ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 79 INVIERNO 2000

José Zalaquett
La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el proceso de transición política en Chile

Cristián Pérez
Salvador Allende, apuntes sobre su dispositivo de seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)

Olga Uliánova
La Unidad Popular y el golpe militar en Chile: Percepciones y análisis soviéticos

Bernardo Fontaine y Rodrigo Vergara
Análisis del proyecto contra la evasión tributaria

Eduardo Engel y Alexander Galetovic
¿Qué hacer con los impuestos a las ganancias de capital?

Alejandra Cox Edwards
El futuro de las pensiones en Chile: Diferencias según sexo

Michael Johnston
Votos, dinero y buena política: Las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos

Fernando Atria
Revisión judicial: El síndrome de la víctima insatisfecha

Tomás A. Chuaqui
La ética política de Maquiavelo: Gloria, poder y los usos del mal

Marco Antonio de la Parra
El lector de Kafka

Óscar Godoy Arcaya
Últimas publicaciones de John Rawls

Roberto Hozven
A baja voz, *de Pedro Gandolfo*

Mesa de Diálogo *Acuerdo de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos*
Pamela Pereira *"Encontrar un camino para hallar a los detenidos-desaparecidos..."*
J. Carlos Salgado *"No es que haya ganado uno u otro, ganamos todos..."*
Corte Suprema *Texto del fallo que desaforó al general Augusto Pinochet*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

LA MESA DE DIÁLOGO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA EN CHILE*

José Zalaquett

Este artículo analiza el proceso de diálogo sobre derechos humanos que tuvo lugar en Chile entre agosto de 1999 y junio de 2000, por iniciativa del gobierno chileno y con la participación de militares, abogados de derechos humanos, académicos y dirigentes religiosos. Luego de referirse a las transiciones a la democracia, el autor hace un balance de logros e insuficiencias de las medidas sobre derechos humanos aplicadas en Chile desde 1990. En seguida analiza la situación política chilena a partir de la detención del senador Augusto Pinochet en Londres, en 1998. En su parte central, el artículo examina los objetivos y metodología de la Mesa de Diálogo, los principales puntos de debate y los acuerdos alcanzados. Estos consisten en una proposición de mecanismos para encontrar la verdad sobre los detenidos-desaparecidos y un reconocimiento de responsabilidades por la crisis política anterior al gobierno militar así como por las

JOSÉ ZALAQUETT. Abogado, profesor de Derechos Humanos en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y de Ética y Gobierno en el Programa de Magister en Gestión y Políticas Públicas de la misma Universidad. Fue miembro de la Comisión de Verdad y Reconciliación, establecida en Chile en 1990-1991 y de la Mesa de Diálogo, que funcionó entre agosto de 1999 y junio de 2000. Ha escrito extensamente sobre transiciones políticas y derechos humanos.

* Véase en esta misma edición, en la sección Documentos, el texto íntegro del Acuerdo suscrito por la Mesa de Diálogo, y las entrevistas a la abogada Pamela Pereira y al brigadier general Juan Carlos Salgado, ambos integrantes de la Mesa de Diálogo. (N. del E.)

violaciones a los derechos humanos cometidas durante ese gobierno. El artículo concluye con un recuento de los pasos posteriores al acuerdo y algunas consideraciones sobre los escenarios futuros.

PREFACIO

Este artículo se terminó de escribir a comienzos de septiembre de 2000, menos de tres meses después que la Mesa de Diálogo suscribiera un acuerdo que, con las excepciones que se señalarán más adelante, fue recibido por la opinión pública como un significativo paso hacia la solución de los problemas pendientes de derechos humanos y la reconciliación entre los chilenos.

Todavía faltan cuatro meses para que venza el plazo dentro del cual las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile se comprometieron a cumplir uno de los puntos principales de la declaración de la Mesa de Diálogo: desarrollar "los máximos esfuerzos posibles para obtener información útil para encontrar los restos de los detenidos-desaparecidos o establecer su destino" y entregar dicha información al Presidente de la República. Sin embargo, al tiempo de concluir este artículo, el clima de esperanza compartida que había suscitado el acuerdo de la Mesa había cedido lugar a la expresión de fuertes dudas, por parte de algunos sectores, sobre la probabilidad de que esos esfuerzos terminen dando resultados. Declaraciones de altos mandos de las Fuerzas Armadas reafirmaban el compromiso adquirido pero sostenían que la tarea de obtener información se había hecho muchísimo más ardua debido a nuevas circunstancias, entre ellas los contenidos del fallo de la Corte Suprema que confirmó el desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet[1]. Algunos representantes de partidos políticos de oposición y voceros de militares en retiro han ido aún más lejos; uno de ellos afirmó que "la Mesa de Diálogo está moribunda"[2].

Por cierto, no es posible vaticinar si estas estimaciones resultarán certeras o si los acontecimientos evolucionarán de otro modo. Sin embargo, el balance de diez años de gobierno civil nos indica que las cuestiones pendientes de ética política no se han disipado por el simple transcurso del

[1] Declaraciones del almirante Jorge Arancibia al diario *La Segunda*, 1 de septiembre de 2000, pp. 24 a 26. Por su parte, el Departamento Comunicacional del Ejército había declarado antes del fallo de la Corte Suprema que confirmó el desafuero del senador Pinochet: "El Ejército va a continuar cumpliendo con todos sus esfuerzos para lograr los compromisos suscritos. Eso se hará independientemente de la percepción que determinados sectores pudieran tener respecto de los efectos de un eventual fallo". Diario *La Segunda*, 4 de agosto de 2000.

[2] Declaraciones del general (R) Guillermo Garín en entrevista publicada por el diario *La Tercera*, 13 de agosto de 2000, cuerpo Reportajes, pp. 12 y 13.

tiempo; también nos entrega ejemplos de iniciativas como la Comisión de Verdad y Reconciliación (conocida como "Comisión Rettig"), cuya utilidad y éxito fueron objeto, en su tiempo, de contradictorias predicciones, pero cuyo Informe ha terminado por ser ampliamente aceptado y respetado.

Independientemente de los frutos que pueda producir la Mesa de Diálogo (además de los que ya ha dado y que se explicarán más adelante), es importante analizar detenidamente esta experiencia. Por una parte, constituye en sí misma un rico proceso de acercamiento de posiciones antagónicas, del cual pueden extraerse enseñanzas sobre mecanismos de entendimiento y resolución de conflictos; por otra, contribuye a esclarecer los problemas pendientes respecto del pasado de violencia política y violaciones a los derechos humanos en Chile y las dificultades que aún entraban la solución de las cuestiones no resueltas.

Para cerrar este prefacio, se hace necesario decir algo sobre el carácter y tono de este artículo. Fui miembro de la Mesa de Diálogo; he participado también en la Comisión de Verdad y Reconciliación y en otras actividades relacionadas con derechos humanos y con transiciones políticas, en Chile y en el extranjero. Estas páginas son, en parte, reflexiones y testimonios personales que brotan de esas experiencias; también contienen algunas ideas y proposiciones que he publicado con anterioridad (por ello, no he podido evitar, en ocasiones, escribir en primera persona). En suma, no puedo atribuirme suficiente distancia crítica, pero dentro de esta limitación he procurado ajustarme a criterios básicos de objetividad y tomar en cuenta distintos puntos de vista.

I. LA TRANSICIÓN POLÍTICA CHILENA Y LAS TAREAS PENDIENTES AL TIEMPO DE CONSTITUIRSE LA MESA DE DIÁLOGO

Para comprender cabalmente el propósito de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos que funcionó en Chile entre el 21 de agosto de 1999 y el 13 de junio de 2000, así como el contenido de sus debates y acuerdos, es preciso situar esta iniciativa dentro de la temática contemporánea que se conoce como transición a la democracia y derechos humanos.

La razón de comenzar por estas consideraciones generales no es puramente académica. Se ha venido forjando, internacionalmente, un cuerpo de normas y criterios de ética política que ha tenido mucho peso en la transición política chilena: ha servido de base para algunas de las principales posiciones dentro del debate sobre verdad, justicia y reconciliación nacional que ha tenido lugar en el país; inspiró las primeras medidas del gobierno de Aylwin sobre esta materia; y se ha mantenido como un impor-

tante marco de referencia valórico hasta el día de hoy. A su vez, la experiencia chilena ha contribuido a enriquecer ese cuerpo internacional de normas y criterios.

Con la expresión "transición a la democracia" se alude generalmente a procesos de cambio político que tienden a establecer un orden democrático allí donde no ha existido previamente, o bien a restaurarlo o reconstruirlo luego de un proceso de conflicto armado interno, dictadura u otro grave quiebre de la convivencia nacional y el orden institucional. La idea de que es necesario enfrentar y superar un legado de violaciones a los derechos humanos es parte integral del mismo término.

La temática de transición a la democracia se ha desarrollado internacionalmente a lo largo de las últimas dos décadas. Se forjó a partir del estudio y la práctica en torno a una serie de cambios políticos, en distintos países, comenzando por el fin del régimen militar argentino, en 1983[3].

En este campo emergente, que también se conoce con la expresión "verdad, justicia y reconciliación", existen, desde luego, distintas posiciones sobre muchos de los puntos más relevantes, sin perjuicio de que haya también amplio acuerdo en torno a un núcleo de normas y conceptos.

En lo que resta de esta sección presento un sucinto resumen de mi posición sobre estos temas, con el fin de dar un marco normativo a mi análisis posterior sobre la Mesa de Diálogo, que es el objeto de este artículo[4].

Desde un punto de vista histórico, las transiciones a la democracia en países como Chile deben entenderse como períodos refundacionales, porque lo que se persigue es reconstruir un orden político y moral que fue quebrantado. En tales períodos se abordan cuestiones que constituyen los cimientos mismos del orden político que se intenta fundar, reconstruir o

[3] El desarrollo de esta temática ha sido extraordinariamente rápido y extendido. Los dilemas éticos y políticos de la transición a la democracia han ocupado un lugar importante en la agenda internacional, además de los intensos debates sociales y políticos que suscita en cada una de las naciones que se ven envueltas en tales procesos. Los casos considerados como más señeros —entre ellos los de Argentina, Chile, los países que vivieron bajo regímenes comunistas en Europa Central y Oriental, Salvador y Sudáfrica— han sido objeto de numerosos estudios comparativos. Muchos de estos países han buscado conocer las experiencias de otros que han enfrentado similares dilemas.

Esta temática ha atraído la atención de Naciones Unidas y de organizaciones internacionales de derechos humanos, así como de la prensa mundial. Ha pasado a ser uno de los principales temas emergentes en distintas disciplinas académicas, en particular el derecho, la ética, la ciencia política y las relaciones internacionales, generando una abundante literatura especializada. (Para una compilación de los principales escritos y documentos, véase la antología *Transitional Justice*, editada por Neil Kritz [1995].)

[4] El resumen que sigue está extractado de algunas de mis publicaciones sobre este tema, en especial: "La Reconstrucción de la Unidad Nacional y el Legado de Violaciones de los Derechos Humanos" (1999); y "Truth, Justice and Reconciliation: Lessons for the International Community" (1999).

transformar. Ello incluye las bases de su institucionalidad, los valores fundamentales compartidos y una narración histórico-mítica sobre aspectos relevantes del pasado, que se relaciona con tales valores y con un sentido de identidad y unidad nacionales[5].

La manera cómo una nación enfrenta el pasado de violaciones a los derechos humanos durante su época refundacional tiene una importancia decisiva por la fuerza simbólica y la amplificación histórica que cobran los eventos que tienen lugar en tales períodos. Medidas contrastantes —por ejemplo, silencio versus proclamación de la verdad, o bien justicia versus mera venganza o impunidad— pueden dejar precedentes, mensajes y pautas valóricas radicalmente diferentes para toda la sociedad.

Las transiciones también son procesos políticos potencialmente inestables. Si bien se debe avanzar hacia el futuro, es necesario hacerlo asegurando la posibilidad de seguir adelante y evitando el riesgo de graves retrocesos.

Finalmente, en estos períodos de transición se busca forjar instituciones sólidas y alcanzar la reconciliación nacional.

Rara vez es posible armonizar plenamente todos estos objetivos. Generalmente las transiciones políticas siguen un trabajoso y lento itinerario dentro del cual la prosecución de los objetivos refundacionales se ve sujeta a diversas restricciones políticas.

En lo que se refiere a las violaciones de derechos humanos y otras transgresiones a normas humanitarias fundamentales, los objetivos del proceso político de transición deben ser reparar, en lo que sea posible, los males causados y prevenir su repetición. Con ese fin se hace necesario tomar medidas tendientes a revelar la verdad de lo ocurrido, principalmente respecto de crímenes que no son reconocidos.

Es importante no sólo que la verdad se conozca sino también que se reconozca como tal por las instituciones y las personas involucradas, así como por la sociedad toda. Reconocer la verdad implica aceptar la veracidad de los hechos revelados y admitir que eran censurables. Ello contribuye a reafirmar el valor de las normas que fueron violadas que es uno de los objetivos de un proceso refundacional[6].

---

[5] En el mundo político chileno se dan distintas concepciones sobre el proceso mismo de transición y refundación. La noción prevaleciente dentro de la alianza gobernante, la Concertación por la Democracia, sitúa la reconstrucción moral de la nación a partir del retorno al régimen democrático. Los partidarios del régimen militar consideran que el proceso de reconstrucción nacional comenzó el 11 de septiembre de 1973.

[6] Es siempre muy difícil obtener el reconocimiento de responsabilidades individuales o grupales por graves transgresiones a normas morales o legales generalmente aceptadas. La historia de graves crisis de la convivencia civilizada en los más variados países nos enseña que las personas tienden a negar (aunque ello resulte insostenible a la luz del sentido común) que tales normas se han transgredido, cuando la aceptación de los hechos puede ponerlas en

Igualmente, corresponde arbitrar medidas apropiadas de reparación moral y material para las víctimas de las atrocidades del pasado.

Debe insistirse también en el valor de la justicia, por su función tanto reparativa como preventiva. Salvo algunas excepciones establecidas por el derecho internacional, la justicia no excluye la clemencia o el perdón; pero no son aceptables las medidas arbitrarias de mera impunidad, que ocultan la verdad y hacen difícil el necesario reconocimiento histórico de responsabilidades.

A la luz de estos principios generales, se advierte que en Chile se han hecho importantes avances en lo que toca al legado de un pasado de divisiones y violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, existe la percepción general de que no se ha alcanzado la reconciliación nacional.

La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos tuvo como objetivo abordar dos de los principales problemas que se atraviesan en el camino hacia la reconciliación: la verdad sobre la suerte y paradero de los detenidos-desaparecidos y el reconocimiento de responsabilidades morales, históricas y políticas por el quebrantamiento de nuestra convivencia y por las violaciones a los derechos humanos.

II. LA SITUACIÓN POLÍTICA ANTERIOR AL ESTABLECIMIENTO DE LA MESA DE DIÁLOGO

Se ha hecho un lugar común sostener que de no mediar la detención de Augusto Pinochet en Londres, desde octubre de 1998 a marzo de 2000, luego que España solicitara su extradición, no se explicarían una serie de sucesos ocurridos en Chile a partir de entonces. Entre éstos se contarían los siguientes: las numerosas querellas criminales presentadas dentro del país en su contra; la mayor actividad de los tribunales nacionales en torno a antiguos casos de derechos humanos; la propia Mesa de Diálogo y el desafuero del senador vitalicio. De acuerdo a esa opinión, las acciones de las autoridades españolas y británicas serían, virtualmente, causa suficiente de todos esos hechos.

---

conflicto con sus más caras lealtades grupales o institucionales. Chile no ha sido una excepción. El reconocimiento de las responsabilidades políticas por el quiebre de nuestra convivencia en el período anterior al gobierno militar ha tardado y ha sido incompleto. El reconocimiento de las violaciones a los derechos humanos por parte de quienes se sentían leales al gobierno militar sólo comenzó a producirse de modo más perceptible después de conocido el Informe Rettig; aun así, por lo común está matizado por las más implausibles excusas y negaciones.

Aunque no puede ignorarse la gran influencia que la detención de Pinochet tuvo en el acontecer nacional, esa visión de aparente sentido común tiende a oscurecer la importancia de otros factores.

Para comenzar, no toma en cuenta que las primeras querellas criminales en contra de Pinochet se entablaron luego de que hiciera dejación del cargo de Comandante en Jefe del Ejército y con anterioridad a su viaje a Londres. Se podría sostener que su posterior detención estimuló la presentación de nuevas querellas (las cuales, al momento de escribir este artículo, suman más de 160). Pero es igualmente plausible imaginar que esas acciones judiciales se habrían ido acumulando (quizás más lentamente o en menor número) en cualquier caso.

En la percepción de los opositores al régimen militar chileno y del grueso de la opinión pública internacional que se interesa por estos temas, la permanencia de Pinochet al mando del Ejército tenía dos efectos negativos para la resolución de los problemas de derechos humanos del pasado. Por una parte, no permitía que su institución y, por extensión, el resto de las Fuerzas Armadas y Carabineros colaboraran activamente en enfrentar dichos problemas. Por otra, su posición de poder lo colocaba, en los hechos, por encima de la ley, porque inhibía cualquier acción judicial en su contra. La combinación de estos efectos negativos se estimaba como un mal precedente respecto del imperio del derecho y del acercamiento entre las Fuerzas Armadas y la civilidad. Al dejar Pinochet el mando del Ejército se hizo más factible emprender acciones legales en su contra, lo que se intensificó luego de su detención en Londres.

Paralelamente, estos mismos hechos permitieron que se hicieran visibles ciertas renovaciones generacionales que venían ocurriendo dentro de la sociedad chilena. Ello se hizo patente algunos meses después de la detención de Pinochet, luego de un período inicial marcado por la exacerbación de los ánimos e intensas manifestaciones políticas, a favor o en contra de dicha medida.

Uno de los más importantes cambios generacionales tuvo lugar en el mundo castrense. Sin negar su adhesión a la figura de Pinochet ni menos aún la lealtad histórica de las Fuerzas Armadas hacia los postulados del gobierno militar, los nuevos oficiales a cargo de las instituciones armadas revaluaron los problemas pendientes de derechos humanos y la manera de enfrentarlos. Es así como comienzan a formularse declaraciones públicas, principalmente por parte del almirante Jorge Arancibia, quien reconoce directamente la situación de los detenidos-desaparecidos y la necesidad de hacer un esfuerzo especial para dar cuenta de su suerte.

Se pueden colegir los factores que influyen en esta revaluación por parte de los mandos militares. Sería arbitrario suponer que no se cuentan entre ellos razones de humanidad y justicia. Sin embargo, bastaría el análisis de la evolución histórica del problema de derechos humanos, sumado a consideraciones sobre los intereses de las instituciones armadas y del país, para explicar la nueva disposición.

En efecto, para las Fuerzas Armadas, la detención de Pinochet y las reacciones que ella provocó sólo vinieron a confirmar lo que ya se venía haciendo evidente: (a) el tema de los derechos humanos cobra cada vez más fuerza en la comunidad internacional y en Chile; (b) han surgido nuevas normas contra la impunidad (como las relativas a la jurisdicción universal respecto de determinados crímenes contra el Derecho Internacional) y una mayor determinación de los Estados para aplicarlas; (c) estos cambios han comenzado a encontrar eco en la justicia chilena, que también experimenta una cierta renovación generacional; (d) no es posible continuar evadiendo el problema de los detenidos-desaparecidos sin perder credibilidad y respeto cívico.

Se hizo claro para las Fuerzas Armadas que la estrategia seguida mientras Pinochet estuvo al mando del Ejército, de negarse a reconocer dicho problema y contribuir a resolverlo, había empeorado la situación. Aumentaba el llamado "desfile militar" ante los tribunales de justicia, esto es, las citaciones a declarar o el sometimiento a proceso de personal castrense[7]. Con toda probabilidad los altos mandos militares también tomaron en cuenta consideraciones de seguridad nacional: en la medida en que el país no lograra un grado significativo de reconciliación, se debilitaría la unidad nacional y el necesario apoyo de la sociedad civil a las funciones permanentes de las Fuerzas Armadas.

Dentro de los principales partidos de derecha también se llegaba (en parte por motivaciones similares) a la conclusión de que era necesario dar respuesta eficaz al problema de los detenidos-desaparecidos.

Uno de estos partidos, la UDI, inició contactos con el Gobierno de Frei, en marzo de 1999. Raúl Troncoso, Ministro del Interior, y José Miguel Insulza, a esa fecha Ministro de Relaciones Exteriores, nos solicitaron a Francisco Cumplido y a mí profundizar estas conversaciones. Entre abril y junio de 1999 nos reunimos varias veces con dirigentes de la UDI.

Paralelamente, el partido Renovación Nacional estableció una comisión encargada de abordar los problemas pendientes de derechos humanos. Lo propio hicieron parlamentarios y partidos de la gobernante Concertación

[7] Una "Nómina de Agentes Encargados Reo en 1999", documento circulado dentro de la Mesa de Diálogo, contiene los nombres de 71 personas.

por la Democracia. Muchas otras reuniones informales tuvieron lugar en ese período, en distintas ocasiones y ambientes, con la participación de abogados de derechos humanos, autoridades religiosas, personeros políticos y miembros de las Fuerzas Armadas, en servicio activo o en retiro. Me correspondió asistir a varias de ellas.

Las conversaciones con la UDI fueron más estructuradas. Una vez concluidas, subsistían algunas diferencias no menores, pero había coincidencia respecto de materias fundamentales que más tarde fueron tratadas por la Mesa de Diálogo; en particular, acerca de la necesidad de impulsar medidas eficaces para dar cuenta de la suerte o paradero de los detenidos-desaparecidos.

El Gobierno fue informado del resultado de las conversaciones. No conozco los pormenores del análisis que tuvo lugar a partir de entonces en La Moneda. Es fácil imaginar las opciones principales que se discutieron: impulsar activamente medidas para enfrentar los problemas pendientes de derechos humanos o bien desistir de ese curso de acción o postergarlo, en vista que iniciativas anteriores, como la llamada ley Aylwin, de 1993, y el llamado acuerdo Figueroa-Otero, de 1995, habían terminado en el fracaso.

Al cabo de algunas semanas de espera, la situación fue zanjada por iniciativa de Edmundo Pérez Yoma, a quien el Presidente Frei había nombrado nuevamente Ministro de Defensa, el 21 de junio de 1999. La fórmula que ideó fue la Mesa de Diálogo.

III. LA MESA DE DIÁLOGO SOBRE DERECHOS HUMANOS

1. Gestación

El ministro Pérez Yoma ha dicho que dos antecedentes lo inspiraron para proponer la Mesa de Diálogo. El primero, una opinión que le escuchó a Itzhak Rabin en el sentido de que los grandes conflictos sólo pueden solucionarse sentando en una misma mesa a las partes que representan las posiciones más antagónicas. El segundo fue una iniciativa que él mismo impulsó como Ministro de Defensa, en los comienzos de la administración Frei. Esta consistió en la preparación del llamado Libro de la Defensa, para cuyos efectos se convocó a militares, parlamentarios y académicos. Entre estas personas se sustentaban las más dispares posiciones. No obstante, al cabo de un largo trabajo conjunto, se llegó a un acuerdo unánime sobre el contenido de dicho documento.

El establecimiento de la Mesa de Diálogo tuvo lugar el 21 de agosto de 1999. En las semanas anteriores el ministro Pérez Yoma había anunciado públicamente la medida, aun antes de asegurar la participación de quienes pensaba invitar. La Agrupación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos rehusó sumarse a la iniciativa y también declinaron el llamado algunos abogados de derechos humanos. Paralelamente, el Partido Comunista expresó su enérgica oposición a la iniciativa. Quienes se oponían a la Mesa sostenían, entre otras razones, que esta medida buscaba frenar la creciente acción de los tribunales de justicia en casos de derechos humanos y obtener el retorno de Augusto Pinochet a Chile.

Por algunos días pareció que la iniciativa no prosperaría. Sólo cuando se confirmó la participación de un número de reconocidos abogados de derechos humanos pudo echarse a andar la Mesa de Diálogo.

Inicialmente no se precisaron ni los objetivos ni la metodología de trabajo. La idea era que todo ello debía brotar de los propios participantes quienes eran los "dueños" de la Mesa. Eventualmente se logró acuerdo sobre esos puntos, aunque no sin demoras y confusiones. Pero quizás la alternativa, esto es, un mandato y una metodología previamente fijadas por el propio convocante, hubiera sido recibida como una imposición.

2. Composición de la Mesa

Los miembros de la Mesa de Diálogo provenían de distintas instituciones o "sectores": el gobierno; abogados de derechos humanos; oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, quienes actuaban en representación de sus respectivos Comandantes en Jefe; representantes de instituciones religiosas o éticas; diversos profesionales a quienes se dio en llamar "sociedad civil"[8].

[8] Por el Gobierno participaron el Ministro de Defensa, esto es, en una primera etapa, Edmundo Pérez Yoma, y a partir del 11 de marzo de 2000, el Ministro de Defensa del gobierno de Lagos, Mario Fernández, quien ya intervino con anterioridad en la Mesa, como asesor del ministro Pérez Yoma. Además participaron los subsecretarios Ángel Flisfisch y Luciano Fouilloux, así como Jorge Manzi y Gonzalo Sánchez, quienes se desempeñaron como coordinadores de la Mesa. En su calidad de abogados de derechos humanos concurrieron Pamela Pereira, Jaime Castillo, Roberto Garretón y Héctor Salazar. En representación de las Fuerzas Armadas, el brigadier general Juan Carlos Salgado, del Ejército; el contralmirante Alex Waghorn, más tarde remplazado por el contralmirante Felipe Howard; el general de Aviación José Ignacio Concha; y el general de Carabineros Reinaldo Ríos. En representación de instituciones religiosas o morales, monseñor Sergio Valech, Obispo de la Iglesia Católica; monseñor Neftalí Aravena, Obispo de la Iglesia Metodista; Jorge Carvajal, Gran Maestro de la Masonería; León Cohen, representante de la organización judío-humanitaria B'nai B'rith. En su calidad de miembros de la "sociedad civil", el periodista y escritor Guillermo Blanco, el científico Claudio Teitelboim, la historiadora Sol Serrano, la psicóloga Elizabeth Lira y los abogados Gonzalo Vial y José Zalaquett.

El papel de los distintos participantes o "bloques" fue objeto de una cierta confusión inicial y se fue asentando con el transcurso del tiempo. En un principio, pareció tomar cuerpo la idea que el diálogo se desarrollaba fundamentalmente entre los abogados de derechos humanos y los oficiales de las Fuerzas Armadas. Los representantes de los otros sectores cumplirían un papel de respaldo moral y contribución en el proceso de diálogo. Este esquema calzaba con la idea original de sentar en la Mesa a quienes se supone sostienen las posiciones más antagónicas. Ciertamente así lo entendió la prensa. Comunicacionalmente, las figuras emblemáticas de la Mesa fueron la abogada Pamela Pereira, quien además de su amplia labor profesional en el campo de los derechos humanos, es hija de un detenido-desaparecido, y el representante del Ejército, general Juan Carlos Salgado.

El esquema no era enteramente ajeno a la realidad. Se hizo evidente desde un comienzo que los representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros se coordinaban entre sí y lo propio hacían los abogados de derechos humanos. Sin embargo, con el correr de las reuniones, y particularmente luego de que quedó claro que el mandato de la Mesa no se restringía exclusivamente a la situación de los detenidos-desaparecidos, se dio una participación más plena de todos sus miembros. En todo caso, las propuestas sobre los puntos sustantivos del acuerdo provinieron de representantes de todos estos "bloques" o "sectores".

3. Modo de funcionamiento

Desde que comenzó su labor hasta que dio a conocer su declaración final, el 13 de junio de 2000, la Mesa de Diálogo se reunió en plenario veintidós veces, siempre en el edificio Diego Portales, sede del Ministerio de Defensa, y bajo la presidencia del ministro del ramo. Hubo, además, dos períodos de intensas reuniones de comisiones redactoras: hacia el final del gobierno de Frei y en la última fase del trabajo de la Mesa.

Las reuniones plenarias se hicieron siempre con extensa cobertura de prensa. Desde muy temprano se acordó que los miembros de la Mesa eran libres para formular declaraciones públicas con la sola excepción de no comentar los dichos de otros miembros. En algunas ocasiones se adoptó también un acuerdo de expresa reserva sobre ciertas materias, mientras no se concluía su discusión.

