstas se distribuyen en: productos refinados (65%), cobre blíster (15%) y concentrados (20%).

EXPORTACIONES CHILENAS DE COBRE POR TIPO DE PRODUCTOS (Miles de TM de cobre fino)

	1960	1970	1980	1986
Refinados	213	440	769	896
Blíster	273	190	151	199
Concentrados	27	38	125	281
Total	513	668	1.045	1.376

**EXPORTACIONES CHILENAS DE COBRE
POR AREAS DE DESTINO
(Miles de TM de cobre fino)**

	1960	1970	1980	1986
América	196	137	336	410
Asia	9	63	146	327
Europa				
Occidental	307	467	550	624
Europa Oriental	1	1	13	15
Total	513	668	1.045	1.376

En lo que respecta a su estructura, la industria del cobre está formada por dos grandes sectores: la Gran Minería, que representa alrededor del 79% de la producción del país, y la Pequeña y Mediana Minería que aporta el restante 21%.

En la actualidad, la Gran Minería está constituida por CODELCO-Chile —que a su vez es la mayor empresa productora de cobre del mundo occidental—, pero, en el futuro, este sector incorporará el desarrollo de nuevos proyectos privados.

La Pequeña y Mediana Minería, por su parte, la componen diversas compañías privadas de diferente tamaño, siendo las más importantes la Empresa Minera de Mantos Blancos, la Compañía Minera Disputada de Las Condes y la Sociedad Minera Pudahuel. Los mineros pequeños venden, en su mayor parte, sus minerales a la empresa estatal ENAMI (fundición-refinería) la que los procesa y comercializa, junto con materiales a maquila de algunas empresas de mayor tamaño.

Existe, además, un sector en desarrollo que incluye proyectos privados extranjeros (Escondida, con reservas de 545 millones de toneladas y una ley de 2,16% de cobre fino; Los Bronces, con reservas de 1.000 millones de toneladas y una ley de 1,0% de cobre contenido; Cerro Colorado, con reservas de 65 millones de toneladas y una ley de 1,38% de cobre fino y Los Pelambres, con reservas de 605 millones de toneladas y una ley de 0,79% de cobre contenido), proyectos de propiedad mixta (Quebrada Blanca, con reservas de 278 millones de toneladas y una ley de 0,89% de cobre fino), y proyectos en licitación (Andacollo y El Abra).

Existe, finalmente, un sector en prospección que incluye yacimientos identificados y áreas de interés geológico donde numerosas empresas extranjeras se encuentran realizando una extensa labor de exploración.

En lo que respecta a la semielaboración del cobre, el país cuenta con una industria que se puede considerar de pequeño tamaño en relación con la producción nacional de cobre materia prima.

Las principales empresas de este sector son MADECO (alambres, cables, planchas y tubos), COCESA (alambres y cables), ARMAT (cospeles y tubos) y COVISA (alambres y cables). La capacidad instalada de producción de estas empresas es la siguiente:

MADECO	40.000 TM/año
COCESA	20.000 TM/año
ARMAT	12.000 TM/año
COVISA	4.500 TM/año
Total	76.500 TM/año

Otra empresa de importancia es COPLASA, que produce billets y cakes de cobre y de aleaciones de cobre, y que tiene una capacidad de producción de 9.000 TM/año.

El consumo interno normal de cobre materia prima del país, durante el último decenio, ha sido del orden de las 40.000 TM/año, del cual más del 90% es absorbido por las cinco mencionadas empresas.

Cabe señalar que la mayor parte de la producción de semi-manufacturas de cobre del país (alrededor del 70%) es exportada, principalmente a los mercados de América Latina. Los principales productos de exportación son el alambón, los tubos y los cospeles para la fabricación de monedas.

EL COBRE EN LA ECONOMIA DEL PAIS

El sector minero es determinante en la economía del país, ya que tiene una gran influencia en casi todas las variables relevantes de ella, como lo señalan las siguientes cifras promedio para los últimos diez años: representó alrededor del 60% de las exportaciones totales del país, aportó aproximadamente un 8% del Producto Geográfico Bruto y contribuyó con más del 90% de los aportes en moneda extranjera al presupuesto fiscal.

La importancia del cobre en la economía nacional queda de manifiesto si se considera que durante los últimos diez años le ha aportado al Fisco más de US\$ 9.000 millones, en moneda de 1986, y, en promedio, alrededor del 50% de los ingresos por exportaciones del país.

Además, la minería influye en forma importante en otras variables de la economía tales como la tasa de cambio, las reservas internacionales, la inversión extranjera, el consumo de bienes nacionales y el empleo.

POLITICA MINERA

Atendiendo a la gravitación que tiene el sector minero en especial el cobre, en el desarrollo económico y social del país, y a la enorme cantidad de las reservas minerales de su territorio, el Gobierno de Chile ha diseñado una política minera que, junto con favorecer el desarrollo de la actividad privada en el sector, asegure una explotación oportuna y eficiente de esta riqueza, especialmente la contenida en los yacimientos de bajos costos.

Para ello, el país posee, por una parte, ventajas comparativas excepcionales, especialmente: la calidad de sus yacimientos cupríferos, que son de bajo costo comparativo debido a su alta ley y abundantes reservas; su configuración geográfica que determina que los centros de producción se encuentren siempre cerca de los puertos de embarque; la existencia de una infraestructura adecuada y la disponibilidad de mano de obra altamente capacitada, en sus diferentes niveles.

Por otra parte, existe una legislación minera moderna que le otorga a esta importante actividad el ordenamiento jurídico requerido para su acelerado desarrollo, dentro de un esquema de respeto a la propiedad y a la libertad, indispensables para asegurar el buen éxito de toda actividad económica (ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, Ley N° 18.097 de 1982, y Código de Minería, Ley N° 18.248 de 1983). Esta legislación se complementa con el Decreto Ley 600 sobre el Estatuto de la Inversión Extranjera —y sus modificaciones— al amparo del cual se otorga un trato igualitario al inversionista extranjero y al nacional.



CORFO

CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION

**Impulsa
el desarrollo
de Chile**

A través del otorgamiento de Créditos CORFO-BID II dirigidos a los sectores pesquero, agrícola, industrial y minero; y de créditos CORFO-BIRF dirigidos a la pequeña y mediana industria, financia aquellos proyectos que permiten principalmente:

- Generar empleos
- Incrementar las divisas
- Aumentar la producción
- Y sustituir eficientemente las importaciones
- Incorporar nuevas tecnologías



CORFO

**Infórmese en cualquiera de nuestras oficinas
a lo largo del país.**