Como resultado de esta política, se hicieron habituales las conferencias de prensa tan pronto terminaban las reuniones plenarias, sobre todo por parte de abogados de derechos humanos. Pamela Pereira argumentó desde

el inicio en favor de esta regla que llamó de transparencia, sobre la base de que estas materias habían estado por mucho tiempo sustraídas del debate público y de que los abogados de derechos humanos debían responder ante quienes confiaban en ellos y podían abrigar dudas sobre la Mesa. De hecho, la Agrupación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (así como representantes del Partido Comunista y otros grupos que se habían opuesto a la constitución de la Mesa de Diálogo) hizo frecuentes manifestaciones en contra de esta iniciativa en las afueras del edificio Diego Portales.

Mirada retrospectivamente, probablemente dicha política llamada de transparencia fue acertada, aunque causó más de un serio inconveniente, particularmente en los momentos de tensión que se narran más adelante.

Los medios de comunicación también recogieron ampliamente ciertos símbolos, como la publicitada decisión de Pamela Pereira, durante la primera reunión, de no estrechar la mano de los uniformados. Ella explicó que su gesto no estaba dirigido contra estos participantes sino que se fundaba en el recuerdo de su padre desaparecido, quien había depositado infundada confianza en la palabra de un militar. Una vez concluido el acuerdo, casi diez meses más tarde, el apretón de manos entre la abogada y el general Salgado pasó inmediatamente a constituirse en la imagen comunicacional del entendimiento alcanzado.

En las primeras reuniones se sucedieron también otros gestos de parte de abogados de derechos humanos que pronto encontraron una réplica, igualmente simbólica, en el sector de uniformados. Una vez que se estableció un diálogo más fluido, se dejaron de lado estas expresiones.

Luego de la sesión constitutiva y de un exordio del Ministro de Defensa, las primeras cuatro reuniones plenarias de la Mesa se dedicaron a la presentación de discursos iniciales por parte de todos sus miembros, con excepción de los representantes del Gobierno. Se pidió que cada uno diera su opinión sobre los objetivos y metodología de la Mesa de Diálogo. Aunque todos tocaron ambos puntos, la mayor parte de los participantes entregó, además, una visión general sobre temas tales como la historia de la división política entre los chilenos desde los tiempos de la Unidad Popular (o incluso antes) o el legado de violaciones a los derechos humanos de la dictadura militar. Los discursos fueron distribuidos entre los miembros de la Mesa. Además se circuló un análisis temático de los textos preparado por los coordinadores de la Mesa. La decisión de comenzar de esta manera demostró ser afortunada. Por una parte le permitió a cada participante dar a conocer su pensamiento sobre un amplio rango de materias pertinentes. A partir de este momento, podían hacer referencia a sus propios dichos o formular observaciones más específicas, sin necesidad de tener que funda-

mentarlas extensamente. Una segunda ventaja de este procedimiento, quizás la más importante, fue la imposición de un cierto ritual durante las primeras etapas, que dio tiempo a los participantes para escucharse mutuamente y para ir estableciendo vínculos de cordialidad y respeto.

Gradualmente se fue creando un clima en que la formalidad de las sesiones se alternaba con la socialización de las pausas generando un ambiente de confianza. Dicho ánimo permitió enfrentar y superar algunos momentos de agudas tensiones, de que se da cuenta más adelante.

4. Principales puntos de debate

A partir de los discursos iniciales fueron surgiendo distintos puntos de debate. Más tarde se agregaron otros. Los principales temas pueden sintetizarse como sigue:

a) Objetivos de la Mesa

Algunos participantes sostenían que la Mesa debía tener como único objetivo establecer la suerte y paradero de los detenidos-desaparecidos. Otros, sin discutir la importancia de este objetivo, planteaban que la Mesa debía formular propuestas de solución respecto a los grandes problemas pendientes, entre los que se contaba también el reconocimiento de responsabilidades sobre violaciones a los derechos humanos y sobre la violencia política que condujo al quiebre de nuestra convivencia. Estos diferentes puntos de vista no correspondían necesariamente a "bandos opuestos". Cada uno de ellos fue defendido por personas que provenían de distintos sectores o sensibilidades políticas.

Las razones que se esgrimieron para abordar exclusivamente el tema de los desaparecidos fueron varias: (a) la enormidad de la tragedia y el deber imperativo de determinar la verdad de lo ocurrido y entregar los restos de las víctimas a sus familiares; (b) el que la Mesa creaba una oportunidad única para avanzar en este tema, ya que reunía como actores principales a abogados de derechos humanos y miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros; (c) el temor de que las referencias a responsabilidades de carácter histórico pudieran utilizarse para excusar o diluir la responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, y sin negar la importancia central del objetivo anterior, se argumentó que el reconocimiento de responsabilidades era también una de las grandes tareas pendientes en el proceso de transición democráti-

ca y reconstrucción de las bases morales quebrantadas. Tal reconocimiento tiene por objeto afirmar los valores transgredidos y establecer un precedente de carácter moral, para enseñanza de futuras generaciones. También se avanzaron otras razones: que si bien el clima de violencia política que se generó en el país con anterioridad al golpe militar no justificaba la posterior violación a los derechos humanos, entregaba un necesario cuadro de contexto; que si se prescindía de tal contexto, las lecciones históricas y morales que se extrajeran serían incompletas.

En definitiva, se decidió que se abordarían ambos temas. Sin embargo, esta división de pareceres sobre los objetivos de la Mesa volvió a resurgir en ocasiones, incluso en los últimos días de trabajo de la Mesa.

b) Metodología de trabajo

Concluidas las rondas iniciales de presentación de las distintas posiciones, el Ministro de Defensa propuso un temario y una metodología. En una intervención anterior ya había planteado que existían cinco aspectos "involucrados en el problema de las violaciones a los derechos humanos en Chile: verdad, justicia, perdón, reparación y revisión histórica". Retomando esa intervención, el ministro propuso que la Mesa se abocara al problema de la verdad sobre los detenidos-desaparecidos y a lo que llamó la revisión histórica. Este último punto daba una connotación peculiar a lo que se había debatido antes como la necesidad de abordar el reconocimiento de responsabilidades. Coincidía, quizás, con lo que algunos miembros de la Mesa entendían por tal reconocimiento.

En efecto, admitiendo que no es posible construir una "versión única" de la historia que recompusiera la unidad de la familia chilena, el ministro juzgaba que había un valor en el diálogo sobre esta materia: escucharse mutuamente las respectivas historias, intentar comprender al otro, las circunstancias, los "prejuicios de los que partió, las circunstancias particulares que los explican, sus apreciaciones de la realidad... sus esperanzas... temores"[9].

La propuesta del ministro podía justificarse como un método de diálogo y acercamiento. Sin embargo, el reconocimiento de responsabilidades no tiene que ver tanto con la historia *per se*, sino con el hecho de que parte de esa historia consistió en una transgresión de normas éticas, sea porque se abrazó la violencia política o porque se llevó adelante una práctica de violaciones a los derechos humanos. El reconocimiento de tales res-

[9] El discurso del que están tomadas estas citas textuales no ha sido publicado.

ponsabilidades no busca tanto comprender la historia sino reafirmar los valores transgredidos.

Como método de trabajo, el ministro propuso dividir la Mesa en dos comisiones encargadas, respectivamente, de tratar cada una los objetivos principales. Las comisiones no funcionarían conjuntamente y cualquier miembro podía asistir a ambas. Se comenzaría por el llamado tema "revisión histórica".

En los hechos, esto significó sólo una organización del calendario de tratamiento de los temas, ya que la gran mayoría de los miembros asistió a todas las reuniones (con la excepción de las que celebraron las comisiones redactoras que se establecieron, en dos momentos distintos, para dar forma final a la declaración; a ello nos referiremos más adelante).

El tratamiento del tema de "revisión histórica" no funcionó como se había esperado. Para las primeras sesiones se invitó a académicos especialistas, quienes hicieron presentaciones sobre aspectos relevantes de la historia de Chile de las últimas décadas. Este método de trabajo provocó objeciones de algunos miembros de la Mesa y pronto se abandonó.

c) Reconocimiento de responsabilidades

El Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación ("Informe Rettig"), publicado en 1991, había establecido la responsabilidad moral del Estado por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el período del régimen militar (1973-1990) que calzaban dentro del mandato de la Comisión. Dicho Informe condenó tales violaciones, dejando establecido que constituyeron una práctica sistemática llevada a cabo principalmente por organismos especializados, como la DINA. También detalló y condenó 90 casos de atentados con resultado de muerte cometidos por opositores al régimen militar.

En sus capítulos preliminares, el Informe Rettig se refiere al período anterior al 11 de septiembre de 1973 y afirma "que tal situación y sus consecuencias pusieron objetivamente en riesgo los derechos humanos e hicieron más probables sus transgresiones, pero en ningún caso las justificaron"[10]. Sobre el golpe de Estado mismo, se señala en el mismo texto que "no compete a la Comisión pronunciarse sobre los hechos ocurridos ese día y los inmediatamente posteriores, sobre si ellos fueron o no justificados ni sobre si existía o no otra salida para el conflicto que los originó. Además,

[10] Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, "Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación", conocido como "Informe Rettig" (1991), Vol. I, p. 20.

respecto de todas estas materias, pueden existir y existen, legítimamente, distintas opiniones"[11].

En lo que toca a las responsabilidades, el Informe hace una distinción entre las de naturaleza legal (penal, civil, administrativa, política) y aquellas que podrían llamarse morales, históricas o, en un sentido distinto del término, políticas. Las primeras pueden generar la aplicación de sanciones legales, como una pena o la obligación de pagar perjuicios.

Con respecto a las responsabilidades históricas o morales, se afirma que pueden afectar a instituciones o sectores, al Estado o incluso a la sociedad toda. El Informe precisa luego que por "responsabilidad moral" del Estado se debe entender la que "de acuerdo al recto criterio, se puede estimar le cabe al Estado por actos de sus agentes (o de personas al servicio de éstos) ejecutados en cumplimiento de políticas o directivas de órganos del Estado; o por actos ejecutados sin que medien políticas o directivas específicas, si el agente del Estado contó con la ratificación expresa o tácita de órganos del Estado, o con la protección o inacción de éstos, tendientes a que la conducta quedara impune"[12].

El Informe establece luego que las responsabilidades morales, si bien no acarrean consecuencias legales, pueden servir de antecedente para medidas de reparación que los poderes del Estado quieran arbitrar. Además, dichas responsabilidades generan una obligación moral de reconocimiento. A este respecto, la Comisión dijo: "el reconocimiento de las responsabilidades históricas y morales que a cada institución de la vida nacional caben, y de las que pocas, si alguna, han estado exentas en la historia, las enaltece, las hace mejores y les permite servir más cabalmente los elevados propósitos para los que fueron creadas"[13].

Cuando el Informe salió a la luz pública, a comienzos de marzo de 1991, el mundo político reconoció ampliamente la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos que detallaba (aunque hubo controversias sobre su capítulo histórico). Sin embargo, el general Pinochet rechazó expresamente el Informe, en un discurso de fines de marzo de 1991. En distintos grados, los demás Comandantes en Jefe hicieron lo mismo.

Aunque el Informe Rettig como tal no fue discutido por la Mesa de Diálogo, los puntos conceptuales y éticos antes referidos estuvieron, explícita o implícitamente, muy presentes en el debate. Dado que desde 1991 no se había producido un nuevo pronunciamiento oficial de las Fuerzas Armadas con respecto al Informe, los representantes de estas instituciones no

[11] Ibídem, p. 33.
[12] Ibídem, p. 20.
[13] Ibídem, pp. 21-22.

podían acogerlo formalmente. Sin embargo, nunca cuestionaron la verdad de los hechos allí narrados. Ello constituyó, ciertamente, un avance. No obstante lo anterior, la caracterización de las responsabilidades morales, históricas o políticas que se derivan de las violaciones a los derechos humanos fue uno de los puntos que ofrecieron mayor dificultad en los debates de la Mesa.

El resultado de esas deliberaciones, tal como consta en los párrafos respectivos del acuerdo de la Mesa, fue el siguiente:

Se concordó en lo fundamental con la posición de la Comisión de Verdad y Reconciliación respecto del golpe de Estado, esto es, que no correspondía emitir un juicio en un sentido o en otro. También fue posible concordar en un rechazo absoluto a la violencia como método de acción política.

Con respecto a los hechos posteriores al 11 de septiembre, hubo, por cierto, consenso en condenar las violaciones a los derechos humanos.

El punto crítico era determinar la responsabilidad moral, histórica o política (ciertamente no le correspondía a la Mesa pronunciarse sobre la responsabilidad legal de individuos determinados) que pudiera caberle en esos hechos al Estado o, más específicamente, al gobierno militar, así como la responsabilidad que pudiera caberles a las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Sobre este punto pesaron con fuerza consideraciones institucionales. Se decía que si bien el régimen militar fue el gobierno de las Fuerzas Armadas y Carabineros, también se puede afirmar que, en otro plano, en ese período las instituciones siguieron cumpliendo con sus funciones permanentes, pese a que sus respectivos Comandantes en Jefe también ocupaban los más altos cargos dentro del Estado y que muchos de sus miembros participaron en otras funciones públicas, incluidos organismos de seguridad. Incluso se mencionó en los debates el reconocimiento de responsabilidades históricas por parte del Papa Juan Pablo II, las cuales no involucran necesariamente a la Iglesia como institución. Las Fuerzas Armadas y Carabineros no se hallaban en disposición de aceptar una responsabilidad de sus instituciones por violaciones a los derechos humanos. Más aún, se les hacía difícil aceptar expresamente que las violaciones a los derechos humanos respondieron a una política del gobierno militar. Una de las razones principales de esta dificultad estriba en la situación procesal que afectaba (y aún afecta, al tiempo de escribirse este artículo) al ex Comandante en Jefe del Ejército y Jefe de Estado durante el régimen militar. Un reconocimiento de ese tipo podría entenderse como que los propios institutos armados le atri-

buían a Pinochet una responsabilidad no sólo moral o política, sino también legal.

Por estas y otras similares razones, se debatió arduamente la redacción de los puntos respectivos de la declaración de la Mesa de Diálogo. El texto final, que se refiere a "las graves violaciones a los derechos humanos en que incurrieron agentes de organizaciones del Estado durante el gobierno militar", es, ciertamente, ambiguo en su tenor literal. Las referencias al gobierno militar, a las organizaciones del Estado y a sus agentes son suficientes para todo buen entendedor. Sin embargo, también salta a la vista que no se dijo expresamente que, con excepción de un período inicial, las violaciones a los derechos humanos respondieron a una política de gobierno.

d) Cómo encontrar la verdad sobre los detenidos-desaparecidos

Por un tiempo existió una cierta confusión sobre cuál debería ser el papel de la Mesa de Diálogo respecto de la necesidad de encontrar la verdad sobre los detenidos-desaparecidos. Parecía que se le quería atribuir un rol investigativo. Incluso se llegó a plantear que podría entregarse a los participantes uniformados la información con que cuentan las organizaciones y abogados de derechos humanos, a fin de que ellos trajeran la respuesta de sus respectivas instituciones.

Frente a esto los representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros insistieron categóricamente en que las respectivas instituciones no contaban con esa información. Los alcances de esta afirmación fueron objeto de numerosos debates. Se hizo claro que no se podía dudar de ella; por lo demás declaraba algo verosímil, esto es, que no existía en las instituciones una base de datos sobre la suerte y destino de los desaparecidos. Sin embargo, los propios uniformados añadieron que sus instituciones estaban dispuestas a cooperar en la búsqueda o reconstitución de esta información.

Pronto quedó en claro que la Mesa de Diálogo no podía cumplir directamente un rol de organismo investigador y que su papel era formular proposiciones de políticas públicas que, sin interferir con la función de los tribunales, pudieran contribuir a encontrar la verdad sobre los detenidos-desaparecidos. Hubo acuerdo en que este esfuerzo debería comprometer a todo el país, sin perjuicio del rol especial que pudieran cumplir las Fuerzas Armadas y Carabineros. Se habló de una "campaña" o "cruzada" nacional. También hubo acuerdo en que las medidas que se propusieran deberían ser eficaces dado que, habiendo pasado tantos años, todavía no se recuperan

los restos ni se conoce la suerte de un gran porcentaje de los detenidos-desaparecidos[14].

El punto era, entonces, qué medidas podían considerarse eficaces con miras a ese objetivo.

Los representantes de las instituciones armadas enfatizaron la necesidad de crear condiciones propicias para que quienes tuvieron información pudieran entregarla.

Luego de algunas sesiones, la discusión se centró en una propuesta específica que se conoció como "penalizar el ocultamiento de información". Esta idea se había planteado ya en un memorándum preparado por abogados de derechos humanos de la Concertación de Partidos por la Democracia al Presidente electo Patricio Aylwin, a fines de 1989. Más tarde, en el seno de la Comisión de Verdad y Reconciliación, Gonzalo Vial, quien había concebido independientemente la misma idea, propuso que se recomendara esa medida. Así lo aprobó la Comisión y en su Informe sugirió crear una figura delictual específica, que sancione a quienes no entreguen la información que tengan respecto de los detenidos-desaparecidos. Agrega el Informe Rettig: "paralelamente con ello, la ley debería garantizar reserva y eximir de responsabilidad por su eventual participación, a quienes proporcionan estos antecedentes, para incentivar la denuncia, sin quedar expuesto el informante al riesgo de ser sancionado"[15]. Esta recomendación nunca fue impulsada por parte del Gobierno o de los partidos políticos. Dentro de la Mesa, Gonzalo Vial presentó una propuesta detallada sobre la penalización del ocultamiento de información. Esta iniciativa fue inmediatamente respaldada por otros miembros de la Mesa que también habían participado en la Comisión Rettig[16].

La lógica de esta idea descansa en la comprobación de que la gran mayoría de las personas que se ven involucradas en un hecho criminal no colaboran espontáneamente a su esclarecimiento, a menos que tengan un incentivo para hacerlo, como, por ejemplo, evitarse un castigo. En vista que el Decreto Ley de Amnistía de 1978 cubría en principio (con contadas excepciones) todas las desapariciones, se hacía necesario crear un nuevo incentivo. Por otra parte, existen principios jurídicos ampliamente reconocidos que prohíben que las personas sean forzadas a autoincriminarse. Por

[14] Según un documento distribuido al interior de la Mesa, basado en los archivos de la ex Corporación de Reparación y Reconciliación y en los de la Fundación de Documentación y Archivos de la Vicaría de la Solidaridad, hay alrededor de 1.000 casos de detenidos-desaparecidos que aún no se esclarecen.

[15] Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig), "Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación" (1991), Vol. II, pp. 873-874.

[16] Además de Gonzalo Vial, los miembros de la Mesa de Diálogo que también integraron la Comisión Rettig eran Jaime Castillo y José Zalaquett.

ese motivo, se proponía que la información que se entregara bajo amenaza legal no pudiera ser utilizada en contra del declarante.

En el curso de los debates se citó el caso de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, que tenía la facultad de otorgar una amnistía a todo el que habiendo participado en la comisión de un delito de carácter político, revelara la verdad de lo ocurrido. Miles de personas se acogieron a este beneficio, incluyendo opositores al régimen de Apartheid.

La medida propuesta por Gonzalo Vial fue recibida con reticencia por los representantes de las instituciones armadas. También se vocearon dudas de carácter técnico-jurídico. Sin embargo, se terminó por aceptar trabajar sobre esta idea. De hecho llegó a formar parte del borrador (nunca aprobado) de declaración que se preparó en los últimos días del gobierno de Frei y cuya discusión definitiva fue interrumpida por las tensiones que generó en el seno de la Mesa el regreso de Augusto Pinochet a Chile (a lo cual nos referimos más adelante). En el acuerdo final a que se llegó meses más tarde no se recogió esta propuesta y Gonzalo Vial se excusó de firmarlo.

e) Justicia

Los representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros hubieran querido que la Mesa declarara que debía respetarse lo que ellos consideraban era el sentido original del Decreto Ley de Amnistía de 1978 y que estimaban había sido cambiado por resoluciones de los tribunales de justicia.

Sin embargo, pronto se hizo evidente que sobre este punto no era posible llegar a acuerdo. Por una parte, podía aparecer como una interferencia en prerrogativas propias del Poder Judicial. Por otra, algunos abogados de derechos humanos manifestaron que a ellos les merecía reparos la mencionada amnistía, porque la estimaban ilegítima o bien inaplicable a determinados crímenes; sin embargo, entendían que esa materia debía quedar entregada a los tribunales de justicia.

Igualmente, se descartó toda medida o forma de redacción que pudiera ser interpretada como un "punto final"[17]. Distinto, se decía, es el fin

[17] Esta expresión tiene su origen histórico en una ley de 24 de diciembre de 1986 impulsada en Argentina por el gobierno del Presidente Alfonsín. Dicha ley estableció un plazo fatal de 60 días para iniciar nuevas acciones criminales contra miembros de las Fuerzas Armadas y otros funcionarios estatales acusados de violaciones a los derechos humanos. Esto provocó gran rechazo en Argentina. Con posterioridad, las organizaciones internacionales de derechos humanos han expandido el concepto de "punto final", rechazando toda medida que ponga artificialmente fin a investigaciones o procesos judiciales sobre casos de derechos humanos.

natural de los procesos. Esto es, habiendo conocido la verdad sobre el caso de un detenido-desaparecido, corresponderá al juez pronunciarse sobre la amnistía. Encontrar dicha verdad permite que el juez pueda efectivamente tomar esa decisión, en un sentido u otro, en lugar de prolongar indefinidamente las investigaciones o los procesos.

f) Perdón y reconciliación

Aparte de las consideraciones anteriores sobre amnistía, en el curso de las deliberaciones de la Mesa se aludió muchas veces al perdón y a la reconciliación, pero estos temas no se trataron sistemáticamente.

Algunos participantes sugirieron en sus intervenciones que si el país lograba un importante grado de reconocimiento de responsabilidades, en los términos que se ha señalado más arriba, y si se desarrollaba un esfuerzo verdaderamente intenso y eficaz para encontrar la verdad respecto a los detenidos-desaparecidos, se abrirían mejores posibilidades para la reconciliación y el perdón social. Otros miembros de la Mesa señalaron que, no obstante ello, no sería legítimo incluir dentro de eventuales medidas de perdón ciertos crímenes que, de acuerdo al derecho internacional, no pueden beneficiarse de tales medidas.

5. Dificultades que pusieron en peligro el buen término de la Mesa

La Mesa se propuso firmemente trabajar sobre sus objetivos sin dejarse influir por el acontecer político. (De hecho, por extraño que parezca, se evitó cuidadosamente hacer referencia a la situación de Augusto Pinochet, mientras estuvo detenido en Londres).

Esta determinación fue útil y se cumplió en buena medida. No obstante, era ilusorio pensar que podía respetarse de modo absoluto. Ello se hizo evidente con ocasión del regreso de Augusto Pinochet a Chile el día viernes 3 de marzo de 2000.

Hasta el día anterior, una comisión redactora de la Mesa había estado trabajado intensamente en un borrador de acuerdo que incluía un reconocimiento de responsabilidades y una propuesta sobre penalización del ocultamiento de información. Se esperaba concluir la labor de la Mesa antes del término del mandato del gobierno del Presidente Frei, que culminaba el 11 de marzo. Los puntos de discrepancia eran muy pocos, aunque substantivos.

La recepción que las Fuerzas Armadas hicieron al general Pinochet, así como otros detalles de esa ceremonia, provocaron reacciones encontradas y fuertemente emotivas en la opinión pública chilena. Esta situación tuvo eco en la siguiente reunión de la Mesa de Diálogo, el día 6 de marzo. Se produjo un serio impase y la Mesa no volvió a reunirse sino varias semanas después que asumiera el mando el Presidente Ricardo Lagos.

Cuando se reanudaron las sesiones, bajo la presidencia del nuevo Ministro de Defensa, Mario Fernández, la Mesa se encontró con un nuevo escenario político, no sólo en razón del cambio de gobierno. En efecto, en el intertanto, el juez Guzmán había solicitado a la Corte de Apelaciones el desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet. Voceros de los partidos de oposición comenzaron a reclamar una solución global a los problemas del pasado, que abarcara los derechos humanos, la situación de Pinochet y acuerdos sobre reformas constitucionales. El Presidente Lagos declaró que esos tres temas debían tratarse en sedes distintas: la Mesa de Diálogo, los tribunales de justicia y el Congreso, respectivamente.

La Mesa de Diálogo retomó su trabajo el 7 de abril de 2000 y acordó que los participantes formularan de nuevo sus posiciones, teniendo en cuenta lo que se había avanzado hasta la interrupción del día 6 de marzo. El Ministro de Defensa solicitó a los participantes que representaban a instituciones religiosas y a la "sociedad civil" que recibieran tales proposiciones y buscaran aunar las distintas opiniones en un solo documento. Claudio Teitelboim actuó como coordinador de este grupo.

En el intertanto, tuvo lugar un segundo impase. El día 7 de mayo el abogado Héctor Salazar emitió opiniones públicas sobre el comandante en Jefe del Ejército, que su representante, el general Salgado, consideró inaceptables[18]. La dificultad se superó luego que Salazar aclarara públicamente sus dichos.

Días más tarde los representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros entregaron el documento con su propuesta. Aunque insinuaron que no eran posiciones inclaudicables, los demás miembros de la Mesa consideraron que el texto representaba un marcado retroceso respecto de lo que se había avanzado hasta comienzos de marzo.

Es así como hacia fines del mes de mayo parecía que la Mesa fracasaría en su empeño. Al mismo tiempo se intensificaron las declaraciones políticas que pedían otros caminos de solución.

---

[18] "7 de mayo: El abogado Héctor Salazar afirma que el Comandante en Jefe del Ejército, general Ricardo Izurieta, se encuentra inhabilitado para ese cargo por sus críticas al proceso de desafuero contra Pinochet". Resumen noticioso publicado por el diario *La Segunda*, 13 de junio de 2000, p. 17.

Paralelamente, el grupo coordinado por Teitelboim juzgó que no podía producir un documento de síntesis, pues las posiciones se habían distanciado demasiado. Decidió, entonces, elaborar su propia propuesta (aunque no era esto lo que se le había solicitado), basada en buena medida en las ideas del borrador que parecía a punto de aprobarse a comienzos de marzo. Era un esfuerzo por romper el estancamiento.

Sin embargo, no se veía probable un acuerdo a breve plazo y las expectativas del mundo político, sumadas a las de los medios de comunicación, no permitían prolongar la situación sin que la fe pública en la efectividad de la Mesa se debilitara irreparablemente.

6. Superación de las dificultades y acuerdo final

En los primeros días de junio de 2000 los acontecimientos se precipitaron. Pamela Pereira conversó directamente con los miembros uniformados de la Mesa proponiendo una fórmula para obtener información sobre los detenidos-desaparecidos. Las Fuerzas Armadas y Carabineros tomarían el compromiso de recabar esa información dentro de un plazo determinado. Quienes estuvieran a cargo de esa tarea tendrían la obligación legal de guardar reserva respecto de los datos que sirvieran para identificar a quienes les proporcionaran la información. La idea fue recibida con interés. La abogada se la planteó entonces al Presidente Lagos, quien también la acogió y se la propuso luego a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

En la siguiente reunión, la Mesa conoció una propuesta que en sus líneas generales aparecía aprobada por quienes simbolizaban las posiciones más antagónicas y que contaba además con la anuencia del Presidente.

El argumento que se dio a favor de la nueva fórmula era que si bien no contenía la poderosa amenaza de una sanción legal, abría campo a la colaboración voluntaria. Ello se hacía más probable no sólo porque se garantizaba reserva de la fuente de información, sino también porque el personal en servicio activo o en retiro que pudiera entregar información percibiría que esa acción era activamente alentada y deseada por su propia institución.

Pese a este argumento, algunos miembros insistieron en que la fórmula como había sido propuesta no era suficiente. Finalmente se acordó recomendar que el Presidente de la República evaluara la efectividad de esas medidas al cabo de seis meses y que si lo estimaba necesario las

prorrogara por igual período. En la declaración final de la Mesa se le solicita al Presidente que luego de esa evaluación, y de ser necesario, "impulse medidas complementarias para conseguir los objetivos propuestos. Con ese fin, la Mesa de Diálogo pone a su disposición el conjunto de sus estudios y debates sobre medidas analizadas, aunque no acordadas, que pudiere considerar viables". Esta última referencia alude indirectamente a la idea de penalizar el ocultamiento de información.

Las Iglesias e instituciones éticas presentes en la Mesa se comprometieron a colaborar en la tarea de recoger información dentro del mismo plazo. Los representantes de estas entidades que cumplieran esa función también estarían obligados a guardar reserva sobre la fuente de dicha información.

La nueva fórmula que se había presentado a la Mesa de Diálogo no incluía un reconocimiento de responsabilidades y parecía, por tanto, un retroceso respecto de lo convenido inicialmente sobre los objetivos de la Mesa. Varios participantes insistieron con fuerza en la necesidad de reponer ese tema. Así se acordó y se encomendó la redacción a una comisión.

Por último, en una publicitada sesión plenaria final del día 12 de junio, que se prolongó hasta bien pasada la medianoche, se llegó a un acuerdo sobre el texto de la declaración de la Mesa.

IV. DESPUÉS DE LA MESA DE DIÁLOGO

El 13 de junio de 2000, horas después que se suscribiera el acuerdo final de la Mesa de Diálogo, tuvo lugar en el Palacio de la Moneda una ceremonia de recepción del documento, encabezada por el Presidente Lagos, a la que asistieron las más altas autoridades de los poderes del Estado, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros, dirigentes de partidos políticos de gobierno y de oposición y los miembros de la Mesa.

En general, la opinión pública recibió bien el acuerdo. Uno de los aspectos que más se valoraron fue el proceso mismo de diálogo, que se vio como un paso importante hacia la superación de posiciones que parecían irreconciliablemente antagónicas. Igualmente se valoró el reconocimiento de responsabilidades y la reafirmación de las normas de ética política que fueron transgredidas en el pasado.

Hubo también quienes apoyaron el acuerdo pero formularon algunas reservas, en particular acerca del tenor de la sección sobre reconocimiento

de responsabilidades. Por otra parte, los sectores que se habían opuesto a la Mesa desde sus comienzos denunciaron enérgicamente el acuerdo[19].

El Gobierno envió al Congreso una ley que establece la obligación de reserva para quienes reciban la información, la cual fue aprobada con gran velocidad[20].

En las semanas siguientes la prensa dio cuenta de los preparativos que estarían llevando a cabo las Fuerzas Armadas y Carabineros para cumplir con su compromiso. Igualmente, las instituciones religiosas y éticas que formaron parte de la Mesa de Diálogo comenzaron a tomar medidas para recibir la información que pudiera hacérseles llegar. Por su parte, el Gobierno designó un grupo de profesionales, encabezado por María Luisa Sepúlveda, de reconocida experiencia por su trabajo en la Vicaría de la Solidaridad, para que lo asesore respecto de la forma de cumplir sus propias obligaciones en este proceso de búsqueda de la verdad.

El 8 de agosto de 2000 se conoció el fallo de la Corte Suprema que confirmaba el desafuero del senador Pinochet. Ello dio lugar a las expresiones de pesimismo sobre la posibilidad de cumplir el compromiso de la Mesa referidas en el Prefacio de este artículo. Los mencionados mandos militares[21] argumentan que se estarían debilitando las condiciones de confianza que favorecerían la obtención de información útil. Los hechos que ellos mencionan no han alterado las garantías de reserva sobre la fuente de información, las únicas que recomendó la Mesa de Diálogo. Por tanto, los comentarios de estos voceros sugieren que la confianza depende de algunos factores imponderables, además de las garantías entregadas. También pueden indicar que el mundo militar esperaba que el acuerdo alcanzado influyera en las decisiones del Poder Judicial en los casos que afectan a personal militar, aunque la Mesa se cuidó de no interferir en las prerrogativas de los tribunales.

A comienzos de enero de 2001 se cumplirá el plazo para que las Fuerzas Armadas y Carabineros den cuenta de cómo cumplieron el compro-

---

[19] "Sentimos que es una ley encubierta de punto final", declaró Viviana Díaz, presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos. Revista *Qué Pasa*, 17 de junio de 2000, p. 12.

La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y el Partido Comunista protestaron "por la aprobación de la norma que asegura la reserva de quienes entreguen antecedentes sobre casos de detenidos-desaparecidos". Diario *La Segunda*, 23 de junio de 2000.

La Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos se opuso a los acuerdos de la Mesa "por estimar que su objetivo es lograr la impunidad para los responsables de la desaparición de chilenos". Diario *El Mercurio*, 2 de julio de 2000, cuerpo D, pp. 12 y 13.

[20] Los redactores de esta ley, que lleva el Nº 19.687, descubrieron que por razones jurídicas no se podía entregar al Presidente de la República la facultad de prorrogar su vigencia al cabo de seis meses.

[21] Véanse las fuentes citadas en notas 1 y 2.

miso adquirido en la Mesa de Diálogo. Si las medidas que se acordaron no fueron suficientes, habrá que considerar otras, inclusive la de penalizar el ocultamiento de información, junto garantizar que lo que se declare bajo tal amenaza legal no será usado en contra del declarante.

En todo caso, sería necesario mantener el espíritu de diálogo y colaboración que se inició con la Mesa de Diálogo y que constituyó un avance cualitativo en el largo y trabajoso camino hacia la reconstrucción de las bases morales de nuestra convivencia.

BIBLIOGRAFÍA

Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos. Declaraciones en diario *El Mercurio*, 2 de julio de 2000, cuerpo D, pp. 12 y 13.

Arancibia, Jorge. Declaraciones en diario *La Segunda*, 1 de septiembre de 2000, pp. 24 a 26.

Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Declaraciones en diario *La Segunda*, 23 de junio de 2000.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. "Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación" (conocido como Informe Rettig). Publicado por el diario *La Nación* y Las Ediciones del Ornitorrinco, Santiago, 1991.

Díaz, Viviana. Declaraciones en revista *Qué Pasa*, 17 de junio de 2000, p. 12.

Ejército de Chile, Departamento Comunicacional. Declaración en diario *La Segunda*, 4 de agosto de 2000.

Garín, Guillermo. Declaraciones en entrevista publicada por el diario *La Tercera*, 13 de agosto de 2000, cuerpo Reportajes, pp. 12 y 13.

Kritz, Neil (compilador). *Transitional Justice*. 3 Vols. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1995.

Partido Comunista. Declaraciones en diario *La Segunda*, 23 de junio de 2000.

Salazar, Héctor. Declaraciones recogidas en resumen noticioso publicado por el diario *La Segunda*, 13 de junio de 2000, p. 17.

Zalaquett, José. "La Reconstrucción de la Unidad Nacional y el Legado de Violaciones de los Derechos Humanos". *Perspectivas*, Vol. 2, Número Especial (1999), Santiago, Chile.

——— "Truth, Justice and Reconciliation: Lessons for the International Community". En Cynthia Arnson (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press/Stanford University Press, 1999.

SALVADOR ALLENDE, APUNTES SOBRE SU DISPOSITIVO DE SEGURIDAD: EL GRUPO DE AMIGOS PERSONALES (GAP)

Cristián Pérez

Este artículo describe la formación y desarrollo de la primera institución estrictamente revolucionaria del presidente socialista Salvador Allende: su dispositivo de seguridad, denominado Grupo de Amigos Personales (GAP), desde su origen (1970) hasta el combate de La Moneda. A través de estas páginas se pueden apreciar las diferentes fases de la organización, la diversidad de sus funciones y las íntimas relaciones entre, por un lado, los partidos y movimientos de la izquierda chilena y, por otro, Cuba.

CRISTIÁN PÉREZ. Candidato a magister en historia, Universidad de Santiago de Chile.

Estudios Públicos, 79 (invierno 2000).

"Salvador también va a todas partes
con su escolta personal".
(Laura Allende)[1]

PRESENTACIÓN[2]

A la una de la madrugada del martes 11 de septiembre de 1973, los veinte jóvenes que permanecían de guardia en la casa de descanso presidencial, conocida como El Cañaveral, en el barrio alto de Santiago de Chile, finalizaban la tradicional partida de pool cuando escucharon la voz de "Bruno", jefe del dispositivo de seguridad presidencial, denominado Grupo de Amigos Personales (GAP), quien les ordenaba acudir a los dormitorios. Las noticias que éste tenía acerca de la situación nacional no le causaban una preocupación extrema, ya que durante los últimos meses, especialmente desde el 29 de junio (el día del tanquetazo o tancazo), los rumores de golpe de Estado se habían convertido en rutina[3]. A la misma hora, algunos kilómetros hacia el centro de la capital, en la casa de Tomás Moro N° 200, residencia oficial del Presidente Allende, "Carlos Álamos", jefe de la sección escolta del dispositivo de seguridad presidencial, ordenó redoblar la guardia de la residencia y a los otros 20 jóvenes retirarse a sus cabañas para descansar. El día había sido agitado y tenso; la situación política era complicada, reflejándose en los rostros agotados del Presidente y sus colaboradores más cercanos, que hasta esa hora permanecían reunidos. Murmuraban sobre la negativa de la Escuadra a zarpar, desde su apostadero en el puerto

[1] Este comentario lo hizo la diputada Laura Allende, hermana del Presidente, en la oficina del comandante del buque escuela Esmeralda, que se encontraba de visita oficial en el puerto de La Habana, Cuba (véase Jorge Edwards, *Persona non Grata* [1991], p. 208.) Laura Allende era una de las personas del círculo más íntimo del Primer Mandatario.

[2] Los nombres que en este artículo aparecen entre comillas son los distintivos de batalla (nombre político o chapa) que usaban los miembros del Grupo de Amigos Personales (GAP). En muchos casos no conocemos exactamente a quiénes pertenecían, ya que por medidas de seguridad propias de ese cuerpo, sus miembros no acostumbraban utilizar sus nombres verdaderos. Los nombres que aparecen entre comillas y en cursiva han sido inventados por el autor para encubrir algunas identidades. Los testimonios en que se basa este trabajo fueron recogidos en entrevistas realizadas por el autor. La nómina de entrevistados y lugar y fecha de la entrevista se encuentra en la sección Referencias, al final del artículo.

[3] Testimonio de *"Raúl Marcos"*. En 1973, él era uno de los miembros más importantes del aparato militar del Partido Socialista. Tenía una estrecha relación con los GAP. Mientras permaneció exiliado, sus amigos del dispositivo le contaron sobre los acontecimientos de esas horas.

El 29 de junio de 1973, el Regimiento Blindado N° 2, al mando de su comandante, el coronel Roberto Souper, intentó realizar un golpe de Estado; para ello atacó el Palacio de La Moneda. Esta acción fue conocida como el "tanquetazo" o "tancazo".

de Valparaíso, para tomar parte en la Operación Unitas; también comentaban de algunos regimientos acuartelados y de sospechosos camiones militares que se deslizaban cargados de soldados[4].

Poco después, "Carlos Álamos" tomó el teléfono y marcó el número de El Cañaveral; cuando contestaron, pidió hablar con "Bruno", su comandante. En la conversación hicieron un breve análisis de la situación, dispusieron los cursos de acción y las medidas de emergencia que podían implementar; finalmente coincidieron en que ellos y los hombres bajo su mando estarían a la altura de las exigencias[5]. No sospechaban que en poco tiempo serían protagonistas de un acontecimiento trascendente en la historia chilena del siglo XX; ignoraban que sólo en algunas horas deberían em-

---

[4] Testimonio de *"Raúl Marcos"*.

Sobre la negativa de la Escuadra a zarpar el día 10 de septiembre de 1973, para tomar parte en la Operación Unitas, resulta interesante conocer la versión del abogado Luis Vega, quien era Jefe de Seguridad del Ministerio del Interior, adscrito a la Intendencia de Valparaíso. Véase Luis Vega, *La Caída de Allende: Anatomía de un Golpe de Estado* (1983), pp. 266-271. Vega dice que la Escuadra debía zarpar a las 7:00 horas del lunes 10. Desde su oficina en la Intendencia advierte que a las 9:30 horas la Escuadra todavía está en el puerto. Según Vega: "inform[é] de inmediato a Daniel Vergara y a Osvaldo Puccio, los que informa[ron] al Presidente y al Ministro de Defensa, quienes me ordena[ron] averiguar la causa por la que no [había] zarpado". Vega agrega que al consultar al almirante Arellano, éste dice que la Escuadra no ha zarpado "probablemente por razones técnicas". El almirante Arellano informa que la Escuadra zarpará dentro de 20 minutos. Y cumple. "Antes de las 12.30 —relata Vega— la Escuadra ha zarpado. Ahora verifico el zarpe e informo a Santiago..." Después de las 17:00 —añade— "recibí un aviso de Quintero: 'La Escuadra se encuentra a la gira, a dos kilómetros de Ritoque...' Avisé a Daniel Vergara y Osvaldo Puccio y éstos le avisarían a Orlando Letelier y Salvador Allende..."

En su relato Vega agrega que el prefecto de Investigaciones de Valparaíso Juan Bustos "me confirma que ya ha comunicado a Alfredo Joignant [Director General de Investigaciones] la 'aparición de la Escuadra en Ritoque'. Al salir el ayudante de órdenes [de la Armada]... le pregunto: ¿sabe Ud., señor, qué hace la Escuadra en Ritoque?' Me contesta: 'No tengo conocimiento, pero puede tratarse de una recalada técnica, por agua'. Le contesto que es imposible zarpar sin agua, y más difícil cargarla a dos kilómetros de la costa en un lugar en que no existe un sistema mecánico apropiado. Se sonríe, saluda y se va."

[5] Testimonio de *"Raúl Marcos"*.

Algunas fuentes sostienen que en El Cañaveral no existía teléfono y que el único medio de comunicación era la radio. La verdad es que había teléfono. Lógicamente los GAP de guardia usaban la radio en ocasiones. El periodista Manuel Fuentes Wendling, quien fue miembro de la jefatura nacional de Patria y Libertad (organización de extrema derecha), relató una conversación por el éter, entre los miembros de la seguridad presidencial de las residencias de Tomás Moro y El Cañaveral, con motivo de una emergencia nacional. Véase Manuel Fuentes Wendling, *La Historia Oculta de Patria y Libertad y Algunas Confesiones Sobre la Guerra Fría en Chile* (1999), pp. 132-135. Manuel Fuentes escuchó el diálogo debido a que su organización le encargó manejar un equipo de comunicaciones que le permitía escuchar conversaciones radiales de ondas civiles y militares.

Los GAP afirman que ese parlamento no es verdadero, pues en sus diálogos usaban números y palabras, que se cambiaban con frecuencia. Testimonio de Isidro García, ex GAP.

plear todos sus conocimientos para cumplir su misión: *proteger*, arriesgando sus vidas, si fuera necesario, la integridad del Presidente de Chile.

Posteriormente, "Carlos Álamos" recorrió las cabañas para comprobar que sus hombres dormían y se retiró a la suya para descansar. Durante el día había estado nervioso, presentía que algo podía pasar, se le veía preocupado. Durmió a saltos…[6]

Hasta que, a las 6:20 de la madrugada del martes 11 de septiembre de 1973, "Rodolfo" (Hugo García), oficial de guardia de la puerta principal de Tomás Moro N° 200, recibió una llamada urgente para Salvador Allende. La comunicación fue traspasada a "Roberto", quien se la transmitió al Presidente de la República[7]. Al parecer la llamada era del general subdirector del Cuerpo de Carabineros Urrutia Quintana; también podría haber sido de Miria Contreras (Payita), a quien, esa noche, le correspondía montar guardia en La Moneda[8]. Diez minutos después, el Presidente llama hasta su habitación a "Rodolfo" y le indica que despierte a la guardia. Los hombres no respondieron a las insinuaciones de éste, pues, como siempre hacían bromas con el golpe de Estado, creyeron que era una más[9]; tuvo que acudir el Presidente para convencerlos de que la broma, ese día, era realidad[10].

---

[6] Testimonio de Elsa Pavez, esposa de "Carlos Álamos". Ella, junto a su hijo de meses, permaneció en el recinto de Tomás Moro hasta avanzada la noche del lunes 10 de septiembre. En el transcurso del día —recuerda Elsa Pavez— su esposo concurrió varias veces a realizar actividades propias de su trabajo.

Según Luisa Catalán Pardo, esposa de "Pato" (Javier Antonio Pacheco Monsalve), GAP, en Tomás Moro había varias cabañas que fueron construidas para albergar al personal de seguridad. No sabemos cuántas eran. Ella visitó a su esposo en ese lugar.

[7] Jorge Timossi, *Grandes Alamedas, el Combate del Presidente Allende* (1974), pp. 64-65. En el texto aparece el nombre de Ernesto Ricardo Morit, en reemplazo de Hugo García ("Rodolfo"), como el GAP que recibió la comunicación. Creemos que esa identificación es falsa y fue realizada a propósito para no entregar pistas a las fuerzas de seguridad del régimen militar.

[8] Óscar Soto, *El Último Día de Salvador Allende* (1999), pp. 64-66. El doctor Soto cuenta que las guardias en el palacio presidencial se habían iniciado después del "tanquetazo". Óscar Soto se inclina a creer que no existe una sola llamada de alerta. Sostiene que miembros del Partido Socialista de Los Andes y Juan Ferrada, de la zona sur de Santiago, avisaron que había movimientos de tropas. Asimismo, el abogado del Ministerio del Interior en Valparaíso Luis Vega afirma que él comunicó a Santiago, a las 21:00 horas del 10 de septiembre, el envío de tropas de los regimientos Guardia Vieja de Los Andes y Yungay de San Felipe. También relata que Juan Bustos, prefecto de Investigaciones de Valparaíso, informó del regreso de la Escuadra y mantuvo comunicación con sus superiores en la capital hasta las 7:00 del 11 de septiembre. Véase Luis Vega, *La Caída de Allende…* (1983), pp. 271-275. Además, Adonis Sepúlveda, entonces senador y subsecretario general del Partido Socialista (PS), cuenta que Carlos Altamirano, secretario general del PS, llamó al Presidente Allende alrededor de las 3 de la madrugada, entregando la misma versión. Testimonio de Adonis Sepúlveda. Pero Isidro García, GAP, dice que el Presidente no sabía. "Si hubiera estado enterado, habría dormido en La Moneda o hubiera alertado a su escolta con anticipación".

[9] Jorge Timossi, *Grandes Alamedas*... (1974), p. 65.

[10] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

Inmediatamente 20 hombres se levantaron y se vistieron con rapidez[11]. En ese mismo instante "Carlos Álamos" entraba presuroso en la habitación del Presidente. Mientras se vestía, en pocas palabras, Allende le hizo un resumen de la situación: le dijo que se había sublevado la Armada, que era posible que algunos cuerpos de la infantería de marina se dirigieran a Santiago. Luego ordenó que avisara a "Bruno", que los hombres de la sección Guarnición ocuparan los puestos permanentes de combate en la residencia de Tomás Moro, que la escolta subiera a los autos, porque debían salir inmediatamente para La Moneda, y premonitoriamente subrayó: "lleven todas las armas"[12].

"Carlos Álamos" se comunica por la frecuencia de emergencia con "Bruno" en El Cañaveral, le informa de los últimos hechos y de las instrucciones del Presidente. A continuación explica a los GAP que la Armada había ocupado Valparaíso, que algunas tropas podían venir a la capital y que debían estar preparados para combatir. Dispuso que en la casa permanecieran algunos miembros de la guardia permanente para proteger a la familia. Finalmente, ordenó que "El Rafa", responsable socialista de la sección Guarnición, trasladara una camioneta cargada con armas hasta la industria metalúrgica INDUMET, ubicada en calle Rivas N° 530, en la zona sur de la capital, lugar donde se concentraba el aparato militar del Partido Socialista, y se la entregara a "Agustín", comandante en jefe de ese cuerpo[13].

---

[11] Fue tal la prisa, que muchos GAP salieron sólo con pantalones. Testimonio de Isidro García.

[12] Testimonio de *"Raúl Marcos"*. Esta frase tiene su origen en el "tanquetazo". Lo explicaremos en la sección 4 de la segunda parte.

[13] Testimonio de *"Raúl Marcos"*, confirmado por Carmen Castillo Echeverría en *Un Día de Octubre en Santiago* (aproximadamente, 1979), pp. 25-26. La fuente de Carmen Castillo fue su pareja de entonces, el secretario general del MIR, Miguel Enríquez, quien participó en los combates de INDUMET.

Sobre el mismo tema, Andrés Pascal sostiene que la camioneta con armas conducida por "El Rafa" llegó a INDUMET. A los miristas que se encontraban allí, en una reunión de emergencia con socialistas y comunistas, también les repartieron armas. Testimonio de Andrés Pascal Allende, miembro de la Comisión Política del MIR y sobrino de Salvador Allende.

"El Rafa" tenía muy poco tiempo en el GAP, no más de un mes. Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

"Agustín" (Arnoldo Camú Veloso), Jefe del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (ELN-B), sección chilena, abogado, asesor jurídico de la Presidencia de la República, militante del Partido Socialista, miembro de la Comisión Política y jefe del aparato militar de ese partido. El día 11 de septiembre, los hombres bajo su mando combatieron en la industria INDUMET y posteriormente en la población La Legua. El 24 de septiembre de 1973 fue detenido en la vía pública por civiles armados y embarcado en un vehículo, donde le dispararon. Murió en la Posta Central. Véase Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, "Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación", extra del diario *La Nación*, Santiago, 12 de mayo de 1991.

Así, alrededor de las 7:00 de la mañana del 11 de septiembre de 1973, tres automóviles Fiat 125 azules salieron raudos hacia el centro de Santiago[14]. A bordo de los vehículos iban doce hombres que formaban parte de la sección Escolta del Grupo de Amigos Personales (GAP)[15]. Por las ventanas abiertas de los Fiat asomaban amenazantes los cañones de fusiles ametralladoras AKA-47[16]. Los GAP acompañaban, *decididos a ex-*

[14] En este punto las versiones recogidas no coinciden; así por ejemplo, para Jorge Timossi son cinco autos: tres FIAT 125 azules, uno amarillo y uno rojo. También dice que en la caravana iba una camioneta con armamento (Jorge Timossi, *Grandes Alamedas…*, 1974, p. 65). El doctor Soto manifiesta que hacia La Moneda bajaron cuatro automóviles FIAT azules, precedidos por dos tanquetas blancas de Carabineros (véase Óscar Soto, *El Último Día…*, 1999, p. 67). Uno de los pocos sobrevivientes de la escolta, Isidro García, relata que el 11 de septiembre de 1973 él conducía el auto 3, o sea el Fiat 125 que debía cubrir cualquier hecho sospechoso (véase Mauricio Carvallo, "El Día Más Largo", *El Mercurio* de Santiago, 12 de septiembre de 1999, cuerpo D, p. 10). Podemos concluir que la caravana solamente estaba compuesta por tres vehículos.

[15] Jorge Timossi, recogiendo íntegro el discurso del comandante Fidel Castro en la Plaza de la Revolución, el 28 de septiembre de 1973, cuenta que la comitiva estaba formada por 23 hombres (véase Jorge Timossi, *Grandes Alamedas…*, 1974, p. 34). El discurso de Castro, creemos, expone los antecedentes entregados por Taty (Beatriz) Allende, así como los de su marido, Fernández de Oña ("Demid"), quien era uno de los agentes cubanos más importante en Chile; probablemente Castro también leyó el informe de Antonio (Tony) de la Guardia ("Siciliano" o "Jimagua"), miembro de la Dirección General de Operaciones Especiales de la República de Cuba (Tropas Especiales). Éste, según las versiones de Dariel Alarcón Ramírez (Benigno) y Elizabeth Burgos, estuvo en La Moneda el día 11. En efecto, en una conversación con el autor (París, enero del 2000), Benigno afirmó que Tony de la Guardia estaba en La Moneda el día 11; sin embargo, en su libro sólo dice que estaba en Chile (véase Dariel Alarcón Ramírez [Benigno], *Memorias de un Soldado Cubano: Vida y Muerte de la Revolución*, 1997, p. 228). La académica e historiadora de las guerrillas en Latinoamérica Elizabeth Burgos sostiene también que Tony de la Guardia estaba el día 11 en La Moneda (conversación, París, enero del 2000), al igual que lo afirma Jorge Edwards ("Cuba: Cuarenta Años Después", *Estudios Públicos* 76 [1999], p. 61). Sobre el mismo tema, el agente de Tropas Especiales de Cuba Norberto Fuentes cuenta que Antonio de la Guardia estuvo al frente del contingente que salió para Chile en 1971. Que entre otras misiones coordinó la entrega de armamento a los partidos de la Unidad Popular y realizó el estudio militar de Santiago; afirma que Tony salió de Chile en octubre de 1972 (véanse Norberto Fuentes, *Dulces Guerreros Cubanos*, 1999, pp. 100 y 149; Enrico Mario Santí, "Mi Reino por el Caballo: Las Dos Memorias de Lisandro Otero", *Estudios Públicos*, N° 76, [1999], p. 51). También Lisandro Otero (ex diplomático cubano) dice que Tony se hallaba en Santiago el 11 de septiembre de 1973, y agrega que su misión era la seguridad de Salvador Allende (véase Enrico Mario Santí [1999]). Asimismo, Jean-François Fogel y Bertrand Rosenthal sostienen que los dos hermanos De la Guardia se encontraban en Chile ese día y que huyeron en forma cinematográfica de Santiago (véase Fogel y Rosenthal, *Fin de Siglo en La Habana: Los Secretos del Derrumbe de Fidel*, 1995, p. 31). Creemos imposible la permanencia de Antonio de la Guardia en La Moneda el 11 de septiembre. La razón más importante es que Salvador Allende jamás habría aceptado que algunos cubanos participaran en la defensa de su gobierno.

De los numerosos testimonios recogidos, el autor ha concluido que el día 11 de septiembre la escolta estaba compuesta solamente por doce GAP.

[16] El Presidente Salvador Allende portaba un fusil AKA-47, regalo de Fidel Castro, que tenía una inscripción en su culata que decía: "A Salvador, de su compañero de armas, Fidel". Véase Óscar Soto, *El Último Día*... (1999), p. 66. Desde ese día esta arma se encuentra desaparecida. Sobre el armamento que portaba la escolta, hemos recogido algunas versio-

poner su vida, al Presidente Salvador Allende en su último trayecto. Éste, igual que siempre, ocupaba el asiento posterior del auto signado con el número "1". Como acostumbraban, hicieron el recorrido a gran velocidad. Las calles se veían tranquilas, cerca de La Moneda observaron algunos soldados en uniforme de combate y con un extraño pañuelo anaranjado en el cuello. La guardia de carabineros estaba en su lugar y varias tanquetas policiales protegían la Plaza de la Constitución; había tranquilidad, aparente calma[17].

Al mismo tiempo, en El Cañaveral, "Bruno" designaba a los GAP que defenderían el lugar y a los 13 jóvenes que lo acompañarían, repartía las armas y tomaba las medidas necesarias para, sin saberlo, bajar por última vez a ocupar su lugar junto a Salvador Allende, en el Palacio de la Moneda[18].

* * *

El 11 de septiembre de 1973 bruscamente terminaba el gobierno de la Unidad Popular. Junto al eclipse democrático, se esfumaba la última posibilidad de la izquierda chilena para hacer la revolución que había perseguido durante setenta años[19]. Esa mañana, los actores estaban en sus puestos, preparados para jugar sus cartas. Se acercaba el desenlace.

Pero, ¿qué acontecía en el ámbito político social de Chile en los años 70, qué permitió que dos grupos de compatriotas decidieran a balazos el destino del país? Es necesario preguntarse ¿qué era el dispositivo de seguridad presidencial conocido como Grupo de Amigos Personales (GAP)? Ésta es la principal interrogante que guía el artículo.

---

nes. El doctor Soto cuenta que cuando él bajó con los GAP el día del "tanquetazo" (29 de junio de 1973), éstos llevaban su armamento habitual, porque en el auto donde él viajaba había dos metralletas (testimonio de Óscar Soto). Jorge Timossi dice que la escolta portaba veintitrés fusiles, dos ametralladoras calibre 30 y tres bazucas (véase Jorge Timossi, *Grandes Alamedas*.., 1974, p. 34). Isidro García, GAP, afirma que los combatientes llevaban pistolas de 9 mm, submetralladoras Uzi y Walter (véase reportaje de Mauricio Carvallo, "El Día Más Largo", *El Mercurio* de Santiago, domingo 12 de septiembre de 1999, cuerpo D, p. 10). En base a los testimonios, hemos concluido que la escolta llevaba fusiles AKA-47, metralletas en número indeterminado, dos o tres ametralladoras Punto 39 y dos o tres bazucas.

[17] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

[18] Testimonio de *"Raúl Marcos"*.

[19] La izquierda chilena, constituida principalmente por los partidos Socialista, Comunista y MIR, tenía por objetivo realizar una revolución socialista en el país. Así había nacido en los primeros años del siglo XX. Para el proceso formativo de la izquierda chilena, véanse Paul Drake, *Socialismo y Populismo: Chile 1936-1973* (1992); Hernán Ramírez Necochea, *Apuntes de Historia de Chile* (S/F); Augusto Varas (compilador), *El Partido Comunista en Chile* (1988); Manuel Loyola y Jorge Rojas (compiladores), *Por un Rojo Amanecer: Hacia una Historia de los Comunistas Chilenos* (2000); Fernando Casanueva V. y Manuel Fernández C., *El Partido Socialista y la Lucha de Clases en Chile* (1973).

En nuestro análisis discrepamos de otros estudios sobre la Unidad Popular que, para entregar una explicación global de este período de la historia chilena, han tomado como base los argumentos del principal consejero personal de Salvador Allende, el abogado español Joan Garcés, convirtiéndolos en un verdadero paradigma interpretativo con el que se clausura toda discusión. Según la interpretación de Joan Garcés, la Unidad Popular fue simplemente un gobierno socialista democrático que pretendía realizar las transformaciones que la nación requería respetando las mayorías parlamentarias. Quienes adhieren a esta línea interpretativa parecieran desconocer que el Presidente Salvador Allende era un socialista (no un neosocialdemócrata), disciplinado militante del Partido Socialista chileno, que perseguía la materialización de una revolución socialista en la tradición de Marx y de Lenin. Durante ese período, a nuestro juicio, importantes miembros de la coalición de gobierno, especialmente aquellos vinculados al Partido Socialista y sus grupos afines, visualizaban un escenario alternativo que les permitiera materializar la revolución, cuyo primer eslabón era resolver el problema del poder. Para ello necesitaban constituir diferentes órganos de autoridad (cordones industriales, asambleas populares, comandos comunales), una fuerza paramilitar que apoyara a los sectores leales de las Fuerzas Armadas, quienes, en caso necesario, proveerían el componente armado para enfrentar a los militares derechistas (golpistas). En palabras de Adonis Sepúlveda: "El Partido Socialista no tenía —ni podía tener— una estrategia de combate para luchar solo. Su acción estaba encuadrada dentro de las medidas de defensa del gobierno. Pues bien, el Gobierno preparó planes de defensa, pero esos planes los dirigía [...] el general Pinochet, como Comandante en Jefe [...]. Los planes consultaban una defensa haciendo uso de las Fuerzas Armadas leales al gobierno, Carabineros, cuyos mandos superiores se estimaban leales, Investigaciones, partidos y trabajadores. Con todas estas fuerzas se respondería de contragolpe. Por eso no era mentira decir que en el momento oportuno habría armas: ellas vendrían del lado de las FF. AA. leales, y además, de las que el pueblo pudiese haber acumulado"[20].

Del mismo modo, desde la vertiente comunista del gobierno se confirma esta estrategia. En septiembre de 1972, el embajador de la URSS —A. V. Basov— escribe en su diario que ha tenido una reunión con los

[20] Adonis Sepúlveda Acuña, "Carta a la Dirección Interior del Partido Socialista, 8 de septiembre de 1977", en Adonis Sepúlveda Acuña, *Problemas del Partido Socialista de Chile Posteriores al Golpe Militar 1974-1981* (1988), pp. 36-37. Esta carta fue enviada por el autor a la Dirección interior del Partido Socialista. Es un documento de suma importancia porque Sepúlveda, en 1973, era senador, subsecretario general del Partido Socialista y presidente de la Unidad Popular, y porque es un análisis interno de la organización que ha permanecido desconocido hasta hoy.

dirigentes Volodia Teitelboim y Luis Corvalán: "Volodia Teitelboim da cuenta de una conversación suya 'con el jefe de contrainteligencia del Ejército, general Sepúlveda'. En ella se 'llegó a un acuerdo sobre la coordinación de las fuerzas de seguridad y de los partidos del bloque popular [...] Se decidió a la vez movilizar a las fuerzas leales al gobierno [...] Se subentiende que para prevenir y contrarrestar un golpe militar. [...] Corvalán y Teitelboim no parecen tener dudas acerca de 'la actitud leal del alto mando militar', del 'cuerpo de oficiales y [...] del general C. Prats'"[21]. Dentro de esa estrategia, postulamos que el Grupo de Amigos Personales (GAP), la primera institución revolucionaria de la Unidad Popular, cumplía una importante función, como lo veremos a continuación.

La naturaleza del GAP, como se verá, desmiente el paradigma neosocialdemócrata de Allende, expuesto por Joan Garcés y otros después de él.

I. LA FORMACIÓN DEL GAP

1.1. Los primeros amigos de Salvador Allende

A fines de 1969 se realizó el cónclave en que la coalición de izquierda Unidad Popular, que agrupaba a socialistas, comunistas, radicales y otras organizaciones menores, designó al senador Salvador Allende, de 62 años, por cuarta vez como su abanderado presidencial. Éste debía enfrentar a dos fuertes contendores: Jorge Alessandri Rodríguez, candidato del Partido Nacional, y Radomiro Tomic de la Democracia Cristiana.

La marcha de la campaña fue revelando que Allende acrecentaba sus posibilidades de alcanzar la primera magistratura. Esto acarreaba grados crecientes de polarización, que se denotaban en las concentraciones, marchas y otras actividades donde las aglomeraciones de gente y las rivalidades iban creando situaciones que ponían en riesgo la integridad física del abanderado izquierdista[22].

En ese momento, el candidato de la Unidad Popular tenía un automóvil Peugeot, que no era muy adecuado para trasladarse a las regiones agrarias, donde los caminos estaban en mal estado. Enrique Huerta Corvalán ("Kique"), amigo de la familia Allende, especialmente de Taty, poseía un taxi americano que no había usado, porque él había permanecido fuera de Chile. En una reunión, Taty comentó que su padre no disponía de un

[21] Relato de Arturo Fontaine Talavera en "Estados Unidos y la Unión Soviética en Chile", *Estudios Públicos* N° 72 (1998), p. 11. Fontaine cita la transcripción de la conversación del embajador A. V. Basov con Luis Corvalán y Volodia Teitelboim, reproducida en el documento "Chile en los Archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998), pp. 441 y 443.

[22] Véase diario *El Clarín*, entre junio y agosto de 1970.

auto adecuado para la campaña, Enrique le dijo que él estaba dispuesto a prestar su automóvil. Allende dio su aprobación y Enrique Huerta comenzó a trabajar como su chofer[23].

En la mayoría de las actividades de la campaña electoral, el candidato de la Unidad Popular era acompañado por su secretario privado, Osvaldo Puccio (padre); en algunas oportunidades también iban con él, Jaime Suárez, Augusto Olivares ("Perro"), Eduardo Paredes ("Coco"). Estas personas tenían con Salvador Allende una amistad personal. Fueron ellos los que en forma artesanal comenzaron a efectuar un rudimentario servicio de protección personal[24].

Algunos amigos del candidato, como "Coco" Paredes y el "Perro" Olivares, eran fogueados cuadros socialistas. Manejaban las técnicas de chequeos y contrachequeos, que les permitían constatar si eran víctimas de seguimientos o de otras formas de vigilancia[25]. Aunque las actividades electorales se realizaban con normalidad, a medida que se acrecentaban las posibilidades de una victoria allendista, en este grupo de amigos surgió el miedo a un atentado, principalmente durante los desplazamientos a provin-

[23] Testimonio de Félix Huerta (hermano de Enrique), médico, militante del Partido Socialista y miembro del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (ELN-B), sección chilena. Félix viajó a Cuba para prepararse como médico guerrillero e integrarse al grupo del Che Guevara. Fue herido de gravedad en un incidente en La Habana.

Enrique Huerta se desempeñaba como taxista. Debió partir a Cuba para traer a Chile a su hermano Félix, que se encontraba herido.

Taty (Beatriz), una de las tres hijas de Salvador Allende, de profesión doctora en medicina, en esa etapa participaba activamente en política. En la universidad se vinculó al Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (ELN-B), sección chilena. Contrajo matrimonio con Fernández Oña ("Demid"), funcionario diplomático, a la vez que agente cubano. El Presidente Allende la nombró su secretaria privada. Fue una influyente consejera. Después viajó a Cuba como exiliada. Y a los pocos años, en su residencia de La Habana, atentó contra su vida disparándose con un fusil (de la misma forma que su padre). Dejó una carta para Fidel Castro. El contenido de la misiva aún es desconocido para nosotros. Creemos que por la importancia que puede tener para la historia chilena, el gobierno cubano debe publicar su texto.

[24] Sobre la base del testimonio de Félix Huerta.

Augusto Olivares ("Perro"), periodista, redactor de la revista *Punto Final*, militante socialista. Amigo personal de Allende, durante su administración fue nombrado director de Televisión Nacional. Se quitó la vida el 11 de septiembre de 1973 en el Palacio de la Moneda.

Eduardo Paredes, médico, militante del Partido Socialista, miembro de su Comité Central. Durante la administración de Allende fue Director General de la Policía de Investigaciones y gerente de Chile Films. Asesor del Presidente, combatió en La Moneda. El 11 de septiembre de 1973 fue detenido junto a otros consejeros, después fue asesinado. Su cuerpo apareció en el Patio 29 del Cementerio General.

[25] Para los militantes socialistas de los años 60-70, estas técnicas no eran un misterio. La organización implementaba cursos y circulaban manuales al respecto. El lector podrá obtener una visión de la forma como funcionan los aparatos de seguridad cubanos encargados de realizar seguimientos, en el texto de Norberto Fuentes, *Dulces Guerreros Cubanos* (1999), pp. 184-192.

cias. La frase que constantemente repetían para mostrar su preocupación era: "Alguien tiene que cuidar a Allende que anda con el puro Enrique"[26]. Así, ante el temor de un ataque, surgió la necesidad de crear una organización que brindara al candidato una efectiva protección personal[27]. Taty era la más interesada en que se materializara ese grupo, ya que en sus viajes a La Habana había comprobado la eficiencia que tenían los cubanos en esa materia[28].

Cuando los cercanos de Allende analizaron la situación, coincidieron en que resultaba necesario contactar a los miembros del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (ELN-B), ya que el Partido Socialista no tenía muchos cuadros militarmente preparados[29]. El Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (ELN-B) fue creado por el comandante Ernesto Che Guevara en la sierra boliviana el 25 de marzo de 1967[30]. Poco después y para colaborar en ese esfuerzo se creó la sección chilena. Su líder fue el periodista Elmo Catalán. En su mayoría estaba formado por militantes del PS. Actuaba en la práctica como una fracción del partido. Los amigos más cercanos de Allende conocían a los "elenos" (miembros del ELN-B, sección chilena) desde la época en que éstos eran estudiantes de medicina. Taty había entablado una amistad sincera con ellos y en algunas ocasiones desarrollaba actividades en la unidad de apoyo logístico de la organización[31].

A mediados de 1970, desde las sierras bolivianas retornó al país un grupo de chilenos que habían participado en el foco guerrillero de Teoponte[32]. Entre ellos destacaba un joven llamado Francisco Gómez, cuyo nombre de batalla en el grupo era "Fernando". Él había sido jefe de seguridad del oficial de Tropas Especiales del Ministerio del Interior de Cuba, Dariel Alarcón Ramírez (Benigno), uno de los sobrevivientes del grupo de guerrilleros que lucharon en Bolivia al mando de Ernesto Che Guevara. "Fernando" fue especialmente entrenado como guardaespaldas; era eximio tirador y experto en artes marciales. Junto a Benigno recorrieron Europa y Latino-

[26] Testimonio de Félix Huerta.

[27] Testimonio de Félix Huerta.

[28] Testimonio de Adonis Sepúlveda, ex subsecretario general del PS.

[29] Testimonios de Enrique Ramos, ex GAP, y Félix Huerta.

[30] Véase Harry Villegas (Pombo), *Pombo, un Hombre de la Guerrilla del Che* (1997).

[31] Testimonio de Adonis Sepúlveda, ex senador y subsecretario general del Partido Socialista.

[32] Testimonio de Nieves Ayress, militante del Partido Socialista, miembro del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia, sección chilena. Participó en el foco guerrillero de Teoponte. Después de 1973 fue detenida y salvajemente torturada. Salió del país para vivir en La Habana, Managua, Ciudad de México y radicarse definitivamente en Nueva York. Allí se ha convertido en una líder de las minorías negras y latinas del Bronx.

américa, realizando misiones confidenciales encargadas por la máxima dirigencia cubana, entre ellas, el traslado clandestino de ambos, hasta las sierras bolivianas, para continuar la insurgencia guerrillera del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia[33].

Estimamos que por la experiencia que poseía "Fernando" como escolta, fue comisionado por "Agustín", comandante del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia, sección chilena, para trabajar con Allende, con el fin de implementar el primer servicio profesional de seguridad.

Al comienzo actuaban solamente "Fernando" y "Kique" (Enrique Huerta Corvalán), ayudados por los amigos del candidato que lo acompañaban en sus presentaciones de campaña[34]. Luego se les sumaron: 1) "Carlos Álamos" (Jaime Sotelo), ex dirigente de los trabajadores del cobre del mineral de El Salvador. En 1966, éste había sido encarcelado por su participación en los sucesos que terminaron con la muerte de varios obreros del mineral. Cuando salió de prisión se unió a los "elenos". Posteriormente viajó a Cuba donde fue entrenado en combate rural y urbano. 2) "Luisito" (Félix Vargas Fernández), de familia minera de Copiapó, miembro del Partido Socialista y eleno, combatió en Bolivia; tuvo activa participación en el rescate de los guerrilleros cubanos que escapaban después de la muerte del Che Guevara. 3) "Bruno" (Domingo Blanco Tarres), y 4) "Manuel" (Enrique Ramos), joven obrero, socialista y eleno, fue edecán civil del Presidente Allende[35]. Los primeros miembros del GAP son elenos, muchachos aún, algunos pertenecían al Partido Socialista. Los cerebros del GAP fueron, además de la hija del Presidente (Taty), "Coco" Paredes, "Agustín" y Rolando Calderón[36].

Las primeras actividades de custodia fueron los círculos para evitar que en algún tumulto Allende resultara agredido; mantener vigilancia sobre el auto en el que se movilizaban; cuando permanecía estacionado, tratar de detectar si eran objeto de seguimientos, y controlar las comidas y bebidas degustadas[37].

Poco tiempo después aparecen en escena los militantes del MIR.

---

[33] Estos datos fueron aportados al autor por Dariel Alarcón Ramírez (Benigno), en una conversación sostenida en un parque de París en enero del 2000. Sobre las misiones que realizó Benigno, véase Dariel Alarcón Ramírez (Benigno), *Memorias de un Soldado Cubano…* (1997), pp. 200-210.

[34] Testimonio de Félix Huerta.

[35] Testimonios de Bernardo Vargas, hermano de "Luisito"; Enrique Ramos, ex GAP; Elsa Pavez, esposa de "Carlos Álamos".

[36] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

[37] Testimonio de Félix Huerta.

1.2. El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) asume la dirección del GAP

La revolución cubana en 1959 y la derrota electoral de Salvador Allende en 1964 impulsaron un proceso de radicalización de importantes sectores de la izquierda chilena[38].

En 1964, un grupo de jóvenes estudiantes de la Universidad de Concepción, militantes de la Federación Juvenil Socialista (FJS), se retiraron de la organización y formaron la Vanguardia Revolucionaria Marxista (VRM)[39]. Al año siguiente, los días 14 y 15 de agosto de 1965, se realizó el Congreso de Unidad Revolucionaria. Asistieron un centenar de delegados, los que aprobaron una serie de tesis políticas, eligieron un Comité Central de 21 miembros y designaron como jefe al Dr. Enrique Sepúlveda[40]. Había surgido el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

Su principal objetivo era organizarse "para ser la vanguardia marxista leninista de la clase obrera y de las masas oprimidas y explotadas de Chile, que buscan romper sus cadenas de más de 150 años, luchando por la emancipación nacional y social que las conducirá al socialismo y al comunismo"[41]. En el punto quinto de la declaración fundacional se proponía "una audaz política revolucionaria capaz de oponer a esta cínica violencia imperialista una viril y altiva respuesta de *las masas armadas...*"[42]. El nuevo movimiento era sumamente claro en sus postulados, se autodefinía como la vanguardia armada de las clases oprimidas; consecuente con ello iba a desarrollar su estrategia de enfrentamiento con la burguesía y el Estado.

En 1967, a los dos años de su fundación, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) realizó el Tercer Congreso para evaluar su desarrollo. En el evento la organización resultó depurada. El grupo que hasta

---

[38] La derrota de Allende en 1964 fue determinante para los cambios en el Partido Socialista. En el Congreso de Linares de 1965, la antigua dirección de Raúl Ampuero fue desplazada, asumiendo el control del partido los sectores más proclives a la lucha armada. Lo paradójico del acontecimiento es que nombran al senador Aniceto Rodríguez como Secretario General, quien no representaba la línea radicalizada. Para un detallado análisis de ese evento, véase Julio César Jobet, *El Partido Socialista de Chile* (1971).

[39] Vanguardia Revolucionaria Marxista, *Programa y Estatutos del Partido* (1964). Véase también Carlos Sandoval Ambiado, *M.I.R. Una Historia*, Tomo I (1990), p. 13.

[40] Véase Carlos Sandoval Ambiado, *M.I.R. Una Historia*, Tomo I (1990), p. 15.

Enrique Sepúlveda era un viejo cuadro izquierdista, de origen trotskista, formó parte de la Izquierda Comunista en la década del 30. Después del golpe de septiembre de 1973 se refugió en París. Allí falleció hace algunos años. Fuente: Jorge Maginti, ex miembro de la Comisión Política del Partido Socialista. Sobre esta conversación solamente existen notas tomadas por el autor.

[41] Primer punto de su Declaración de Principios. Citado por Carlos Salvador Ambiado, *M.I.R. Una Historia*, Tomo I (1990), p. 15.

[42] Citado por Carlos Sandoval Ambiado, *M.I.R. Una Historia*, Tomo I (1990), pp. 18-19.

ese momento tenía el control —el médico trotskista Enrique Sepúlveda como secretario general, Eugenio Cossio y Clotario Blest— fue desplazado. Asumió la dirección un grupo de jóvenes de Concepción, encabezado por Luciano Cruz, Sergio Zorrilla, Edgardo Enríquez ("El Pollo"), Bautista von Schouwen ("Bauchi"), Jorge Fuentes Alarcón ("Trostko"), Andrés Pascal Allende ("El Pituto"), Humberto Sotomayor ("Tonio"), Nelson Gutiérrez ("El Guatón") y Miguel Enríquez[43]. Éste se constituyó en el dirigente más importante. Como responsable de las unidades clandestinas, asumió Arturo Villavela ("Coño", "Coño Aguilar")[44]. El control de la nueva organización por los jóvenes significó una aceleración en la implementación de la estrategia armada[45].

El año 1969 marcó la intensificación de la línea de enfrentamiento al gobierno democratacristiano de Eduardo Frei Montalva. Comandos de la organización realizaron asaltos a entidades bancarias, como a la sucursal del Banco del Trabajo, en el barrio de la Vega Central, a la que atacaron dos veces[46]. El enfrentamiento se agudizó, especialmente desde la vejación

[43] Véase Carlos Sandoval Ambiado, *M.I.R. Una Historia*, Tomo I (1990), p. 37.

Luciano Cruz murió en Santiago el 14 de agosto de 1971, al inhalar accidentalmente gas licuado. Su funeral se constituyó en un gran acto de masas, donde participaron todos los partidos de la izquierda nacional. En el discurso fúnebre, Miguel Enríquez dijo: "Asaltamos innumerables bancos, y allí estaba siempre Luciano, disfrazado de bombero, de capitán de Ejército, de cargador de la Vega. Él se encargó de un trabajo de captación en el Ejército, fundamentalmente con oficiales jóvenes y suboficiales. La última tarea que había asumido era la de estrechar lazos entre los soldados y el pueblo: incorporar al pueblo uniformado a la rica vida nacional". *Qué Pasa, 25 años.* (Texto en la edición N° 1.321, del 3 de agosto de 1996, p. 15.)

Edgardo Enríquez, miembro de la Comisión Política y encargado del trabajo exterior del MIR. En 1975 fue capturado por la DINA en Argentina; se le vio por última vez a medidos de ese año, en un campo de concentración chileno. Permanece desaparecido.

Bautista von Schouwen ("Bauchi") fue detenido junto a Patricio Munita, su guardaespaldas, el 12 de diciembre de 1973. Fusilado y enterrado clandestinamente en el Cementerio General, su cuerpo fue incinerado. Véase Nancy Guzmán J., *Un Grito Desde el Silencio* (1998).

Jorge Fuentes Alarcón ("Trostko") fue detenido en la frontera de Paraguay y Argentina por agentes de seguridad argentinos. Fue entregado a la DINA. Permanece desaparecido.

Miguel Enríquez murió combatiendo contra agentes de la DINA el 5 de octubre de 1974 en una casa de la calle Santa Fe en Santiago. Véase Carmen Castillo, *Un Día de Octubre en Santiago* (aproximadamente 1979). Carmen Castillo compañera de Miguel, participó y fue herida en ese enfrentamiento.

[44] Testimonio de Andrés Pascal Allende.

Arturo Villavela ("Coño") era ingeniero, hijo de exiliados republicanos españoles; fue hasta su muerte el Jefe Militar del MIR. Detenido por la FACH en 1974, recuperó su libertad y partió al exilio. Volvió a Chile. En 1983 fue muerto en una emboscada tendida por la Central Nacional de Informaciones (CNI), en la calle Fuenteovejuna de Santiago.

[45] Véase Escaparate Ediciones, *Miguel Enríquez: Con Vista a la Esperanza* (1998). En especial los discursos y declaraciones antes del 4 de septiembre de 1973.

[46] Testimonio de Andrés Pascal Allende. Él afirma que el diario *El Clarín* tenía las exclusivas de las recuperaciones que realizaba el MIR. Para la izquierda las actividades de obtención de dinero eran llamadas recuperaciones o expropiaciones a la burguesía.

que estudiantes del MIR le hicieron al periodista derechista Hernán Osses Santa María, del diario *Las Últimas Noticias de la Tarde* de Concepción[47]. Este hecho permitió al gobierno iniciar una persecución contra el movimiento, el cual debió pasar a la clandestinidad[48].

Ese mismo año, surgen diferencias internas en la organización. Un grupo de ellos que critica la línea de acercamiento a los frentes de masas[49] propuesta por la dirección, se retira del MIR. El grupo escindido constituye el Movimiento Manuel Rodríguez 2 (MR-2). Entre sus principales dirigentes se hallaban "El Rafa" y el periodista del diario del MIR, *El Rebelde*, Jorge Silva Luvecce. Después de los asaltos al Supermercado Portofino, en calle Irarrázaval, y a la Armería Italiana, esta organización es desarticulada y sus miembros encarcelados.

Poco antes de las elecciones del 4 de septiembre de 1970, mientras el MIR se encontraba en la clandestinidad, se realizó una reunión de capital importancia entre Miguel Enríquez y Salvador Allende. La reunión se efectuó en una casa de seguridad del Partido Socialista, que también usaba el MIR, ubicada en la zona oriente de Santiago. Para llegar a la residencia, Salvador Allende fue trasladado, en una operación de máxima seguridad, por diferentes autos a distintos puntos de la ciudad, pues, al parecer, temían a la reacción de la gente si se llegaba a saber que el candidato presidencial de la Unidad Popular se reunía con el jefe guerrillero más buscado por la policía chilena. Allí el candidato presidencial manifestó su molestia por las acciones armadas que realizaba el MIR, las que eran usadas por la prensa proclive a la derecha y causaban daño a su campaña. Miguel Enríquez sostuvo que ellos no hacían "recuperaciones" porque les gustaba, sino porque necesitaban el dinero para mantener la organización. Allende se comprometió a entregar al MIR 80.000 dólares (de la época), antes de finalizar el año 1970. A su vez, Allende le pidió a Miguel Enríquez que se hiciera cargo de su seguridad personal. En la Comisión Política, los miristas ya lo habían debatido y estaban de acuerdo[50].

[47] Una noche un comando de estudiantes de la organización secuestró a Osses, periodista del diario *Las Últimas Noticias de la Tarde* y lo dejaron desnudo en la plaza de la Universidad de Concepción. Osses Santa María tenía un enfrentamiento permanente con los estudiantes del MIR (véase Suplemento Extra *El Sur*, Concepción, sábado 7 de junio de 1969). Según Andrés Pascal Allende, el hecho "más que un rapto fue un escarmiento".

[48] Andrés Pascal afirma que cuando él debió pasar a la clandestinidad se refugiaba con frecuencia en la casa de Osvaldo Puccio, secretario privado de Salvador Allende. Testimonio de Andrés Pascal Allende.

[49] Para la izquierda, los frentes de masas son todas las organizaciones sociales en las que se agrupa la gente, tales como pobladores, campesinos, estudiantes, mujeres.

[50] Testimonio de Andrés Pascal Allende.

Cuando el MIR llegó a reforzar el grupo de seguridad de Salvador Allende, probablemente antes de que el Congreso ratificara el triunfo obtenido en las elecciones presidenciales del 4 de septiembre de 1970, se creó una dirección colegiada con un representante del MIR y uno del Partido Socialista[51]. A su vez se integraron al GAP los siguientes miembros del MIR: "Ariel Fontana" (Max Marambio), quien contaba con experiencia en ese tipo de actividades y asumió como jefe del dispositivo, en reemplazo del primer encargado, "Fernando". Las principales razones de este hecho tienen que ver con que "Ariel Fontana", debido a su origen, hijo de un diputado socialista, desde joven se había mezclado con una parte de la burguesía chilena, especialmente aquella vinculada a la izquierda. Eso le permitía tener un manejo de "situaciones" que la mayoría de los otros miembros no poseían. "Ariel Fontana" se las arreglaba para cumplir su misión de acompañar a Allende a todos los lugares, por ejemplo, a las guarniciones militares, la Escuela Militar o la Escuela Naval, y cuando los soldados que montaban guardia le impedían el paso, él con naturalidad y mucha autoridad los empujaba y entraba. Eso no lo podían hacer con facilidad otros miembros de la escolta presidencial[52]. También se incorporaron al GAP los miembros del MIR Sergio Pérez, Nestor Gallardo Agüero "Bolche", y los ex comandos de las Fuerzas Especiales del Ejército, Mario Melo Pradenas y Luis Barraza Rhul[53]. Probablemente también se sumaron

[51] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

[52] Testimonio de Óscar Soto. Max era hijo del diputado socialista Joel Marambio. Caído el gobierno de la Unidad Popular, Max viajó a Cuba. Allí ejerció como oficial del Ministerio de Interior. Se le conocía como Carlos Alfonso (véase Jean-Francois Fogel, Bertrand Rosenthal, *Fin de Siglo en La Habana…* [1995], p. 41).

[53] Testimonio de Andrés Pascal Allende.

Sergio Pérez Molina, conocido como el "Chico", casado con Lumi Videla, miembro del Comité Central del MIR. Después del golpe fue detenido por efectivos de la DINA y permanece desaparecido. Véase "Informe" de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, extra del diario *La Nación* (1991).

Nestor Gallardo Agüero ("Bolche"), estudiante de Valdivia, militante del MIR. Vivía en el pensionado de la Universidad de Chile. Después del golpe militar fue detenido y permanece desaparecido.

Mario Ramiro Melo Pradenas (27 años de edad en 1973), ex oficial de la Escuela de Paracaidistas y Fuerzas Especiales del Ejército de Chile. En 1970, junto a un grupo de sus compañeros, fue expulsado del Ejército por faltas a la disciplina (hacer proselitismo marxista). Militante del Partido Socialista y del MIR, se desempeñaba como asesor del Presidente Allende. El 29 de septiembre de 1973 fue detenido por efectivos de la FACH en la casa de una amiga. Fue visto por última vez en el recinto militar de Peldehue, permanece desaparecido.

Luis Alberto Barraza Rhul (27 años en 1973). Ex Suboficial de Ejército. Militante del Partido Socialista. Detenido el 29 de octubre de 1973 y trasladado a la Escuela de Paracaidistas y Fuerzas Especiales. Permanece desaparecido.

Datos del "Informe" de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, extra del diario *La Nación* (1991).

Jorge Vicente Piérola y Julio Martínez Lara[54]. Estimamos que con las incorporaciones al GAP de soldados paracaidistas que habían sido expulsados del Ejército por ser reconocidos marxistas, Allende daba una nítida señal de que al interior de los cuerpos armados del Estado él podía contar con significativos apoyos. Al mismo tiempo, para los oficiales antimarxistas del Ejército era una advertencia de que no les sería fácil atentar contra su persona.

Las elecciones del 4 de septiembre se realizaron con absoluta normalidad y en ellas Salvador Allende alcanzó una victoria relativa[55]. El período siguiente fue de incertidumbre sobre el futuro, puesto que, según el ordenamiento constitucional vigente, era el Congreso en pleno el que debía decidir entre las dos primeras mayorías relativas[56].

Para impedir que el Congreso se pronunciara a favor de Allende, que había obtenido la primera mayoría relativa, un grupo de extremistas vinculados a la derecha y al ex general Roberto Viaux trató de secuestrar al Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider. Éste, al oponer resistencia e intentar sacar el revolver de servicio, fue herido de muerte por la inexperiencia de los secuestradores[57].

Creemos que este hecho fue determinante para la constitución del Grupo de Amigos Personales (GAP). Ciertamente, si la derecha atacaba al Comandante en Jefe del Ejército, también podía atentar contra el Presidente. En el ataque a Schneider el GAP encontró su argumento fundacional: el Presidente socialista de Chile *sólo podía entregar su seguridad a un grupo formado por gente de su confianza, que le fuera absolutamente leal*[58].

---

[54] Jorge Vicente Piérola y Julio Martínez Lara, ex miembros de las Fuerzas Especiales y Paracaidistas del Ejército. Militantes del Partido Socialista. Fueron muertos después del golpe militar. Datos del "Informe" de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, extra del diario *La Nación* (1991).

[55] Salvador Allende obtuvo 1.070.334 sufragios (36.2%); Jorge Alessandri obtuvo 1.031.159 sufragios (34.9%), y Radomiro Tomic obtuvo 821.801 sufragios (27.8%).

[56] En caso de que en el proceso electoral ningún candidato obtuviera más del 50% de los votos, la Constitución de 1925 facultaba al Congreso Nacional para que dirimiera entre las dos primeras mayorías. Esa práctica había permitido la elección, entre otros, de Jorge Alessandri R., en 1958, y Carlos Ibáñez del Campo en 1952.

[57] Véase Carlos Prats González, *Memorias: Testimonio de un Soldado* (1987), pp. 184-185. Carlos Prats era en ese momento Vicecomandante en Jefe del Ejército. La versión que del suceso tiene el general Roberto Viaux M. se puede encontrar en Florencia Varas, *Conversaciones con Viaux* (1972).

[58] Para los militantes y dirigentes de izquierda, especialmente para los socialistas, este tema no requería ninguna discusión, les resultaba obvio que la seguridad del Presidente debía estar en manos de su propia gente y no de las organizaciones del Estado burgués, en quienes no confiaban. Testimonio de Adonis Sepúlveda, ex subsecretario general del PS.

1.3. El origen del nombre: Una respuesta de Allende

Los primeros GAP seguían al Presidente Allende a todas partes a bordo de una camioneta Volkswagen. Portaban revólveres, pistolas, escopetas y rifles Winchester, conseguidos por Osvaldo Puccio, por algunos amigos del Primer Mandatario y, las menos, por el MIR[59].

En una de las primeras salidas del grupo, mientras se hallaban en una población, un acucioso periodista que miraba atentamente a los jóvenes armados que no se separaban del Presidente, a los que se les notaba que no pertenecían a la Policía de Investigaciones, y que se rumoreaba eran miristas, le preguntó a Allende quiénes eran; y éste, en una de sus típicas respuestas, le contestó "son unos amigos personales". Allí nació la denominación. Desde ese instante serían conocidos por la prensa como el Grupo de Amigos Personales (GAP)[60]. Ellos transitaban por las calles a alta velocidad, mostrando en forma amenazante los cañones de sus armas, sin los seguros, preparados a disparar a la menor sospecha de un atentado[61]. El secreto en que se movían, sin que se conocieran sus nombres verdaderos ni su origen, les hizo famosos, amados y odiados.

El 12 de noviembre de 1970, poco después de haber asumido la dirección de la nación, el Presidente Allende decidió desistirse en los procesos por infracción a la ley de Seguridad Interior del Estado que afectaban a 30 militantes izquierdistas, los que habían sido aprehendidos, acusados de la realización de acciones guerrilleras durante el mandato de Eduardo Frei, y que hasta ese momento permanecían detenidos[62]. La argumentación del Primer Mandatario fue que merecían el desistimiento presidencial, pues sólo eran *jóvenes idealistas*[63]. Algunos de ellos, cuando salieron de la cár-

---

[59] Testimonio de Andrés Pascal Allende.

[60] Testimonio de Andrés Pascal Allende. La misma versión entrega el miembro del aparato militar del Partido Socialista, *"Raúl Marcos"*.

[61] La escolta andaba con bala pasada sin que el Presidente se los hubiera ordenado (testimonio de Isidro García, ex GAP). Sobre la forma de comportarse de los GAP se ha tejido toda una leyenda; testimonios recogidos por la prensa hablan de su prepotencia, de la manera amenazante con que se abrían paso. Para ellos sólo era una forma de disuadir cualquier intento de agresión.

[62] Véase crónica del diario *La Prensa*, 12 de noviembre de 1970, reproducida en Miguel González Pino y Arturo Fontaine Talavera (editores), *Los Mil Días de Allende*, Volumen I (1997), p. 39.

[63] "Yo sostengo que es responsabilidad mía el haber firmado esos decretos e indultos para que compañeros jóvenes puedan incorporarse plenamente a la vida. Es cierto que algunos de ellos cometieron delitos que no pueden estimarse simplemente políticos, pero los cometieron en función de una seria convicción ideológica. Y otros países y otros pueblos, y el propio Chile, también utilizan el camino del indulto aun antes de que hubiera sentencia para obtener una pacificación amplia del país. Eso es lo que yo quiero. Y la incorporación de jóvenes idealistas dentro de la tarea constructiva de la patria tiene amplia justificación; por eso he buscado el indulto para ellos, por eso he firmado esos decretos y asumo la responsabi-

cel, se integraron al Grupo de Amigos Personales. Creemos que con estas nuevas incorporaciones quedaba completa la fisonomía de la organización en su primera etapa. Entonces era una escolta pequeña formada por cuatro miristas y algunos socialistas, que en ningún caso sobrepasaba las 20 personas[64]. Entre ellas:

"Ariel Fontana" (MIR, jefe del dispositivo)
Sergio Pérez (MIR)
Néstor Gallardo (MIR)
Jorge Silva L. (MIR)
Mario Melo (ex paracaidista. MIR-socialista)
Luis Barraza R. (ex paracaidista, socialista)
Julio Martínez L. (ex paracaidista, socialista)
Jorge Piérola (ex paracaidista, socialista)
"Mariano" (socialista)
"Fernando" (eleno y socialista)
"Luisito" (eleno y socialista)
"Manuel" (eleno y socialista)
"Kique" (eleno y socialista)
"Bruno" (eleno y socialista)
"Carlos Álamos" (eleno y socialista)

1.4. Fidel Castro: La influencia cubana en el GAP

Hemos dicho que una de las personas que más se preocupaban por la seguridad del Presidente era Taty[65]. Ésta era conocida en las más altas esferas del régimen cubano, no sólo como la hija de Allende, sino también como una verdadera revolucionaria. A través de sus contactos ella pidió el apoyo cubano para el Grupo de Amigos Personales (GAP)[66]. Esta ayuda se materializó de dos formas: el envío de oficiales del Ministerio del Interior (Minit) y del Ministerio de las Fuerzas Armadas (Minfar) de Cuba, expertos en materias de protección a personalidades, para asesorar a la escolta allendista y apoyar su trabajo en terreno; y la especialización en la nación caribeña de varios contingentes del GAP. "Preparamos alguna gente […] para la seguridad personal en la cual teníamos experiencia, porque habíamos tenido que defendernos […] de aquellos que querían liquidarnos. Y esa experiencia se la transmitimos al que pensamos que tenía enemigos, que podían tratar de atentar contra […] su vida."[67]. Creemos que para la administración cubana esto era importante, pues le permitía penetrar en el entorno del Presidente, acrecentando su influencia en la nueva revolución, y a la

lidad de haberlo hecho". Discurso de Salvador Allende en el Congreso del Partido Socialista, La Serena, 28 de enero de 1971, en José Martínez Fernández, *Salvador Allende: Su Vida, su Pensamiento Político* (1988), p. 118.

[64] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

[65] Testimonio de Félix Huerta.

[66] Testimonio de Dariel Alarcón Ramírez (Benigno).

[67] Palabras del comandante Fidel Castro Ruz en una entrevista de CNN, reproducidas en una crónica de Lilian Olivares, "Juicio Extranjero del Día '11'. La Historia que Cuenta la CNN", en diario *La Segunda*, viernes 10 de septiembre de 1999, p. 16.

vez preparar la seguridad de la visita que realizaría Fidel Castro durante 1971. Uno de los primeros cubanos en llegar a Chile para desempeñar esa tarea se apellidaba Riveros[68].

En esa época un grupo de diez personas, formado entre otros por "Bruno" y "Manuel", se embarcaron hacia Cuba para especializarse en la tarea de proteger la vida del Presidente Allende y su entorno[69]. El curso tuvo una duración de 15 días; principalmente realizaron entrenamientos de defensa personal y algunas cuestiones relativas a la seguridad[70]. Con posterioridad, a fines de 1972 un grupo similar viajó para tomar el mismo curso[71].

La práctica de enviar gente a Cuba para entrenarla en actividades paramilitares y de seguridad personal parece haber sido bastante frecuente, incluso hasta fines del gobierno. En julio de 1973, un numeroso contingente de militantes del Partido Socialista aterrizó en La Habana. Allí se les comunicó que su misión era adquirir los conocimientos necesarios para integrarse a su vuelta al Grupo de Amigos Personales. Éstos se opusieron, ya que cuando partieron les informaron que iban a recibir preparación en tácticas de guerrilla rural y urbana. Cuando se produjo el golpe de Estado aún se encontraban en La Habana[72].

Por motivos de seguridad, la llegada a Chile de Fidel Castro sólo fue anunciada con dos días de anticipación, sin mencionar el lugar de arribo, reflejo de la preocupación por la seguridad de éste y por la de Salvador Allende[73]. Para esa fecha ya habían retornado de Cuba, para integrarse al dispositivo de seguridad presidencial, los jóvenes que participaron en el primer curso de instrucción[74].

---

[68] Testimonio de Andrés Pascal Allende. Conocer exactamente quién era Riveros es muy difícil, lo más probable es que ése haya sido un nombre falso. Algunas fuentes afirman que era Antonio de la Guardia. Esta versión la descartamos, ya que los antecedentes que tenemos indican que él llegó poco antes del arribo de Fidel Castro.

[69] Según testimonios de Óscar Soto, quien está seguro de que varios de los miembros del GAP fueron entrenados en Cuba, y de Félix Huerta.

[70] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

[71] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

[72] Testimonio de "El Viejo Alberto" ("Félix"). Él fue uno de los militantes socialistas que formó parte de esa delegación. Meses después del golpe militar, algunos miembros de ese grupo se retiraron del Partido Socialista y se integraron al MIR.

[73] Recordamos al lector que a fines de 1970 fue muerto el Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider; y en el invierno de 1971 fue asesinado, por el grupo terrorista de izquierda Vanguardia Organizada del Pueblo (VOP), el ex Ministro del Interior del gobierno de Frei M., Edmundo Pérez Zujovic. Para una completa descripción de la visita de Fidel Castro a Chile, véase Comisión de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, *Cuba-Chile* (1972), pp. 6-7.

[74] Precisar las fechas en que se produjeron los hechos es bastante difícil, ya que no hay registros y el historiador está a merced de la fragilidad de la memoria de sus testigos. Pese a ello, es posible sostener que los jóvenes partieron hacia el Caribe poco después que Allende asumió el gobierno.

Fidel Castro envió un numeroso contingente para encargarse de su seguridad, así como del personal diplomático cubano que prestaba servicios en el país. Al mando del grupo venía Antonio de la Guardia[75], acompañado de varios miembros del cuerpo de Tropas Especiales, como las conocen allí, el equivalente de los boinas verdes norteamericanos[76]. Ellos tomaron contacto con el Grupo de Amigos Personales y en conjunto crearon un plan de contingencia que les posibilitara cumplir exitosamente su misión.

El GAP fue dividido en dos escoltas, una debía estar con Allende y a la otra se le unirían los guardias de Fidel Castro, formando un grupo mixto[77].

En el trayecto que ambos mandatarios realizaron desde el aeropuerto Pudahuel, en un automóvil descubierto, constatamos que a bordo del automóvil observan atentamente "Carlos Álamos" y el oficial cubano Riveros[78]. Estimamos que este hecho fue uno de los aspectos más significativos de todo el decurso histórico del Grupo de Amigos Personales (GAP). Fue su prueba de fuego, una muestra de confianza en la lealtad de sus miembros y en el profesionalismo y capacidad operativa de ellos. Es difícil que en otras ocasiones se haya repetido la coyuntura de que un líder tan celoso por su integridad, como Fidel Castro, permitiera que parte importante de su protección la realizaran hombres que no eran de su escolta. Además, es un buen indicador para visualizar las *estrechas relaciones* existentes entre los aparatos de seguridad de Allende y Castro.

En el resto de la extensa visita del mandatario cubano[79], no hemos recogido hechos particulares que hayan demandado acciones especiales de

---

[75] Antonio y su hermano Patricio eran los mejores hombres de las Tropas Especiales cubanas. Un interesante perfil de ellos entrega Jorge Masetti, *El Furor y el Delirio: Itinerario de un Hijo de la Revolución Cubana* (1999).

[76] Véase Norberto Fuentes, *Dulces Guerreros Cubanos* (1999), p. 100. Resulta misión imposible comprobar la cantidad de miembros de la seguridad cubana que vinieron a Chile. El gobierno de Castro nunca ha entregado números. Las autoridades militares que asumieron el mando después del golpe militar hablaron de miles. Ésa, sin embargo, nos parece una cifra irreal. Si eran tantos, debemos preguntarnos: ¿por qué razón los militares no detuvieron a algunos después del 11 de septiembre de 1973? O los cubanos eran muy buenos combatientes, o no había en Chile esa cantidad. Para que el lector tenga una idea, entre enero y junio de 1973 la Embajada de Chile en La Habana entregó 310 visas diplomáticas y 212 visas oficiales; o sea 522 visas para viajar a Chile. Datos recogidos del documento de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de consulta sobre seguridad (CECS), *El Proceso Marxista-Leninista en Chile*, estudio preparado por la CECS en su Vigésimo Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias (29 de marzo de 1974, p. 93). El texto fue consultado en los archivos del Memorial Salvador Allende en La Habana Cuba.

[77] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

[78] Véase diario *El Clarín*, fotografía de la portada en la edición del 11 de noviembre de 1971; y Comisión de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, *Cuba-Chile* (1972), p. 55. Hemos podido confirmar que la persona de la fotografía era "Carlos Álamos", gracias al testimonio de Elsa Pavez, su esposa.

[79] Permaneció en el país casi un mes, entre noviembre y diciembre de 1971. Regresó a Cuba poco después de la Marcha de las Cacerolas Vacías (1 de diciembre de 1971).

parte del aparato de seguridad de Salvador Allende. En las actividades donde no participaba el Presidente chileno, el resguardo de Fidel Castro estuvo a cargo de la escolta mixta. En la visita al puerto de Valparaíso, el gobierno crea, con militantes de confianza de los partidos de la Unidad Popular, brigadas de seguridad, las que mezcladas con el público vigilaron el desarrollo de las actividades[80].

Al regresar a su país la escolta de Fidel, que había traído una cantidad mayor de armas que las que habitualmente transportaba, dejó una parte importante en Chile, retornando con el armamento mínimo para asegurar la integridad del comandante Castro. En el país quedaron lanzacohetes RPG-7, fusiles AKA-47, pistolas y subametralladoras, además de una gran cantidad de parque (balas)[81]. Creemos que esta donación fue uno de los mayores aportes de armas cubanas a la izquierda chilena en el período de la Unidad Popular. Parte de ellas pasó a integrar el arsenal del GAP; otra fue incorporada al stock del aparato militar del Partido Socialista. Es posible que, debido a la oposición de Allende, no le entregaron armas al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)[82]. Sin embargo, como en esa etapa los miristas controlaban el grupo de la seguridad presidencial, también indirectamente tenían acceso a ellas.

Posteriormente, cuando visitó Chile el Presidente de la República de Cuba, Osvaldo Dorticós, fue escoltado por agentes del GAP[83].

1.5. La expulsión del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)

La forma en que "Ariel Fontana" trataba a los jóvenes del dispositivo fue causa de innumerables dificultades, principalmente con los militantes del Partido Socialista y con los de mayor experiencia en la función que cumplían. Los hombres dejaron de confiar en él, comenzaron a poner dificultades en el cumplimiento de las órdenes. Con la intención de superar con rapidez estas dificultades, el MIR envió a "Tonio" (Humberto Sotomayor),

[80] Testimonio de "*Juan Fernández*". Él fue miembro del Aparato de Informaciones (contrainteligencia) del Partido Socialista en Valparaíso. Participó en las brigadas que vigilaron el acto en que habló Fidel Castro.

[81] Testimonio de "*Raúl Marcos*". Isidro García, ex GAP, cree que dejaron armas, que era "lógico que así fuera". Para Enrique Ramos eso no es tan seguro.

[82] Testimonio de Félix Huerta. Él sostiene que el MIR era "muy desorganizado, muy al lote". Andrés Pascal dice que Fidel estaba dispuesto a entregarle armas al MIR, siempre que "Allende lo autorizara, que él no iba a pasar sobre la confianza que Allende le tenía". Testimonio de Andrés Pascal Allende.

[83] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

miembro de la Comisión Política, para que asumiera la dirección en reemplazo de "Ariel Fontana"[84].

La institucionalización de la guardia armada civil del Presidente Allende en la vida nacional le fue posibilitando al MIR la ejecución de una serie de actividades encubiertas, bajo la apariencia de prestar protección al Primer Mandatario y sus residencias. La organización implementó verdaderos cursos de formación paramilitar. Las clases eran impartidas con la "ayuda de oficiales cubanos"[85]. Efectivamente, la dirección del GAP usaba las instalaciones construidas en El Cañaveral, donde tenía una pequeña cancha de entrenamientos, y los polígonos de tiro del Cuerpo de Carabineros en La Reina para impartir conocimientos guerrilleros, que incluían prácticas de tiro[86]. Creemos que el uso de las instalaciones policiales era posible porque se trataba de la guardia del Presidente y Carabineros dependía directamente del Ministerio del Interior; además Carabineros era la institución armada más leal al Primer Mandatario. Ésta es una prueba de la ambigüedad legal en la que se desenvolvía el GAP. Numerosos cuadros del MIR que no tenían ninguna relación con el GAP visitaron las instalaciones, recibiendo instrucciones sobre la utilización de armas y técnicas y tácticas conspirativas[87]. Es posible que alcanzaran a pasar por las instalaciones de El Cañaveral alrededor de 1.000 miristas[88]. Números más, números menos, lo significativo es que quienes recibieron esa instrucción son militantes que adquieren los conocimientos básicos para dirigir e instruir a otros miembros de la organización. Lo realmente importante es que cada uno de los miristas podía formar y dirigir una célula de combate de más o menos cinco personas.

Esto indica que el GAP en ese período era no sólo un dispositivo para la seguridad de Allende, sino que a la vez una escuela de formación de combatientes. En otras palabras, el GAP pudo ser el germen de un ejército revolucionario.

Una de las premisas fundamentales para que los grupos de seguridad puedan cumplir exitosamente con su trabajo es no tener flancos débiles. Desde esa perspectiva, la acción que el MIR desarrolló en el GAP fortalecía su capacidad de combate pero aumentaba el riesgo de infiltración en el entorno de Allende. En esa etapa, algunos miembros del grupo empezaron a realizar acciones de "financiamiento privado". Estas acciones eran asaltos cuyo dinero no ingresaba a los movimientos o partidos de izquierda, sino a

[84] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.
[85] Testimonio de Andrés Pascal Allende.
[86] Testimonio de Andrés Pascal Allende.
[87] Según se deduce del testimonio de Andrés Pascal Allende.
[88] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

los bolsillos de quienes las ejecutaban. Miembros del GAP que después se fueron de la organización sin entregar las credenciales, efectuaron esas operaciones y "cuando los pillaban aparecían como gente del GAP"[89].

Un suceso que ilustra las acciones del dispositivo en esa etapa fue el acontecido el Viernes Santo de 1972, en el pueblo de Curimón, departamento de San Felipe, provincia de Aconcagua. Al atardecer, una camioneta Chevrolet, conducida en estado de ebriedad por Fernando Amaya Sepúlveda, GAP, ex oficial paracaidista del Ejército, quien portaba una credencial que lo distinguía como funcionario de la Presidencia de la República (seguridad presidencial, mecánico), se estrelló con un poste del alumbrado público. Amaya iba acompañado por Guillermo Pardo Tobar, ex comando del Ejército de Chile, Mario Pérez, de quien se desconocían mayores datos, y Óscar Delgado ("El Negro Puga"), también ex comando y paracaidista. Luego del accidente los dos primeros fueron detenidos y en su poder se encontraron planos de instalaciones militares, una granada de ejército (de origen español), dos cargadores para fusil Garand con 15 proyectiles cada uno, dos cargadores para pistolas con ocho balas cada uno, dieciocho vainillas calibre 45 y 14 calibre 32[90]. Mario Pérez y Óscar Delgado lograron escapar[91].

Creemos que participaban en la búsqueda del mayor Arturo Marshall, ex boina negra del Ejército, y, al parecer, también realizaban un estudio operativo de la zona. Marshall, según los rumores que circulaban entre los militantes de izquierda, se desempeñaba como instructor militar del frente nacionalista Patria y Libertad, y el MIR pensaba que se escondía en el regimiento Yungay de San Felipe.

Pero todo el esfuerzo fue inútil, actuaron como irresponsables, se pusieron a beber, chocaron. Fueron detenidos, descubriéndose la naturaleza de la misión. Alertaron a la inteligencia del Ejército, que ya los conocía, y dejaron mal parado al GAP, comprometiendo al Presidente Allende. Luis Guastavino, diputado comunista por Valparaíso, sostuvo que era un hecho anormal, que debía ser investigado porque "cuando una acción de ultraizquierda se desarrolla […] esa acción termina sirviendo los intereses de la

---

[89] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

[90] Véase el reportaje "Curimón, Paracaídas se Enredó en el Poste", revista *Qué Pasa*, N° 52, 13 de abril de 1972, p. 46.

[91] Ibídem. Según la revista *VEA*, Amaya también era instructor antiguerrillas (véase reportaje "Choque de Curimón: ¿Nuevo Comando Ultra?", revista *VEA*, N° 1.710, 6 de abril de 1972, p. 9).

Estas personas habían sido expulsadas del Ejército de Chile el 18 de abril de 1970, junto con otros 14 compañeros de la Escuela, por faltas a la disciplina militar. Andrés Pascal afirma que esos boinas negras eran militantes del MIR. Que muchas veces, cuando ellos se encontraban en la clandestinidad, pedían refugio en los cuarteles militares. Testimonio de Andrés Pascal Allende.

Derecha"[92]. La crítica también se desató en la oposición, que podía comprobar cómo miembros o ex integrantes de la escolta de Allende, al "amparo" de ésta, realizaban acciones reñidas con la legislación vigente. De esa manera, se siembran dudas sobre la verdadera naturaleza y objetivos del Grupo de Amigos Personales.

En ese marco, el Partido Socialista decidió asumir el control de la guardia presidencial, ordenarla y profesionalizarla. Los principales argumentos socialistas fueron que si el Presidente era militante del partido, era lógico que ellos estuvieran a cargo de su seguridad; también se afirmaba que los miembros del GAP no podían operar en forma autónoma porque eran militantes socialistas; finalmente, se sostenía que el partido contaba con gente profesional, de absoluta confianza y de comportamiento intachable[93].

Allende y su entorno aceptaron, y "Tonio", así como la mayoría de los militantes del MIR, dejaron de formar parte del Grupo de Amigos Personales. Sin embargo, el movimiento se llevó la mitad del arsenal de la organización[94]. Entre las especies sustraídas había dos cañones sin retroceso, algunas ametralladoras de calibre punto 30, punto 50, fusiles AKA-47 y rifles del campo capitalista, FAL[95].

La relación de confianza política entre el MIR, la Unidad Popular y el Presidente Allende se había trizado[96]. Este quiebre se advierte claramente en el enfrentamiento entre policías y pobladores en Lo Hermida el 5 de agosto de 1972. Miembros de la directiva mirista denunciaron que algunos detectives habrían torturado a pobladores detenidos en el hecho. La denuncia, dirigida específicamente en contra de "Coco" Paredes, Director de Investigaciones, y Carlos Toro, comunista, Subdirector de Investigaciones, causó malestar en la coalición gobernante y en el Presidente Allende[97]. Según Víctor Toro, sectores comunistas plantearon la necesidad de reprimir al MIR[98]. La directiva mirista hizo presente que debían recordar que el MIR guardaba la mitad de las armas del Grupo de Amigos Personales[99].

---

[92] Véase reportaje "Curimón, Paracaídas se Enredó en el Poste", revista *Qué Pasa*, N° 52, 13 de abril de 1972.

[93] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

[94] Testimonio de Andrés Pascal Allende.

[95] Testimonio de Andrés Pascal Allende.

[96] Con todo, Allende siguió estimando a la gente del MIR, especialmente a Miguel Enríquez, del que tenía noticias por intermedio de su hija Taty. Testimonio de Andrés Pascal Allende.

[97] Testimonio de Carlos Toro, comunista, ex Subdirector de Investigaciones.

[98] Testimonio de Víctor Toro, quien era el responsable del Movimiento de Pobladores Revolucionarios (MPR) del MIR y miembro de su Comité Central. Sin embargo, Carlos Toro niega terminantemente que el Partido Comunista planteara la represión del MIR (testimonio de Carlos Toro).

[99] Testimonio de Andrés Pascal Allende.

Días después del enfrentamiento y de las acusaciones, el Presidente visitó la población Lo Hermida, pero algunos integrantes del MIR y de otros grupos como la USOPO, dirigidos por el comandante "Raúl"[100], trataron de impedir que ingresara. Un grupo del GAP penetró a la fuerza en la sede social y abrieron la puerta para que Allende entrara y hablara con los pobladores, a fin de conocer la versión que ellos tenían del suceso[101].

Sin embargo, Allende intentaba mantener buenas relaciones con el MIR, como lo señala un informe del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS, que afirma que "Allende, a pesar de algunas de sus declaraciones respecto al MIR, donde los amenaza con represalias, aspira más bien a poner bajo su control a esta organización más que a debilitarla o a destruirla"[102].

II. LOS FIELES AMIGOS DE SALVADOR ALLENDE

2.1. El GAP bajo el control del Partido Socialista

El sueño del PS de dirigir la organización que tenía como misión garantizar la seguridad de su Presidente, y que poseía también la mayor cantidad de armas y recursos logísticos, se cumplió. Estimamos que a mediados de 1972 Marcelo Schilling fue designado coordinador entre el partido, la Presidencia de la República y el Grupo de Amigos Personales[103]. Schilling, comisario político del GAP, en la nueva estructura tenía la misión de ordenar al dispositivo, darle unidad político-ideológica y entregarle la

[100] Se trata de la persona conocida como Osvaldo Romo, quien después sería agente de la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional, organismo creado por la Junta Militar después del 11 de septiembre de 1973). O. Romo ha sido denunciado como torturador.

[101] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

[102] Citado por Arturo Fontaine Talavera, en "Estados Unidos y la Unión Soviética en Chile", *Estudios Públicos*, N° 72 (1998), p. 13.

[103] Marcelo Schilling ("Gastón" o "Tribilín"), militante del Partido Socialista, sobrevivió a los sucesos de septiembre de 1973. Partió al exilio y luego retornó para convertirse en un alto funcionario de los gobiernos democráticos. En el momento en que se escribe este artículo ha sido nombrado embajador en Francia. El autor, en un encuentro de la Concertación, le solicitó una entrevista, Schilling accedió. Sin embargo, cuando con su secretaria debía fijar la hora y el día, fue reiteradamente evadida. Las razones fueron múltiples: que "don Marcelo estaba muy ocupado", que "tenía su agenda completa", que "llamara después", que "ella (la secretaria) le devolvería el llamado". El autor lamenta sinceramente que no se haya podido concretar esa conversación.

Marcelo Schilling fue "edecán whiskero", nombre de chunga que le tenían al escolta encargado de transportar la botella de licor para que bebiera el Presidente en los actos (véase

profesionalización requerida para cumplir su cometido[104]. Debía evitar los errores del período mirista, para transformar el grupo de seguridad presidencial en una eficiente organización que garantizara totalmente la integridad del Presidente de Chile.

Nuevos miembros ingresaron al GAP, todos militantes socialistas, de absoluta confianza de la dirección partidaria y de la presidencia de la República. La dirección quedó constituida por "Bruno" como jefe máximo del dispositivo, "Carlos Álamos" se encargó de la sección Escolta Presidencial, "Mariano" (Francisco Argandoña) siguió como responsable del Grupo de Avance, "Kique" (Enrique Huerta) continuó al frente de la logística como Intendente del Palacio de La Moneda, y "Aníbal" (Juan José Montiglio Murúa) también asumió un puesto en la dirección[105].

Los responsables implementaron algunas medidas tendientes a reforzar la seguridad del dispositivo tales como facilitar el cambio de residencia de algunos miembros, a fin de concentrarlos en un área cercana a la casa del Presidente Allende en la calle Tomás Moro. Muchos fueron trasladados a las viviendas de un barrio modesto (conocidos como "poblaciones CORVI"), localizado sólo a algunas cuadras de la casa presidencial, hacia la montaña, en la comuna de La Reina[106]. La reunión de los miembros del GAP en un lugar cercano permitía que la dirección tuviera un mejor control de las actividades que hacían en su tiempo libre, evitando los comportamientos peligrosos para la seguridad de la organización, licenciosos y alejados de las buenas costumbres; al mismo tiempo, la mayor cercanía les permitía acudir rápidamente a las llamadas de alarma; finalmente, se ahorraba dinero en transporte. El inconveniente principal de que estuvieran juntos fue un aumento en las posibilidades de romper la compartimentación[107].

Viviana Candia, "Ex GAP en Guerra Interna por la Mesa de Diálogo, Frente a Frente", diario *La Segunda*, viernes 10 de septiembre de 1999, pp. 10-11). Precisar la fecha del arribo de Marcelo Schilling al GAP resulta difícil, los entrevistados discrepan entre comienzos o fines de 1972; sin embargo, la afirmación de Andrés Pascal Allende después del enfrentamiento de Lo Hermida —ocurrido el 5 de agosto de 1972— de que ellos tenían la mitad del arsenal del GAP nos indica que la salida del MIR ya se había producido. Creemos que Schilling llega al dispositivo de seguridad entre junio y julio de 1972.

[104] Véase reportaje de Cony Stipicic y Gerardo Beltrán, "Los GAP Cuentan el 11 de Septiembre: Sólo 24 de los Casi 50 Hombres del Grupo Lograron 'Combatir' ese Día", diario *La Tercera de la Hora*, domingo 12 de octubre de 1999, p. 6.

[105] Testimonios de Enrique Ramos, Isidro García, ex GAP, y Félix Huerta.

"Mariano" entró en la primera etapa del dispositivo. Es uno de los jefes que sobrevivieron.

[106] Testimonio de Óscar Soto.

[107] Testimonio de Óscar Soto.

Estimamos que bajo el control del Partido Socialista a través de "Bruno", "Carlos Álamos", "Mariano", "Aníbal", "Kique" y la jefatura política de "Gastón", el Grupo de Amigos Personales adquirió su fisonomía definitiva, convirtiéndose en una organización dedicada a la custodia del Presidente de la República, su familia y las residencias. Los grados de eficiencia aumentaron, profesionalizándose sus miembros hasta convertirse en una efectiva organización paramilitar, cuyos militantes estaban capacitados para desarrollar las diversas tareas que la estrategia revolucionaria demandara.

Recibieron su entrenamiento en Chile, porque los que "viajaron a Cuba fueron pocos, no fue una cuestión masiva"[108]. Ellos empezaron a practicar dirigidos por la gente que en esas materias sí tenía formación. Entre los instructores destacó Mario Melo, ex oficial paracaidista del Ejército chileno. También llegaron algunos cubanos para enseñarles el manejo de los autos, pero el GAP "tenía un chofer muy bueno, mejor que los caribeños"[109]; vino otra gente que les ayudó a entrenar, pero básicamente los conocimientos los adquirieron en Chile. Lo que sabían no era mucho, pero destacaban nítidamente porque "eran super dedicados, muy rigurosos, eran muy buenos"[110]. La mayoría de los entrenamientos, en esta etapa, igual que en la anterior, los realizaban en la pequeña cancha de obstáculos de El Cañaveral y en los cerros cercanos[111].

Cada dos meses, una veintena de jóvenes venidos de todo el país intentaban vencer las trabas para ingresar al grupo: debían ser miembros del Partido Socialista, haber tenido una militancia constante, poseer claridad de ideas, reunir las condiciones físicas necesarias y tener recomendaciones de algún dirigente. La selección se realizaba en El Cañaveral, a veces con la presencia de Allende[112]. Estimamos que la decisión final para contratar a los nuevos GAP la tomaba la jefatura del grupo, pero en ella influían significativamente el Presidente, su hija Taty y el doctor Eduardo "Coco" Paredes[113]. Una vez reclutados, eran enviados a una de las tres reparticiones de la organización. Los que no eran seleccionados volvían a sus bases de origen, donde podían aplicar los conocimientos paramilitares adquiridos.

---

[108] Testimonio de Félix Huerta.

[109] Se trata de "El Patán" (Manuel Cortés). Testimonio de Félix Huerta.

[110] Testimonio de Félix Huerta.

[111] Declaraciones de Isidro García, en reportaje de Mauricio Carvallo, "El Regreso de los GAP: La Vida por Salvador Allende", diario *El Mercurio* de Santiago, Cuerpo D, 12 de septiembre de 1999, p. D 8.

[112] Ibídem.

[113] Testimonio de Félix Huerta.

2.2. La legalidad y financiamiento del GAP

El Grupo de Amigos Personales (GAP) era en sí una organización revolucionaria, porque ningún presidente de Chile ha contado con un grupo de similares características y, además, no tenía reconocimiento alguno dentro de la legalidad entonces vigente. Al comienzo se discutió una iniciativa legal para que sus miembros fueran contratados como funcionarios de la Policía de Investigaciones. Esta propuesta no se materializó. La legitimidad del grupo provenía solamente del apoyo que le daba de hecho el Presidente de la República. Durante la etapa del MIR, dependía exclusivamente de la Presidencia. Cuando el Partido Socialista tomó el control de la organización, pasó a depender del partido y de la Presidencia.

Aunque no conocemos la forma exacta en que se financiaba y la cantidad de dinero que mensualmente gastaba, creemos que obtenía los recursos necesarios de la Presidencia de la República y del Partido Socialista; también es posible que el gobierno cubano le entregara dinero en alguna oportunidad. Los GAP solamente recibían un estipendio, pues eran enviados a la organización por el Partido Socialista en comisión de servicio.

2.3. La estructura del Grupo de Amigos Personales

Desde el comienzo la organización diseñó una estructura dividida en tres secciones específicas: la Escolta, el Grupo de Avance y la Guarnición[114].

La sección Escolta Presidencial era la más numerosa e importante de las divisiones con que contaba el dispositivo. Se componía de alrededor de 20 hombres, casi la mitad de todos los miembros que tenía el GAP. Su misión específica era proteger y conducir al Presidente Allende hasta los lugares donde realizaba sus actividades.

Para transportarlo, la sección Escolta disponía de varios automóviles marca Fiat, la mayoría azules; también contaba con algunos de otros colores, además de camionetas. Todos los vehículos tenían el carburador arreglado para correr a 200 kilómetros por hora. Puesta en marcha la Escolta, generalmente estaba formada por tres autos del GAP, más algunas patrulleras de Carabineros e Investigaciones. En ocasiones ponían un cuarto auto de un color diferente, cuya misión era distraer a los posibles atacantes. En el Fiat designado con el N° “1” viajaba el Presidente; iba acompañado por

[114] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

el jefe de Escolta y el edecán militar de turno; si éste no estaba, un miembro del grupo, llamado edecán civil, ocupaba su lugar. Esta persona permanecía cerca de Allende, jamás debía separarse de él; y en caso de un atentado debía interponer su cuerpo para recibir el primer impacto y posibilitar la reacción de los miembros de la seguridad. En el cumplimiento de su misión portaba una pistola y una subametralladora y no "conocía" los chalecos antibalas[115].

Poseían equipos de radiotransmisión y teléfonos móviles cuya batería la transportaban en la maleta del automóvil; para ese tiempo era un gran adelanto tecnológico. La central de comunicaciones estaba en Tomás Moro. Desde allí controlaban los despachos, que eran cifrados, usando números y letras. Las claves cambiaban cada cierto tiempo, para evitar que fueran conocidas por los enemigos[116].

El Grupo de Avance fue la más desconocida de las divisiones del GAP. Esta división, poco numerosa, al mando de "Mariano" (Francisco Argandoña), tenía la misión de anticiparse y tomar posesión de todos los lugares que visitaba el Presidente Salvador Allende. Debía coordinar con los servicios de Carabineros e Investigaciones todas las iniciativas que fueran necesarias para resguardar el lugar[117].

De las actividades del Grupo de Avance podemos relatar los hechos del 21 de mayo de 1971 en Valparaíso. En la mañana se efectuaba el tradicional desfile de homenaje a las glorias navales. Muy temprano la seguridad de la Intendencia regional fue alertada por una llamada anónima; la voz advirtió que elementos pertenecientes a Patria y Libertad habían instalado explosivos bajo el muelle Prat, los que serían detonados cuando Allende arribara al lugar. En la búsqueda de la bomba participaron miembros del Grupo de Avance del GAP y agentes de investigaciones, bajo las órdenes del Jefe de Seguridad de la Intendencia de la Provincia de Valparaíso y del almirante José Toribio Merino. La amenaza resultó ser falsa[118].

La tercera sección del Grupo de Amigos Personales era conocida como Guarnición. Estaba dividida en varios grupos de no más de seis personas. Cada una de las unidades tenía su propio responsable. Éste dependía directamente del mando central del dispositivo. Su misión era prestar servicios de guardia y protección a las residencias de Tomás Moro, El Cañaveral y el Palacio de la Moneda, donde vigilaban las oficinas de la Presidencia de la República. Para desarrollar sus actividades en la casa de

[115] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.
[116] Testimonio de Isidro García, ex GAP.
[117] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.
[118] Véase Luis Vega, *La Caída de Allende.*.. (1983), p. 208.

Tomás Moro, construyeron varias casetas o garitas de vigilancia. Portaban armas de puño y en ocasiones fusiles o subametralladoras[119].

Punto central del dispositivo fue la compartimentación. Cuando los jóvenes ingresaban a la organización, les entregaban una credencial de la Presidencia de la República con su nueva identidad, y el seudónimo por el que serían designados en el GAP. Recibían instrucciones precisas acerca de no conocer a sus compañeros, no frecuentar sus casas, no mezclar a sus familiares. La idea era que tuvieran el menor contacto posible entre ellos, porque de esa manera ofrecían menos puntos débiles. Estas medidas funcionaron bastante bien, ya que en realidad los miembros no llegaron a conocerse. Después del golpe de Estado, si llegaban a ser detenidos, resultaba imposible que delataran a sus compañeros[120]. La compartimentación fue efectiva; ejemplo de ello son las dificultades que tienen los sobrevivientes, uniendo seudónimos y nombres reales, para identificar a sus camaradas.

Hacia el fin del gobierno de Allende, cuando la dotación había disminuido y las posibilidades de un golpe de Estado se acrecentaron, muchos miembros optaron por espaciar las visitas a sus familiares. Luisa Catalán, esposa de ”Pato”, afirma que él iba a su casa una vez al mes, a veces cada 90 días, y le decía que no quería comprometerla en sus actividades[121].

Algunos miembros de la organización y sus familiares eran atendidos por los doctores de la Presidencia. Ellos realizaban los tratamientos en Tomás Moro, La Moneda o los hospitales públicos donde trabajaban. Los médicos no conocían la historia clínica ni los nombres reales de sus pacientes[122].

2.4. El tanquetazo: El GAP en su máxima expresión

El fin del gobierno de la Unidad Popular comenzó en la mañana del 29 de junio de 1973. Ese día podía haber sido uno más, sin embargo el

---

[119] Testimonios de Enrique Ramos, ex GAP, de Isidro García, ex GAP, y de Luisa Catalán Pardo, esposa de “Pato” (GAP), de la sección Guarnición. Ella fue invitada por su marido a La Moneda, mientras éste permanecía de guardia. Allí conoció al Presidente Allende.

[120] Testimonios de Isidro García y Enrique Ramos, ex GAP. Isidro García afirma que él, después del golpe, no tenía miedo de ser detenido, ya que no sabía nada de sus compañeros y no podía delatarlos, aun cuando fuera torturado.

[121] Testimonio de Luisa Catalán, esposa de “Pato” (GAP). Elsa Pavez, esposa de “Carlos Álamos”, afirma que ella no conocía a los otros miembros del GAP y que su marido no hablaba de las actividades del GAP. Además, éste le pidió que en público lo llamara “Carlos Álamos”.

[122] Testimonio de Óscar Soto.

destino quiso que fuera de capital importancia para la administración de Salvador Allende y la revolución chilena[123].

A las 8:55 de la mañana las informaciones llegan a la residencia de Tomás Moro N° 200, donde se encuentra el Presidente. Varios tanques, un portatanques y dos camiones con 40 hombres cada uno del Regimiento Blindado N° 2, que tiene su sede en la calle Santa Rosa, dirigidos por el coronel Roberto Souper, comandante del regimiento, se han sublevado y abren fuego contra el Palacio de la Moneda y el Ministerio de Defensa[124]. La guardia de Carabineros al mando del teniente Guillermo Pérez les presenta batalla, generalizándose un enfrentamiento. El alzamiento forma parte de un intento de golpe de Estado en el que probablemente se han unido militares con el grupo subversivo de derecha Patria y Libertad[125].

El Presidente Salvador Allende, acompañado de sus edecanes, especialmente de Arturo Araya, jefe de la Casa Militar y capitán de navío, establece contactos con las fuerzas militares que se mantienen leales, con la finalidad de controlar prontamente el alzamiento. Las fuerzas del gobierno obedecen al Comandante en Jefe del Ejército, general Carlos Prats González.

El Comandante en Jefe, acompañado de su escolta, decide dominar personalmente la subversión para evitar el derramamiento de sangre. Se acerca a los tanques que disparan sobre La Moneda e, imponiendo su jerarquía, uno a uno les va ordenando que regresen a su regimiento. Todos obedecen excepto uno que se da a la fuga, perseguido por las fuerzas leales al gobierno[126].

Mientras eso acontece en el centro de la capital, en la residencia de Tomás Moro N° 200 el Presidente se desespera por bajar a La Moneda y

---

[123] Testimonio de Andrés Pascal Allende. Según Pascal, esa coyuntura marcó el destino de la revolución chilena. No haber desatado el 29 de junio una asonada armada para acceder al poder, fue el principal error político de la izquierda y del MIR.

[124] Véase crónica "Sublevación de Unidad Blindada Dominó el Gobierno. Ataque de dos Horas Contra La Moneda", *El Mercurio* de Santiago (30 de junio de 1973), reproducida en Miguel González Pino y Arturo Fontaine Talavera (editores), *Los Mil Días de Allende* (1997), pp. 714-715.

[125] Véase crónica "Allende Informó al Pueblo en Impresionante Manifestación", *Las Noticias de Última Hora*, del 30 de junio de 1973, reproducida en Miguel González P. y Arturo Fontaine T., *Los Mil Días de Allende* (1997), pp. 717-719.

También, véase Manuel Fuentes W., *Memorias Secretas de Patria y Libertad…* (1999), pp. 262-263. Los que se refugiaron en la sede diplomática de Ecuador fueron Pablo Rodríguez, John Schaeffer, Juan Eduardo Hurtado, Benjamín Matte y Manuel Fuentes. Todos pertenecían a la jefatura máxima de Patria y Libertad. Manuel Fuentes W. descarta la participación del movimiento Patria y Libertad en la conspiración. Pero reconoce que habían tenido contacto con los militares sublevados.

[126] Véase crónica "Allende Informó al Pueblo en Impresionante Manifestación", *Las Noticias de Última Hora*, del 30 de junio de 1973, recogida por Miguel González P. y Arturo Fontaine T. en *Los Mil Días de Allende* (1997), p. 718.

sofocar personalmente el alzamiento. Los jefes del GAP se lo impiden. La estrategia de ellos es ganar tiempo para que las Fuerzas Armadas se encarguen de la situación, y si éstas no lo hacen, ir hasta La Moneda con una escolta bien constituida, que pueda abrirse paso. Allende es obligado a permanecer en su habitación, mientras "Bruno" y los demás jefes planifican el traslado. El Primer Mandatario ordena que un helicóptero acuda hasta su residencia para sobrevolar la zona de combate; la jefatura del GAP se opone y el vehículo es obligado a marcharse. Los responsables del GAP estaban convencidos de que si ellos se trabaran en combate, Allende también lucharía. Además, afirman que tenía muy buena puntería[127]. El Presidente era orgulloso de su condición de revolucionario, y le gustaba disparar, como queda de manifiesto en la siguiente anécdota: "Durante la visita de Fidel Castro realizaron un crucero en un barco de la Armada, en el viaje el Comandante comenzó a dispararles a unas aves, el Presidente inmediatamente pidió un fusil y comenzó a hacer lo mismo, y 'no le iba en zaga'"[128].

Cuando ya no pudieron retener por más tiempo al Presidente, "Aníbal", uno de los jefes del dispositivo, los reúne, les dice que todos se van a La Moneda y que necesitan cuatro voluntarios para el auto de vanguardia, que tiene la misión de abrir paso a la comitiva *a como dé lugar*. Se ofrecen "Aníbal", los hermanos Isidro y Hugo García, y uno de sus compañeros que no hemos podido identificar[129].

Dilatar la salida del Presidente hacia el centro les permitió a los responsables del GAP preparar la escolta más numerosa y mejor armada de toda su historia. Efectivamente, hacia La Moneda salieron 50 compañeros comandados por "Bruno", en una caravana de 10 vehículos, entre ellos varias camionetas de apoyo que llevaban montadas ametralladoras punto 30; también bajaron algunos autos de Carabineros dirigidos por el Subdirector de la institución, general Urrutia, y la escolta de Investigaciones. Los hombres portaban fusiles AKA-47, lanzacohetes RPG-7 y numerosas subametralladoras. En el auto "1" iban Allende, el general Urrutia y "Manuel", su edecán civil. El Presidente portaba una pistola Walter y su fusil AKA-47, regalo de Fidel Castro, lo lleva "Manuel"; tiene orden de pasárselo ante cualquier imprevisto[130].

En el trayecto la comitiva encontró una patrulla de militares frente al edificio de Televisión Nacional. Los "compañeros" del auto de vanguardia los encañonaron y los mantuvieron así hasta que todo el grupo quedó fuera

[127] Testimonios de Isidro García y Enrique Ramos, ex GAP.
[128] Testimonio de Óscar Soto.
[129] Testimonio de Isidro García, ex GAP.
[130] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

de su alcance. Los soldados eran leales, pese a ello los GAP no se confiaron, pues temen una traición[131].

Al llegar al centro de la capital la comitiva se divide en dos, un grupo se dirige al Palacio de Gobierno, para tomar posiciones de combate y asegurar la llegada del Presidente; el otro, en el que va Allende, parte hacia el cuartel del servicio de Investigaciones, ubicado en calle General Mackenna. Allí lo espera Alfredo Joignant, Director General, y un numeroso grupo de detectives de confianza[132].

Cuando arriban a Investigaciones, Allende se apea del auto y dice a la escolta que nadie se baje; en ese momento el edecán del Presidente, comandante Arturo Araya, contradiciendo al Jefe de Estado, afirma: "No, todos se bajan con sus armas". El edecán, que porta una metralleta P-40 del GAP, con su experiencia de militar, comprende la gravedad de la situación que enfrentan; en un claro gesto de compromiso con el proceso revolucionario de la Unidad Popular, asume el mando del grupo. Poco más tarde, cuando todavía hay disparos, la comitiva llega con el Presidente hasta La Moneda. Arturo Araya les ordena "que saquen sus armas y todo el mundo a protegerse". La escolta obedece y cargan todos los implementos que poseen[133]. En los días siguientes el hecho fue profusamente comentado por los militantes de izquierda.

El comportamiento del capitán Araya el 29 de junio sólo fue el reflejo de la actitud adoptada por muchos oficiales, suboficiales y tropa de todas las ramas de las Fuerzas Armadas que no obedecieron las instrucciones de los golpistas para marchar hacia La Moneda. Andrés Pascal Allende afirma que había más oficiales comprometidos en la sublevación y cuando éstos entregaron las órdenes de combate, oficiales, suboficiales y tropa se negaron a obedecer. Para él fue, sin lugar a dudas, la máxima demostración de apoyo al gobierno de la Unidad Popular al interior de las FF. AA.[134] Creemos que además de los oficiales conocidos que respaldaban a la Unidad Popular (Prats, Sepúlveda Galindo, Urrutia), tenía particular importancia el general de Carabineros Rubén Álvarez, una de las primeras antigüedades de la institución. Seguramente él era el hombre más leal y confiable de la Unidad Popular y del Partido Socialista. Por qué Allende no lo nom-

[131] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

[132] Testimonio de Adolfo Arrieta, ex miembro de la Policía de Investigaciones. Alfredo Joignant, en conversación con el autor, confirmó esta versión. Además sostiene que él ordenó que una patrullera abriera paso a la comitiva en el traslado a La Moneda.

[133] Testimonios de Adonis Sepúlveda, ex senador y ex subsecretario general del Partido Socialista, y de Isidro García, ex GAP. Isidro García afirma que los GAP esperaban que dispararan primero Carabineros e Investigaciones, es decir las instituciones encargadas de cautelar el orden público.

[134] Testimonio de Andrés Pascal Allende.

bró Director General —como se lo pidió la Unidad Popular— es un misterio y una de las claves de la caída del gobierno.

En el sofocamiento de este conato de golpe de Estado, el Grupo de Amigos Personales no tuvo una participación decisiva; sin embargo, del análisis detallado del hecho, los responsables de la seguridad del gobierno sacaron algunas conclusiones importantes: redoblaron la guardia nocturna permanente en el Palacio de Gobierno[135], aumentaron el número de médicos en La Moneda, adaptaron allí una clínica de emergencia y reforzaron la defensa incluyendo más ametralladoras y dos o tres bazucas. Al mismo tiempo, comprendieron que otro intento de golpe podría ser masivo, involucrando a un mayor numero de fuerzas militares y debían estar preparados para ello. Diez miembros del dispositivo, al constatar la magnitud de un enfrentamiento con fuerzas militares, desertaron del GAP. "Proteger al Presidente era honorable, pero para algunos no al punto de arriesgar tanto"[136].

2.5. El asesinato del capitán Araya: Intentan culpar a "Bruno"

Un mes después, otro hecho causaría enormes dificultades. La noche del 26 de julio hubo una recepción en la embajada de Cuba, con motivo de cumplirse un aniversario más del asalto al Cuartel Moncada[137]. Allende concurrió acompañado por su escolta, esa noche a cargo de "Bruno", y por el jefe de la Casa Militar, capitán de navío Arturo Araya. Momentos después de que el alto oficial regresara a su hogar, un grupo de personas realizó manifestaciones antigubernamentales y amenazas contra su vida. El marino salió al balcón de su hogar, portando la metralleta checoslovaca P-40, perteneciente al GAP, para enfrentar a los desconocidos. Estos abrieron fuego y lo hirieron de muerte[138].

El 27 de julio Chile se despierta con una gran interrogante: ¿quiénes mataron al capitán de navío Arturo Araya? Efectivos reforzados de la policía civil y uniformada realizan intensos patrullajes y rastreos en busca de los asesinos. Allende está consternado. Para nadie era un misterio que

---

[135] Óscar Soto, *El Último Día de Salvador Allende* (1999), p. 63.

[136] Testimonio de un ex GAP, citado por Cony Stipic y Gerardo Beltrán, "Los GAP Cuentan el 11 de Septiembre. Sólo 24 de los Casi 50 Hombres del Grupo Lograron 'Combatir' ese Día", diario *La Tercera de la Hora*, domingo 12 de septiembre de 1999, p. 6.

[137] La fecha recuerda el día del año 1953, cuando un grupo de guerrilleros encabezado por Fidel Castro atacó una guarnición militar. Es uno de los hitos de la revolución cubana.

[138] Véase Víctor Vaccaro, "El Último Invento de la Derecha: Cómo un Policía Fabrica un Asesino", revista *Chile Hoy*, N° 60, semana del 3 al 9 de agosto de 1973, p. 7.

Arturo Araya se había constituido en uno de sus más apreciados colaboradores y amigos[139].

El acontecimiento conmovió al país, Allende ordenó que el CONSUSENA[140], con la participación de los servicios de inteligencia de todas las ramas de las Fuerzas Armadas, más Carabineros e Investigaciones, formara una comisión para que investigue el hecho.

Algunos días después, la prensa de derecha informa con grandes caracteres que Carabineros había detenido a uno de los participantes en el asesinato; se trataba del obrero electricista del Servicio Agrícola Mecanizado (SEAM), filial de CORFO, José Riquelme Bascuñán, militante del Partido Socialista. Éste fue inculpado por el capitán de la Inteligencia de Carabineros Germán Esquivel. Riquelme habría "confesado" que el comando que asesinó al edecán Arturo Araya era dirigido por un señor Blanco (Domingo Blanco Tarrés, "Bruno"), miembro del GAP, acompañado por tres cubanos y otros militantes del Frente de Trabajadores Revolucionarios del MIR (FTR) y el Partido Socialista[141].

El revuelo causado por esta denuncia fue inmenso. De su asesinato se culpaba a la izquierda, en especial al GAP, el grupo de personas más cercanas al Presidente de la República. Para el Director General de Investigaciones la investigación policial fue concluyente: el comando de asesinos no pertenecía a la izquierda; en la misma forma se expresa el detective Arrieta[142]; el ex GAP Isidro García afirma que la noche del asesinato de Araya, "Bruno" ejercía como jefe de escolta el Presidente; es decir, iban en el mismo auto[143]. Creemos que con esta estrategia se pretendía desprestigiar a la organización de seguridad presidencial; se apuraba el proceso de separación entre las FF. AA. y el gobierno, y se privaba a la Unidad Popular del único oficial que podía liderar a la tropa de la Armada en defensa del gobierno[144]. Además se hacía fracasar la adquisición por parte del Ejército chileno de armamento soviético. El general (r) Nikolai Leonov, ex vicedirector del Comité de Seguridad del Estado de la URSS (KGB), afir-

---

[139] Véase reportaje de Mónica González, "Quienes Asesinaron al Comandante Araya", revista *Cauce*, N° 15, quincena del 26 de junio al 9 de julio de 1984, p. 24.

[140] Consejo Superior de Seguridad Nacional, organismo asesor del Presidente de la República en materias de seguridad.

[141] Véase crónica de Domingo Vaccaro, "El Último Invento de la Derecha: Cómo un Policía Fabrica un Asesino", revista *Chile Hoy*, N° 60, semana del 3 al 9 de agosto de 1973, p. 7.

[142] Testimonio de Alfredo Joignant, ex Director de Investigaciones, y de Adolfo Arrieta, ex detective.

[143] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

[144] Testimonios de Luis Ayala, Guillermo Castillo y Rodolfo Claros, entonces miembros de la Armada. Ellos, junto a otros marineros fueron detenidos en agosto de 1973, acusados de conspirar para dar un golpe en favor de la Unidad Popular.

ma que los barcos con armamento soviético (tanques), que había solicitado el general Prats y que venían en camino, recibieron la orden de virar debido a que en las altas esferas soviéticas "la reacción del Presidente Allende ante el asesinato de su edecán naval produjo una impresión muy negativa: él [Allende] no aprovechó ese momento para movilizar a las masas y salir a la calle"[145].

El nombre y la fotografía de "Bruno" aparecieron en todos los titulares de la prensa opositora[146]. Así quedaba roto el secreto y la compartimentación del GAP, poniéndose en riesgo la seguridad del Presidente.

Pero, ¿quién era Domingo Blanco Tarrés? Era el jefe del Grupo de Amigos Personales. Descendía de una familia de inmigrantes ítalo-franceses; en 1973 tenía 32 años de edad, estaba casado y tenía una hija[147]. Trabajaba como dependiente en el almacén de un familiar en la zona norte de la capital. Realizó estudios de medicina y allí tomó contacto con el Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (ELN), sección chilena. Antes de ingresar al GAP ya era un reconocido activista socialista, tenía una larga experiencia como organizador de los pobladores; "era responsable"[148]. Fue enviado por el Partido Socialista a Cuba, para recibir entrenamiento paramilitar, específicamente en materias de seguridad[149].

Desde el asesinato del comandante Araya, "Bruno" debió permanecer escondido durante un tiempo, mientras se aclaraba el crimen. Dejó de acompañar a Allende en sus salidas, dedicándose a mejorar las condiciones para la defensa de las residencias presidenciales, ante la inminencia de un nuevo intento de golpe de Estado[150].

A partir del 29 de junio de 1973, y especialmente desde el asesinato del capitán Araya (26 de julio), las actividades del Grupo de Amigos Personales se desarrollaron en alerta máxima. Salvador Allende les ordenó portar las armas con proyectil en la recámara[151]. Todos los miembros ya visualizan una insubordinación militar[152]. En esa etapa del proceso, en la izquier-

---

[145] Nikolai Leonov, "La Inteligencia Soviética en América Latina Durante la Guerra Fría", *Estudios Públicos*, 73 (1999), p. 55.

[146] En especial véase diario *La Segunda* de fines de julio y principios de agosto de 1973.

[147] "Informe" de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, extra del diario *La Nación* (1991).

[148] La expresión es de Félix Huerta.

[149] Conversación con María Soledad Blanco, hija de "Bruno".

[150] Testimonio de Isidro García, ex GAP.

[151] Véase reportaje de Mauricio Carvallo, "El Regreso de los GAP: La Vida por Salvador Allende", diario *El Mercurio* de Santiago, Domingo 12 de septiembre de 1999, cuerpo D, p. 8.

[152] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

da existía consenso en que era inminente un golpe militar. Las organizaciones sólo discrepaban sobre las características que tendría; para el MIR se trataría de un golpe blanco que pondría en el gobierno a la Democracia Cristiana (testimonio de Andrés Pascal); Alfredo Joignant, entonces Director General de la Policía de Investigaciones, dice que en respuesta a un informe sobre un posible golpe de Estado que él le hizo llegar al Presidente, éste le respondió: "muy bueno su informe, pero dígales a los detectives que no especulen con un golpe blanco, porque a una izquierda fuerte se le da un golpe fuerte"[153].

Quizás lo más novedoso de esta etapa fue la petición del general Carlos Prats, Comandante en Jefe del Ejército, para que algunos hombres del GAP le prestaran protección personal. "Nos solicitó el apoyo porque dijo que confiaba en nosotros. Esto fue un halago, porque nos dimos cuenta que […] él veía que la labor que estábamos haciendo era seria, eficiente y leal"[154]. Evidentemente, en agosto de 1973 el Comandante en Jefe ya no podía confiar en sus subordinados[155]. Este quiebre, a nuestro juicio, permite en gran medida el fin del gobierno de Salvador Allende.

Poco antes de la materialización del golpe militar el GAP quedó disminuido; de ninguna manera sobrepasaba los 50 miembros. Al grupo de compañeros que habían desertado después del "tanquetazo" (29 de junio de 1973) se sumaron otras fugas, principalmente hacia Chuquicamata, donde ya estaba "Fernando" con otros ex miembros. Éstos se iban "por los altos salarios que allí les pagaban"[156]. Aunque no poseemos testimonios de las actividades que allí realizaban, no es difícil pensar que tenían relación con materias de seguridad. Enrique Ramos —ex GAP— piensa que los "elenos" (miembros del ELN-B, sección chilena) querían desarmar el GAP, pero no da razones que justifiquen esa afirmación. A su vez, el Partido Socialista sacó del dispositivo e integró a su aparato militar a Wagner Salinas y a Francisco Lara; ambos debían prestar seguridad a los dirigentes del partido: eran "gapitos"[157].

---

[153] Testimonio de Alfredo Joignant.

[154] Declaraciones de Manuel Cortés, ex GAP, citado por Viviana Candia en reportaje "Ex GAP en Guerra Interna por la Mesa de Diálogo, Frente a Frente", diario *La Segunda*, viernes 10 de septiembre de 1999, p. 10.

[155] A fines de ese mes se vio obligado a renunciar al no contar con el apoyo del cuerpo de generales.

[156] Testimonio de Enrique Ramos, ex GAP.

[157] Por "gapitos" eran conocidos los militantes del Partido Socialista que estaban a cargo de la seguridad de los principales dirigentes del partido. Por ejemplo, Adonis Sepúlveda contaba con dos de ellos. Dormían en su departamento y portaban armas. Eran de una lealtad a toda prueba.

2.6. El combate de La Moneda

A las 7:35 horas de la mañana del 11 de septiembre de 1973, los tres automóviles Fiat azules que transportan al Presidente de la República Salvador Allende y a una parte de la sección Escolta del Grupo de Amigos Personales, llegaron raudos hasta la puerta principal del Palacio de la Moneda en Santiago de Chile. Los choferes dejaron su carga y partieron a estacionar los autos en sus respectivos garajes; preparados para abandonar en cualquier momento el lugar. Allende bajó rodeado por sus hombres, portando un fusil AKA-47, con proyectil en la recámara. Viste una chaqueta de color gris, un jersey gris de cuello subido con figuras romboidales pardas, pantalón gris oscuro y zapatos negros: su tenida de combate[158]. Protegido por su escolta entra a La Moneda y se dirige a su oficina en la segunda planta del inmueble. Inmediatamente ordena que los GAP tomen posiciones de combate en las alas del palacio que dan hacia la Plaza de la Constitución y la calle Morandé; además, exige que "Carlos Álamos" y dos hombres más estén siempre a su lado. Éstos no deben permitir que militares armados entren al despacho presidencial, pues teme una traición[159]. Los GAP obedecen: emplazan dos ametralladoras punto 30. Y permanecen alertas.

La preocupación central de Allende es averiguar si cuenta con fuerzas militares que estén dispuestas a enfrentar a los marinos sublevados en Valparaíso. A esa hora es todo lo que el Presidente sabe[160].

Alrededor de las ocho de la mañana se acerca al Palacio de Gobierno la comitiva del Grupo de Amigos Personales que proviene de El Cañaveral y Tomás Moro; está compuesta por varios vehículos con alrededor de 14 personas. Al mando de "Bruno", jefe de la organización, vienen a reunirse con sus compañeros para reforzar la defensa de La Moneda. Traen armas automáticas y parque (balas). Cuando llegan a la esquina de la Intendencia de Santiago, frente al palacio presidencial, "Bruno", en un acto de imprudente confianza, pensando que los carabineros que montan guardia en el lugar son leales a la Unidad Popular, se acerca para inquirirles sobre la situación. De improviso, varios policías encañonan y reducen al grupo[161].

---

[158] Óscar Soto, *El Último Día…* (1999), p. 66.

[159] Jorge Timossi, *Grandes Alamedas*... (1974), p. 77.

[160] Esa mañana en su primer discurso a la nación Allende dice que "Informaciones confirmadas señalan que un sector de la marinería habría aislado Valparaíso y que la ciudad estaría ocupada" y agrega que "como primera etapa tenemos que ver la respuesta, que espero sea positiva, de los soldados de la patria, que han jurado defender el régimen establecido […]". Citado por Óscar Soto, *El Último Día…* (1999), pp. 67-68.

[161] Sobre este punto los testimonios son muy imprecisos, pero todos coinciden en que un grupo de GAP es detenido afuera de la Intendencia. Una situación similar sufrió Enrique Roper Contreras, hijo de Miria Contreras (Payita). Lo que no tenemos claro es si fue detenido junto al grupo de "Bruno" o después. De su captura existen testimonios fotográficos.

El máximo responsable del GAP y los refuerzos que comanda han sido apresados, paradójicamente, sin oponer resistencia. Esta parte del grupo no podrá cumplir el compromiso de reunirse con Allende. Con su detención, un porcentaje importante de la capacidad de combate del dispositivo ha sido anulada.

Enterado el Presidente de la situación, ordena, a quien reconoce como Director General de Carabineros, general José María Sepúlveda Galindo, que acuda a la Intendencia y libere a "Bruno" y a los compañeros presos. Éste realiza las gestiones, pero todos los esfuerzos resultan estériles[162]. Los carabineros de la Intendencia no obedecen a Sepúlveda Galindo, sino a la nueva jefatura del general Mendoza. El factor clave del control de las fuerzas de Carabineros fue, al parecer, la captura que hicieron los golpistas del edificio de la Central de Comunicaciones de Carabineros (CENCO). Desde allí se entregaban por radio todas las instrucciones. La suerte del grupo quedaba sellada.

Poco después llegan para reforzar la defensa de La Moneda un grupo de 7 detectives, que forman parte de la escolta presidencial, van al mando de Juan Seoane, responsable de la escolta presidencial del servicio de Investigaciones[163].

Cerca de las ocho de la mañana, por cadena voluntaria de emisoras, encabezadas por radios Agricultura y Minería, precedida de marchas militares y de la canción nacional, la Junta Militar emite el Bando N° 1, por el cual deponen a la Unidad Popular. En La Moneda las dudas se disipan. Están en presencia de un golpe institucional de todas las Fuerzas Armadas y Carabineros unidos. La última esperanza que tiene Salvador Allende es averiguar si cuenta con alguna unidad militar que inicie el contragolpe y ponga en marcha la estrategia alternativa de la Unidad Popular. Temprano en La Moneda pensaban que el Regimiento Maipo de Valparaíso era leal al gobierno[164]. El PS estaba convencido de que en caso de un golpe vendría de inmediato un contragolpe militar. Así lo afirmó Eric Schnake en una reunión de la Unidad Popular el sábado 8 de septiembre en el Palacio de la Moneda[165]. El panorama es desolador, ningún regimiento acude a defender a la UP. El Presidente sabe muy bien que las fuerzas paramilitares del Partido Socialista y del MIR, aunque se hallan acuarteladas y están en condiciones de combatir y cuentan con armamento moderno, sólo pueden desplegar su poder como apoyo a unidades del Ejército, pero de ninguna

[162] Jorge Timossi, *Las Grandes Alamedas…* (1974), pp. 33-35.

[163] Jorge Timossi, *Grandes Alamedas…* (1974), p. 34.

[164] Véase Luis Vega, *La Caída de Allende...* (1983), p. 275. Esta información la obtuvo Vega de Juan Bustos, prefecto de Investigaciones de Valparaíso, quien permanecía en contacto con la superioridad en La Moneda.

[165] Orlando Millas, *Memorias 1957-1991* (1996), p. 363.

manera pueden enfrentarse a un levantamiento de todas las Fuerzas Armadas. Sabemos que el grupo de elite del MIR, llamado Fuerza Central, ese día y los posteriores permaneció acuartelado, sin recibir órdenes para combatir[166]. El escenario alternativo queda definitivamente trizado al no materializarse una división de los institutos militares. En palabras de Adonis Sepúlveda, "el camino del contragolpe falló porque el jefe de la posible defensa estaba dirigiendo a los atacantes. ¡He aquí una parte tragicómica de nuestra derrota!"[167]

El autor de esta investigación ha escuchado decir insistentemente que el general Pinochet era considerado por Allende y sus partidarios más influyentes un leal y resuelto defensor del Presidente, en la línea del general Prats. De hecho, en el levantamiento del 29 de junio participó activamente, junto al general Prats, en el control de esa subversión. Más aún, fuentes que han pedido al autor no ser reveladas, indicarían que el general Pinochet había estado presente e intervenido dando instrucciones y disponiendo incluso la ubicación de grupos civiles armados y leales al Presidente, en los primeros días de septiembre. Esto explicaría no sólo las palabras ya citadas de Adonis Sepúlveda, sino que las expresiones de Allende el día 11 temprano: "¿Qué será del pobre Augusto?" No se pueden comprender las actitudes de los altos mandos del MIR y del Partido Socialista el día 11 de septiembre si no se tiene en cuenta esto. El error de "Bruno", por ejemplo, sólo se explica si uno supone que él confiaba en el Ejército y en Carabineros. Es claro que la inteligencia del gobierno no detectó más conspiración que la de la Marina. Si las FF. AA. se dividían, entonces los grupos armados revolucionarios —GAP, MIR, socialistas— combatirían junto a las fuerzas leales al Presidente Allende. Si, como había ocurrido en junio, la subversión era sofocada, se podía dar por superado el orden democrático burgués. Se abría entonces la puerta para avanzar en la creación de una institucionalidad revolucionaria.

Pero la batalla se había perdido antes de disparar el primer tiro. Con todo, el Presidente opta por combatir, en realidad ya lo tenía decidido: no entregaría el poder sin luchar; al menos, pensaba, sería un ejemplo para las generaciones futuras[168]. Para intentar la última defensa de la Unidad Popular, formularon un plan que consistía en sacar al Presidente de La Moneda, llevarlo hasta los sótanos del Banco del Estado, hacerse fuerte allí, en

[166] Testimonio de Fernando Alarcón, entonces miembro de la Fuerza Central del MIR.

[167] Adonio Sepúlveda, "Carta a la Dirección Interior del Partido Socialista, 8 de septiembre de 1977", p. 37. En *Problemas del Partido Socialista de Chile Posteriores al Golpe Militar 1974-1981* (1988).

[168] Véase su último discurso en Óscar Soto, *El Último Día…* (1999).

espera de que obreros de los cordones industriales, sumados a los aparatos militares de la izquierda y a una hipotética fuerza militar leal, iniciaran el contragolpe. Para ello, un grupo del GAP se trasladó hasta el edificio del Ministerio de Obras Públicas, y desde sus pisos superiores abrieron fuego sobre los militares que atacaban el palacio. Pero la idea de sacar a Allende fue finalmente rechazada, pues el cerco sobre el centro de Santiago se había estrechado; era muy costoso o en realidad imposible salir de La Moneda y llegar al edificio del Banco del Estado. La decisión final de Allende fue permanecer allí y presentar batalla[169].

En un instante y cuando ya se había iniciado el intercambio de disparos y fuerzas de infantería y tanques avanzaban hacia La Moneda, Allende ordena a las mujeres que permanecen en el palacio, a los colaboradores que no tienen o no saben usar armas, que abandonen el lugar[170]. Obliga a su hija Taty a marcharse para encontrarse con su esposo "Demid" en la Embajada de Cuba[171]. Le dice que debe sobrevivir para encabezar los combates futuros del pueblo chileno. Al parecer, Allende esperaba que Taty continuara su obra como líder de la izquierda nacional.

Poco antes del bombardeo del Palacio de la Moneda, Elsa Pavez, esposa de "Carlos Álamos", máximo jefe del GAP presente, logra comunicarse con él. Éste se muestra tranquilo, le pregunta si escucha los disparos y las explosiones que se producen en ese momento; le dice que se vaya a la casa de su mamá y cuide mucho al "muñeco"[172].

A las 11:55 horas el Palacio de la Moneda es bombardeado por aviones de la Fuerza Aérea de Chile. En el centenario edificio, agazapados, con máscaras de gases y cascos, en improvisados refugios, resisten el Presidente de la República, sus asesores, algunos detectives y 16 hombres del dispositivo de seguridad. El Presidente, protegido por una mesa, dispara contra las fuerzas militares varias ráfagas de su fusil AKA-47, y junto a "Carlos Álamos" tiran un misil RPG-7 contra un tanque[173].

Poco antes de las 14 horas del martes 11 de septiembre de 1973, Salvador Allende, al enterarse de que las fuerzas militares, comandadas por el general Palacios, han ocupado el primer piso del edificio, ordena a sus hombres que bajen; les dice, engañándolos, que él va al final. Los últimos que descienden por la escalera escuchan dos disparos y luego un grito de

[169] Quienes se opusieron con más fuerza a la idea de sacar a Allende de La Moneda fueron "Carlos Álamos" y "Coco" Paredes. Véase Óscar Soto, *El Último Día…* (1999), p. 90.

[170] Óscar Soto, *El Último Día…* (1999), p. 84.

[171] Discurso de Beatriz Allende, Plaza de la Revolución, 28 de septiembre de 1973, en Jorge Tomossi, *Grandes Alamedas…* (1974), p. 55.

[172] Testimonio de Elsa Pavez. El "muñeco" era el hijo de ambos, tenía pocos meses de vida.

[173] Testimonio de Óscar Soto.

"Kique", intendente de Palacio: "¡Allende ha muerto! ¡Viva Chile!" Éste toma el fusil en actitud de continuar la lucha. Ricardo Pincheira se lo arrebata, pues es un sacrificio inútil[174].

El grupo que abandona La Moneda con las manos en la cabeza, es obligado a formarse alineado, de pie, mirando el edificio por calle Morandé. Allí están "Carlos Álamos", "Aníbal" y "Kique" con los 16 compañeros del dispositivo que defendieron la revolución chilena y al Presidente Salvador Allende hasta su muerte[175]. Los GAP tienen dos heridos, que son trasladados a la Posta Central: han cumplido la misión. Además de los GAP, abandonan La Moneda los detectives de la escolta, asesores del Presidente y un grupo de médicos de la Presidencia de La República; también Miria Contreras, la única mujer que desobedeció las órdenes de Allende y permaneció en el lugar. Desde el edificio del Ministerio de Obras Públicas, los seis miembros del dispositivo que permanecen atrincherados continúan disparando sobre los militares, quienes responden. La frecuencia de los impactos va disminuyendo paulatinamente[176]. Cuando los ecos de los disparos se apagan definitivamente, ha concluido la batalla de La Moneda. Allí un grupo de 40 hombres combatió varias horas contra fuerzas militares superiores. *Ha caído la Unidad Popular y se ha esfumado, para siempre, la revolución chilena.*

2.7. El día después

Así, los 16 miembros del Grupo de Amigos Personales, al mando de "Carlos Álamos", "Aníbal" y "Kique", permanecieron largas horas tirados en el suelo. Luego fueron llevados hasta el cuartel del Regimiento Tacna, donde los alojaron en las caballerizas del recinto[177]. Ahí los mantuvieron atados de pies y manos, y fueron salvajemente golpeados y torturados[178].

---

[174] Véase Óscar Soto, *El Último Día…* (1999), p. 93. Ricardo Pincheira (médico) era asesor de informaciones del Presidente. Fue detenido junto a los otros asesores; permaneció desaparecido hasta mediados de los 90, cuando su cuerpo fue encontrado en el Patio 29 del Cementerio General. Véase "Informe" de la Comisión Nacional de Verdad y Reconcialiación, extra del diario *La Nación* (1991). Un interesante resumen de este informe se encuentra en *Estudios Públicos* N° 41 (verano 1991), pp. 293-448.

[175] Ibídem, p. 94.

[176] Ibídem, p. 95.

[177] Testimonio de Pablo Zepeda, ex GAP. Entrevistado por el periodista Osvaldo Zamorano en su programa "Cuarto Poder", radio Nuevo Mundo (viernes 19 de mayo del 2000).

[178] Testimonio de Pablo Zepeda, ex GAP. Entrevistado por el periodista Osvaldo Zamorano en su programa "Cuarto Poder", radio Nuevo Mundo (viernes 19 de mayo del 2000).

Desde allí se pierde su rastro. Es posible que fueran sacados el 13 de septiembre y trasladados hasta el recinto militar de Peldehue, donde habrían sido fusilados. Sin embargo, "Carlos Álamos", igual que otros miembros del dispositivo, apareció inhumado en el Patio 29 del Cementerio General.

El destino del grupo aún hoy es confuso. Por ejemplo, en octubre de 1973, detectives del Servicio de Investigaciones llegaron hasta el hogar de Elsa Pavez y su familia buscando a "Carlos Álamos". Durante largo tiempo mantuvieron un punto fijo cerca de la residencia esperando que regresara. Los detectives tampoco sabían lo que había pasado con él y pensaban que aún estaba vivo y era sumamente peligroso[179].

Del grupo encabezado por "Bruno" (jefe del Grupo de Amigos Personales, detenido en la esquina de la Intendencia), compuesto por más o menos catorce GAP, tres de ellos fueron ejecutados y sus cadáveres lanzados al río Mapocho[180]. Según la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, "Bruno" habría sido trasladado al Centro de Detención Preventiva de Santiago por agentes del Estado, de allí fue sacado y permanece desaparecido[181]. Otra versión es que fue fusilado en la Intendencia[182]; lo único cierto, es que en ese lugar se pierden sus huellas. Sobre el resto del grupo apresado con él, nada se sabe.

Los seis GAP que combatieron durante el día, disparando desde el edificio del Ministerio de Obras Públicas, lograron escapar del cerco militar, mimetizándose con los empleados que abandonaban el lugar. Los soldados les pidieron las identidades, pero los dejaron salir.

Del enfrentamiento en la residencia presidencial en calle Tomás Moro, el entonces comisario político del GAP, "Luisito" (Félix Vargas Fernández), salió herido por una esquirla de mortero; logró sobrevivir algún tiempo en casas de amigos. Fue detenido por la DINA y llevado a Tejas Verdes, desde allí, en 1974, se perdió su rastro[183].

Dos ex miembros del grupo que estaban en Talca visitando a sus familiares, cuando se enteraron de los hechos, cumpliendo las instrucciones, trataron de llegar a la capital. Fueron detenidos por carabineros en la ciudad de Curicó, allí los fusilaron en los días posteriores; se trataba de Wagner Salinas Muñoz y Francisco Lara Ruiz[184]. Otros que ya no formaban

---

[179] Testimonio de Elsa Pavez, esposa de "Carlos Álamos".

[180] "Informe" de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, extra del diario *La Nación* (1991).

[181] "Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, extra del diario *La Nación* (1991).

[182] Testimonio de María Soledad Blanco.

[183] Testimonio de Bernardo Vargas Fernández, hermano de "Luisito".

[184] Testimonio de Isidro García y Enrique Ramos, ex GAP. Véase también "Informe" de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, extra del diario *La Nación* (1991).

parte del GAP, como el ex paracaidista Mario Melo, asesor del Presidente, fue detenido por militares y permanece desaparecido[185].

Los GAP apresados fueron tratados con violencia y crueldad. El comportamiento de militares y carabineros se puede explicar —aunque en ningún caso justificar—, principalmente porque los soldados en todo momento esperaban una fuerte resistencia del gobierno. En la defensa se unirían civiles y militares de la Unidad Popular y el MIR. Un sólo elemento lo denota: las tropas sublevadas adhirieron a su uniforme de batalla un pañuelo anaranjado en el cuello, cuyo objetivo era diferenciarlos nítidamente de los otros militares, que tenían el mismo uniforme, pero apoyaban a la Unidad Popular. Fue el temor de una resistencia feroz, casa a casa y barrio por barrio como se había anunciado en repetidas oportunidades, lo que detonó en los militares vencedores la violencia conocida.

Algunos miembros del Grupo de Amigos Personales

Antonio Aguirre Vásquez. En el combate de La Moneda fue herido, trasladado a la Posta Central, de allí fue sacado y permanece desaparecido.
Fernando Amaya. Ex comando, detenido y desaparecido.
Francisco Argandoña (*"Mariano"*). Jefe del Grupo de Avance. Sobrevivió.
Óscar Avilés Jofre[186]. Combatió en La Moneda. Sus restos fueron ubicados en el Patio 29 del Cementerio General.
Luis Barraza Rhul. Suboficial del Ejército en retiro. Detenido desaparecido desde octubre de 1973.
Domingo Blanco Tarres (*"Bruno"*). Jefe del dispositivo. Detenido en la esquina de la Intendencia, permanece desaparecido.
Fidel Bravo Álvarez. Detenido desaparecido.
José Carreño Calderón. Detenido junto a "Bruno" en la Intendencia. Fue ejecutado el 19 de septiembre de 1973. Su cadáver fue sepultado clandestinamente en el Patio 29 del Cementerio General.
Manuel Castro Zamorano. Combatió en La Moneda. Permanece desaparecido.
Manuel Céspedes (*"Osvaldo"*). Pertenecía a la guarnición. Combatió en Tomás Moro. Sobrevivió.
Julio Chacón Hormazabal. Fue detenido y permanece desaparecido.
Ezequiel Contreras Carrasco. Muerto en octubre de 1973.

[185] "Informe" de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, extra del diario *La Nación* (1991).

[186] En el momento de su detención prestaba servicios en el equipo de seguridad de Pedro Vuskovic, ex Ministro de Economía. Acompañando a éste ingresó a La Moneda el 11 de septiembre.

Carlos Cortés (*"El Patán"*). Chofer. Combatió desde el Ministerio de Obras Públicas. Sobrevivió.

Carlos Cruz Zavala. Detenido en la Intendencia junto a "Bruno". Su cuerpo fue encontrado en el río Mapocho, en septiembre de 1973.

Óscar Delgado Marín. Ejecutado en septiembre de 1973.

Miguel Fuentes. Sobrevivió.

José Freire Medina. Combatió en La Moneda. Permanece desaparecido.

Luis Gamboa Pizarro[187]. Desapareció desde El Cañaveral. Fue ejecutado el 19 de septiembre e inhumado clandestinamente en el Patio 29 del Cementerio General.

Néstor Gallardo Agüero. "Bolche", Militante del MIR. Detenido desaparecido

Juan Garcés Portigliati. Detenido junto a "Bruno" en la Intendencia. Permanece desaparecido.

Isidro García ("*Roberto"*). Chofer. Combatió desde el Ministerio de Obras Públicas. Sobrevivió.

Hugo García. Sobrevivió, reside fuera del país.

Francisco Gómez (*"Fernando"*). Primer jefe del dispositivo. Sobrevivió, reside fuera del país.

Daniel Gutiérrez Ayala. Combatió en La Moneda. Permanece desaparecido.

Leonardo Henríquez (*"Ignacio"*). Pertenecía al Grupo de Avance. Sobrevivió.

Enrique Huerta (*"Kique"*). Primer GAP, intendente de Palacio. Combatió en La Moneda. Permanece desaparecido.

Gonzalo Jorquera Leyton ("Ramón"). Detenido junto a "Bruno" en la Intendencia. Su cuerpo fue encontrado en el río Mapocho, en septiembre de 1973.

Óscar Lagos Ríos. Combatió en La Moneda. Permanece desaparecido.

Francisco Lara Ruiz. Muerto en la ciudad de Curicó, en septiembre de 1973.

Ricardo Loyola (*"Daniel"*). Sobrevivió.

Max Marambio (*"Ariel Fontana"*). El jefe de la primera etapa. Sobrevivió.

Mario Melo Pradenas. Ex paracaidista, instructor del GAP. Detenido desaparecido desde octubre de 1973.

Edmundo Montero Salazar. Detenido junto a "Bruno" en la Intendencia. Permanece desaparecido.

Julio Moreno Pulgar. Telefonista y ordenanza de La Moneda. Combatió allí el 11 de septiembre. Permanece desaparecido.

[187] Es posible que fuera uno de los GAP que se quedó para defender El Cañaveral. No existe claridad al respecto. Desde allí se pierde su rastro y fue ejecutado en el puente Bulnes del río Mapocho.

Juan José Montiglio Murúa (*"Aníbal"*). Uno de los jefes. Combatió en La Moneda. Permanece desaparecido.

Jorge Ojeda Jara. Fue detenido y llevado a Tejas Verdes, desde allí desapareció.

Manuel Ojeda Disselkoen. Militante del MIR. Muerto en la industria INDUMET, en septiembre de 1973.

Juan Agustín Orellana (*"Patricio"*). Operativo y escolta. Sobrevivió.

Javier Pacheco Monsalve ("*Pato"*). Muerto en octubre de 1973.

Sergio Pérez. Miembro del Comité Central de MIR. Detenido y muerto en 1974.

William Ramírez Barría. Combatió en La Moneda. Detenido y permanece desaparecido.

Osvaldo Ramos Rivera. Combatió en La Moneda. Fue herido y trasladado a la Posta Central, desde allí desapareció.

Enrique Ramos Rivera ("*Manuel"*). Edecán civil del Presidente. Sobrevivió.

Luis Rodríguez Riquelme ("*Mauricio"*). Combatió en La Moneda. Su cadáver fue encontrado en el Patio 29 del Cementerio General.

Rafael Ruiz M. ("*El Rafa"*). Fue comisionado por la jefatura para llevar armas desde Tomás Moro a la industria INDUMET. Sobrevivió.

Wagner Salinas Muñoz. Ex boxeador. Muerto en la ciudad de Curicó en septiembre de 1973.

Marcelo Schilling ("*Gastón"*). Comisario político. Sobrevivió.

Jaime Sotelo Ojeda ("*Carlos Álamos"*). Jefe de la Escolta. Comandante de la batalla de La Moneda. Su cuerpo fue encontrado en el Patio 29 del Cementerio General de Santiago.

Humberto Sotomayor. Miembro de la Comisión Política del MIR. Fue enviado por esa organización para superar los inconvenientes del GAP. Sobrevivió.

Julio Tapia Martínez. Combatió en La Moneda. Permanece desaparecido.

Héctor Urrutia Molina. Combatió en La Moneda. Sus restos[188] fueron ubicados en el Patio 29 del Cementerio General.

Óscar Valladares Caroca. Combatió en La Moneda. Permanece desaparecido.

Félix Vargas Fernández ("*Luisito"*). Último comisario político del dispositivo. Fue herido en Tomás Moro. Tiempo después fue detenido y llevado a Tejas Verdes. Permanece desaparecido.

Juan Vilches Yañez. Fue detenido. Permanece desaparecido.

Joaquín Walker Arangua. Fue detenido en septiembre de 1973. Permanece desaparecido.

Pablo Zepeda. Combatió en La Moneda. Sobrevivió.

[188] Según la autopsia, tenía signos de la acción de fuego en su cuerpo.

REFERENCIAS

Publicaciones

Alarcón Ramírez, Dariel (Benigno). M*emorias de un Soldado Cubano: Vida y Muerte de la Revolución.* Barcelona: Tusquets editores, 1997.

Candia, Viviana. "Ex GAP en Guerra Interna por la Mesa de Diálogo, Frente a Frente". *La Segunda*, viernes 10 de septiembre de 1999, pp. 10-11.

Carvallo, Mauricio. "El Regreso de los GAP: La Vida por Salvador Allende". *El Mercurio*, Domingo 12 de septiembre de 1999. Cuerpo D, pp. 1-10.

Casanueva V., Fernando; Fernández C., Manuel. *El Partido Socialista y la Lucha de Clases en Chile*, Santiago: Editorial Quimantú, 1973.

Castillo E., Carmen. *Un día de Octubre en Santiago* (aproximadamente 1979).

Comisión de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba. *Cuba-Chile.* La Habana: Ediciones Políticas, 1972.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig). "Informe". Extra del diario *La Nación*, Santiago, 12 de marzo de 1991. Un extracto del informe apareció en *Estudios Públicos,* 41 (verano 1991).

Drake, Paul. *Socialismo y Populismo: Chile 1936-1973*, Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso, Primera edición, 1992.

Edwards, Jorge. *Persona non Grata*. Barcelona: Tusquet Editores, primera edición, 1991.

———— "Cuba: Cuarenta Años Después". *Estudios Públicos*, 76 (1999).

El Clarín. Edición del 11 de noviembre de 1971.

El Sur, Suplemento *Extra el Sur*. Concepción, sábado 7 de junio de 1969.

Escaparate Ediciones. *Miguel Enríquez: Con Vista a la Esperanza.* Santiago: Escaparate Ediciones, 1998.

Fogel, Jean-François; Rosenthal, Bertrand. *Fin de Siglo en La Habana: Los Secretos del Derrumbe de Fidel.* Bogotá: Tercer Mundo Editores, tercera edición, 1995.

Fontaine T., Arturo. "Estados Unidos y la Unión Soviética en Chile". *Estudios Públicos* N° 72, primavera (1998), pp. 5-16.

Fuentes, Norberto. *Dulces Guerreros Cubanos*. Barcelona: Editorial Seix Barral Los Tres Mundos, 1999.

Fuentes Wendling, Manuel. *Memorias Secretas de Patria y Libertad y Algunas Confesiones Sobre la Guerra Fría en Chile.* Santiago: Editorial Grijalbo, segunda edición, 1999.

González, Mónica. "Quiénes Asesinaron al Comandante Araya". *Cauce*, N° 15, quincena del 26 de junio al 9 de julio de 1984, p. 24.

González Pino, Miguel; Fontaine Talavera, Arturo. *Los Mil Días de Allende.* Dos volúmenes, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1997.

Guzmán J., Nancy. *Un Grito Desde el Silencio: Detención, Asesinato y Desaparición de Bautista von Schouwen y Patricio Munita.* Santiago: Lom Editores, primera edición, 1998.

Jobet, Julio César. *El Partido Socialista de Chile.* Santiago: Prensa Latinoamericana, 1971.

Leonov, Nikolai. "La Inteligencia Soviética en América Latina durante la Guerra Fría". *Estudios Públicos*, 73 (verano 1999).

Loyola, Manuel; y Rojas, Jorge (compiladores). *Por un Rojo Amanecer: Hacia una Historia de los Comunistas Chilenos.* Santiago: Editado por Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo CENDA, 2000.

Martínez Fernández, José. *Salvador Allende: Su Vida, su Pensamiento Político.* Santiago: Ediciones Palabra Escrita, 1988.)

Masetti, Jorge. *El Furor y el Delirio: Itinerario de un Hijo de la Revolución Cubana*. Barcelona: Tusquets Editores, primera edición, 1999.

Millas, Orlando. *Memorias 1957-1991*. Santiago: Ediciones Chile América CESOC, 1996.

Olivares, Lilian. "Juicio Extranjero del día '11'. La Historia que Cuenta la CNN". *La Segunda*, viernes 10 de septiembre de 1999, p. 16.

Opaso, Cristián (compilador y traductor). *Informes del Senado de los Estados Unidos. Frei, Allende y la Mano de la CIA.* Santiago: Las ediciones del Ornitorrinco, S/F.

Organización de Estados Americanos. Comisión de Consulta Sobre Seguridad (CECS). *El Proceso Marxista-Leninista en Chile.* Estudio preparado por la CECS en su Vigésimo Primer Período de Sesiones Extraordinarias (29 de marzo de 1974).

Prats González, Carlos. *Memorias: Testimonio de un Soldado.* Santiago: Pehuén Editores, tercera edición, 1987.

Qué Pasa. "Curimón, Paracaídas se Enredó en el Poste". Crónica. *Qué Pasa*, N° 52, 13 de abril de 1972, p. 46-47.

Qué Pasa. "Qué Pasa 25 años". Texto anexo en la edición N° 1.321, 3 de agosto de 1996.

Ramírez Necochea, Hernán. *Apuntes de Historia de Chile.* (S/F)

Sandoval Ambiado, Carlos. *M.I.R.: Una Historia.* Santiago: Sociedad Editorial Trabajadores, tomo I, 1990.

Santí, Mario Enrico. "Mi Reino por el Caballo: Las dos Memorias de Lisandro Otero". *Estudios Públicos*, N° 76 (primavera de 1999).

Sepúlveda A., Adonis. "Carta a la Dirección Interior del Partido Socialista, 8 de septiembre de 1977". Publicada por el autor en *Problemas del Partido Socialista de Chile Posteriores al Golpe Militar 1974-1981*. México D. F.: agosto de 1988.

Soto, Óscar. *El Último Día de Salvador Allende.* Santiago: Aguilar Chilena de Ediciones, 1999.

Stipicic, Cony; Beltrán, Gerardo. "Los GAP Cuentan el 11 de Septiembre: Sólo 24 de los Casi 50 Hombres del Grupo Lograron 'Combatir' ese Día". *La Tercera de la Hora*, domingo 12 de septiembre de 1999, p. 6.

Timossi, Jorge. *Grandes Alamedas, el Combate del Presidente Allende*. La Habana: Editora de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, segunda edición, abril de 1974.

Vaccaro, Víctor, "El Último Invento de la Derecha: Cómo un Policía Fabrica un Asesino". *Chile Hoy*, N° 60, semana del 3 al 9 de agosto de 1973, p. 7.

Vanguardia Revolucionaria Marxista (VRM). *Programa y Estatutos del Partido.* Santiago: Ediciones Vanguardia, 1964.

Varas, Florencia. *Conversaciones con Viaux.* Santiago: editado por Florencia Varas, 1972.

Varas, Augusto (compilador); Benavides, Leopoldo; Daire T, Alonso; Durán B., Luis; Fermandois H., Joaquín; Gómez, María Soledad; Moulian, Tomás; Torres, Isabel; Puccio H., Osvaldo; Vergara E., Jorge; Yopo H., Boris. *El Partido Comunista de Chile*. Estudio multidisciplinario. Santiago: CESOC-FLACSO, 1988.

VEA. "Choque de Curimón: ¿Nuevo Comando Ultra?" N° 1.710, 6 de abril de 1972, pp. 9-10.

Vega, Luis. *La Caída de Allende: Anatomía de un Golpe de Estado*. Jerusalén: La Semana Publicaciones Ltda., primera edición, 1983.

Villegas, Harry. *Pombo: Un Hombre de la Guerrilla del Che*. La Habana: Editora Política, segunda edición, 1997.

Zamorano, Osvaldo. Entrevista a Pablo Zepeda, ex GAP, para su programa "Cuarto Poder", de Radio Nuevo Mundo, edición del viernes 19 de mayo del 2000.

Entrevistas y conversaciones*

Alarcón, Fernando. Militante del MIR, miembro de la Fuerza Central. (Nueva York, mayo de 1999.)

Alarcón Ramírez, Dariel ("Benigno"). Electricista, ex coronel del Ministerio del Interior de la República de Cuba. Participó en la guerrilla del Che Guevara en Bolivia. (París, enero del 2000.)**

Arrieta, Adolfo. Durante la Unidad Popular se desempeñó como detective de la policía política del servicio de Investigaciones de Chile. (Santiago, diciembre de 1998.)

Ayala, Luis. Ex marinero de la Armada de Chile. (Liege, Bélgica, noviembre de 1999.)

Ayress, Nieves. Militante socialista, elena y del MIR. Participó en la guerrilla de Teoponte en Bolivia. Fue detenida por la DINA y llevada a Tejas Verdes. (Nueva York, mayo de 1999.)

Blanco, María Soledad. Hija de "Bruno" (Domingo Blanco Tarrés). (Santiago, junio del 2000.)

Burgos, Elizabeth***. Académica venezolana, experta en el tema de las guerrillas latinoamericanas. Múltiples conversaciones. (París, enero-febrero del 2000.)

Castillo, Guillermo. Ex marinero de la Armada de Chile. (Liege, Bélgica, noviembre de 1999.)

Catalán Pardo, Luisa. Esposa del GAP "Pato" (Javier Pacheco Monsalve). (Santiago, junio del 2000.)

Claros, Rodolfo. Ex marinero de la Armada de Chile. (Liege, Bélgica, noviembre de 1999.)

"Juan Fernández". Ex miembro del aparato de informaciones (contrainteligencia) del Partido Socialista en Valparaíso. (Valparaíso, marzo de 1999.)

García, Isidro. Ex GAP, chofer, militante del Partido Socialista. Participó en el combate de La Moneda, disparando desde el edificio del Ministerio de Obras Públicas.

Huerta, Félix. Doctor en medicina, militante del Partido Socialista y miembro del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (sección chilena). (Santiago de Chile, septiembre de 1995.)

Joignant, Alfredo****. Militante socialista, ex Director General de la Policía de Investigaciones de Chile. (Santiago, agosto de 1998.)

Maginti, Jorge*****. Doctor en medicina, ex miembro de la Comisión Política del Partido Socialista. (París, noviembre de 1999.)

"Raúl Marcos". Miembro del aparato militar del Partido Socialista. (Santiago, mayo de 1994.)

Pascal Allende, Andrés. Sociólogo, ex secretario general del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). (La Habana, Cuba, julio de 1999.)

Pavez, Elsa. Esposa de "Carlos Álamos" (Jaime Sotelo Ojeda). (Santiago, junio de 2000.)

---

* Los nombres entre comillas y cursivas han sido inventados por el autor para proteger algunas identidades. Las fechas de las entrevistas aparecen entre paréntesis.

** De esta conversación efectuada en un parque de París no existe grabación, sólo hay notas. Testigo de que la reunión se efectuó es Elizabeth Burgos, quien además realizó los contactos para la charla.

*** De estas conversaciones solamente hay notas tomadas por el autor.

**** Sobre esta conversación efectuada en su oficina, solamente hay notas del autor.

***** De esta conversación sólo hay notas. Al autor lo acompañó la señorita Sophie Rousell Nattaff, quien fue testigo del encuentro.

Ramos, Enrique. Ex GAP, militante del Partido Socialista. Formó parte de la escolta, fue edecán civil de Salvador Allende. (Santiago, junio de 2000.)

Sepúlveda, Adonis. Senador, subsecretario General del Partido Socialista. (Santiago, invierno de 1994).

Soto, Óscar. Doctor en medicina, ex militante del Partido Socialista y miembro del Ejército de Liberación Nacional de Bolivia (sección chilena), médico personal de Salvador Allende. (Segovia, España, octubre de 1999.)

Toro, Víctor. Poblador. Miembro del Comité Central del MIR. (Nueva York, mayo de 1999.)

Toro, Carlos. Ingeniero, militante del Partido Comunista, ex subdirector de la Policía de Investigaciones. (Santiago, abril de 1999.)

Vargas, Bernardo. Ex dirigente de la Confederación de Trabajadores del Cobre, militante socialista, hermano de “Luisito”. (Santiago, junio del 2000.)

“El Viejo Alberto”, “Félix” (nombre de batalla; desconocemos su verdadero nombre). Ex militante del Partido Socialista y del MIR. (La Habana, agosto de 1999.) □

LA UNIDAD POPULAR Y EL GOLPE MILITAR EN CHILE: PERCEPCIONES Y ANÁLISIS SOVIÉTICOS*

Olga Uliánova

En este trabajo se analizan, en base a documentos de la ex URSS y testimonios recogidos en entrevistas, las percepciones soviéticas del proceso de la Unidad Popular y del golpe militar en Chile. Asimismo, se examina la evaluación que se hace en la URSS de las causas de la derrota de la Unidad Popular (UP) y el posterior apoyo brindado por la URSS al Partido Comunista y al Partido Socialista chilenos en su "rebelión popular" contra el régimen militar.

Los documentos ponen de relieve las interrogantes que, desde la llegada de Salvador Allende al poder, suscita en la URSS el primer intento de materialización del postulado soviético de la revolución por "vía pacífica". Por otro lado, quedan de manifiesto las relaciones estrechas, constantes y profundas del Partido Comunista soviético con su homólogo chileno. Tras la caída de Salvador Allende, la experiencia de la Unidad Popular, percibida en la URSS como un proceso liderado por un "partido hermano" y desarrollado dentro de los marcos de su propio proyecto ideológico, adquiere especial importancia para las autoridades soviéticas, en particular debido a su debate ideológico con el eurocomunismo. El análisis soviético de las causas de la derrota de la Unidad Popular, centrado en la idea de que

OLGA ULIÁNOVA. Ph. D. en Historia por la Universidad Lomonosov de Moscú. Investigadora del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago.

"la revolución debe saber defenderse", si bien parte del reconocimiento de la incapacidad de la UP de conseguir el apoyo de la mayoría de la sociedad chilena a favor de su proyecto, considera primordial el hecho que la UP no fue capaz de quebrar el "estado burgués" y defender el proyecto por las armas. La autora señala que la lectura que hizo el PC chileno de la interpretación soviética de la derrota de la UP le sirvió a éste de refuerzo ideológico para su viraje hacia la idea de la "rebelión popular" y "todas las formas de lucha". El apoyo soviético a la nueva línea política del PC chileno se manifiesta, entre otras cosas, en el comienzo de la preparación de "cuadros militares" del Partido Comunista. En el anexo del trabajo se incluyen resoluciones del Comité Central del PC soviético sobre el entrenamiento militar en la URSS de cuadros del PC y PS chilenos.

1. INTRODUCCIÓN

¿Fue el gobierno de la Unidad Popular un proyecto moderado antiimperialista, cercano al ideario de la socialdemocracia europea? ¿Aspiraban sus dirigentes máximos a un modelo de "socialismo democrático", como lo formularían en los años posteriores al golpe chileno los eurocomunistas? ¿O se trataba de un proyecto cuyo último fin era la transformación radical del régimen de propiedad, del sistema político, de la organización social y de la orientación internacional del país, inspirado en los "socialismos realmente existentes", el soviético para unos y el cubano para otros?

En el contexto internacional de la época —el mundo bipolar de la guerra fría—, este proceso político, esencialmente chileno y protagonizado por actores chilenos, adquirió a la vez dimensiones de un enfrentamiento indirecto, pero profundamente significativo, de la guerra fría. Creemos que el estudio de la identificación ideológica de sus actores claves, así como la percepción que las contrapartes internacionales de los actores chilenos hacen del proceso y de sus interlocutores chilenos, pueden ayudar a responder en parte estas complejas interrogantes.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo se percibió en la Unión Soviética el gobierno de Salvador Allende, y cuál fue la evaluación política y teórica que posteriormente se hizo en la URSS de la derrota de la "vía chilena al socialismo", para concluir con las lecturas que el comunismo chileno hiciera de esta evaluación. En el análisis nos basamos principalmente en documentos de los archivos del Comité Central (CC) del Partido

Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y del Ministerio de Relaciones Exteriores soviético, así como en documentos analíticos de "uso reservado" en los que se refleja el seguimiento que las instituciones académicas de la URSS hacían del proceso chileno. Estos documentos se complementan con informes (también reservados) que escribían funcionarios soviéticos a su regreso de "comisiones de servicio" en Chile en esos años, algunos de los cuales entregan su testimonio ocular de la situación chilena en los últimos meses del gobierno de la UP y del golpe mismo[1]. Asimismo, nos basamos en entrevistas a ex funcionarios soviéticos que en aquellos años estuvieron cerca del tema chileno, ya sea presenciando el golpe desde la embajada de la URSS en Santiago o participando en la articulación de la política soviética hacia Chile desde distintas instituciones de la política exterior soviética (véase nómina de entrevistados en Referencias, al final del trabajo, pp. 170-171).

1.1. La "vía pacífica de la revolución socialista" en el arsenal ideológico soviético

La fórmula de la "vía pacífica de la revolución" fue incorporada por primera vez al discurso de la izquierda marxista en el XX Congreso del PC soviético de 1956. Previo a ello, desde Marx y pasando por la Revolución Rusa, el concepto de la revolución socialista necesariamente se asociaba con formas violentas, de preferencia con la insurrección proletaria o con la guerra de guerrillas campesina, en el caso de países más atrasados. En la URSS, el planteamiento de la "vía pacífica" obedeció a la necesidad de adecuar la doctrina a los cambios ocurridos a mediados del siglo XX en el mundo y principalmente en Europa. El alejamiento de crisis que pudieran provocar ese tipo de insurrecciones en los países occidentales desarrollados, junto con el cambio radical en el equilibrio mundial con la inauguración de la era nuclear, obligó a la dirección soviética a buscar fórmulas diferentes que le permitieran acomodarse a la nueva situación internacional y al estado interno de los países occidentales, sin renunciar explícitamente al objetivo teleológico que fundamentaba su razón de ser: la sustitución del capitalismo por el socialismo a escala planetaria.

[1] Los documentos referidos a las relaciones soviético-chilenas, a nivel de Estados y de actores no estatales, así como de la percepción soviética de Chile en esos años, rescatados por O. Uliánova y E. Fediakova en los archivos de la ex URSS, traducidos al castellano y comentados, se encuentran en la *Serie de Antecedentes*, N° 33, 34 y 35, del Centro de Estudios Públicos. Entre los documentos citados en este trabajo, algunos se incluyen en el Anexo y algunos ya fueron publicados en *Estudios Públicos*, 72 (1998), como se indica en cada oportunidad.

Así, la respuesta a los nuevos desafíos se encontró en la fórmula de la "vía pacífica de la revolución socialista", supuestamente posible en los países occidentales desarrollados, según Jruschov, gracias a la existencia de "amplios sectores de la sociedad" a favor de cambios en la dirección del socialismo y a las reducidas posibilidades de "intervención externa contrarrevolucionaria", debido a la paridad nuclear entre las dos superpotencias. Al incorporar la consigna de la "vía pacífica" en sus programas, los PC occidentales ya no aparecerían dentro de sus sistemas políticos nacionales como fuerzas que propiciaban la ruptura del sistema y la violencia armada.

El grado de innovación que introducía la "vía pacífica" en las estrategias del movimiento comunista internacional debe ser comprendido en el contexto del llamado "deshielo" jruschoviano. En el XX Congreso (1956), Jruschov había denunciado los crímenes de Stalin, aunque sólo parcialmente y atribuyéndolos al "culto a la personalidad", sin cuestionar en lo más mínimo el sistema económico y social construido en la URSS. De la misma forma, la "vía pacífica", para sus creadores, significaba sólo un camino distinto de aproximación al socialismo, influyendo en los plazos y las etapas, pero no modificaba en absoluto el modelo de la sociedad que se pretendía construir. En efecto, junto con la introducción de la consigna de la "vía pacífica", se mantuvo a la vez el concepto de la "dictadura del proletariado" en los programas del PCUS y de todos los PC que conformaban el movimiento bajo su liderazgo.

1.2. La política soviética hacia América Latina (1960-1970)

Más allá de la experiencia de los partidos comunistas latinoamericanos adscritos a la Komintern, de la mítica imagen de la Rusia soviética en blanco o en negro y de un comercio incipiente con América Latina entre las décadas de 1920 y 1950, sólo después de la Revolución Cubana la URSS formula por primera vez políticas específicas relacionadas con la región. Por un lado, dentro de la lógica de los intereses estatales de la URSS, centrados en esa época de la guerra fría en su antagonismo con los Estados Unidos, América Latina se ve ahora como un posible escenario de competencia. Por otra parte, desde la perspectiva ideológica, el triunfo de la Revolución Cubana sitúa a América Latina como campo en donde las "revoluciones socialistas" son factibles, lo que permitía mantener viva la doctrina en un momento en que las perspectivas de éstas en los países más desarrollados se veían lejanas. En ambas dimensiones, este inicio de la política soviética hacia América Latina se inscribe en los marcos del auge de la actividad soviética en el Tercer Mundo durante la era de Jruschov. La

creación del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias y el comienzo de la especialización en estudios latinoamericanos en las facultades de Historia y Economía de la Universidad Lomonosov de Moscú se pueden interpretar como expresión de este creciente interés soviético, el cual se traduce a su vez en el incremento del número de partidos comunistas que reciben regularmente ayuda financiera soviética. Aumentan también los montos de la ayuda.

Hacia mediados de los años sesenta, cuando en la URSS el "voluntarismo" de Jruschov es sucedido por el llamado "estancamiento" de Brezhnev, aparecen nuevos matices en la política soviética hacia América Latina. Sin renunciar a la "perspectiva revolucionaria", en esta nueva etapa de la guerra fría la URSS centra su estrategia en el apoyo a los gobiernos "antiimperialistas", tanto civiles como militares, que en esos años afloran en América Latina[2]. Junto con el comprensible deseo de asegurarse aliados sin tener la necesidad de asumir los compromisos económicos de una "nueva Cuba", en esta estrategia podemos encontrar reflejos de la percepción de América Latina como parte del Tercer Mundo, para el cual los "movimientos de liberación nacional" y/o "antiimperialistas" de tipo nacerista podrían constituir el camino más apropiado de su incorporación al "proceso revolucionario mundial". De hecho, esta línea de la política exterior soviética se expresa en el gran interés por los regímenes militares "nacionalistas de izquierda" en el continente como el de Velasco Alvarado en el Perú y el de Juan José Torres en Bolivia. También se manifiesta en la atención privilegiada que les prestan los servicios secretos soviéticos a estos procesos[3], mientras que el apoyo se expresa en gestiones políticas y diplomáticas, convenios económicos y, en el caso del Perú, suministro de armamento. Cabe destacar que estos regímenes "antiimperialistas" no se consideraban como alternativa, sino como aliados de la experiencia del socialismo real en la región, personificada en Cuba.

En cuanto a Chile, este país aparece en los análisis soviéticos de los años sesenta como una excepción en el contexto latinoamericano, por el carácter "europeo" de su sistema político y, en especial, por el nivel de organización y peso político de su "clase obrera", que se reflejaba en la influencia que ejercían en la política nacional el Partido Comunista chileno

[2] Múltiples estudios postulan el potencial "antiimperialista" de los militares latinoamericanos. Véase, por ejemplo, A. Shulgovski, *Ejército y Política en América Latina* (1979).

[3] El general N. Leonov, de la KGB, fue comisionado al Perú apenas se produjo el movimiento liderado por Velasco Alvarado en 1968; Leonov también mantenía lazos de amistad personal con el general Omar Torrijos, que asumió la presidencia en Panamá en 1972 (véase, N. Leonov, "La Inteligencia Soviética en América Latina durante la Guerra Fría", *Estudios Públicos*, 73 [1999], pp. 37 y 38).

y la principal organización sindical chilena, la Central Única de Trabajadores (CUT), dirigida a su vez por comunistas. Si la doctrina ideológica soviética de los años sesenta consideraba tres "fuerzas motrices" del proceso revolucionario mundial —"los países socialistas", "la clase obrera de los países capitalistas" y los "movimientos de liberación nacional en los países en vías de desarrollo"—, las perspectivas revolucionarias de la mayoría de los países de la región se vinculaba con la tercera (los "movimientos de liberación nacional"), pero las perspectivas chilenas se asociaban con la segunda (la "clase obrera").

La percepción de Chile como un país factible de experimentar una "revolución clásica", dirigida por la clase obrera, dio lugar a una relación privilegiada entre el PCUS y el Partido Comunista chileno. En consecuencia, en los años sesenta se intensificaron los contactos entre ambos, así como la cooperación entre los sindicatos soviéticos y la CUT. Para los soviéticos, la CUT era un socio importante: Chile en esos años era el único país occidental en que la principal central sindical estaba controlada por los comunistas. Una clara manifestación de la importancia asignada al PC chileno se refleja tanto en el nivel en que son recibidos en la URSS sus dirigentes, como en la presencia de miembros del Politburó en las delegaciones soviéticas que asistían a los congresos del "partido hermano".

A diferencia de Cuba, que promovía la insurgencia armada y alentaba en esa dirección a las fuerzas de izquierda en América Latina, la URSS impulsaba entonces entre los PC de la región una estrategia "gradualista". En el caso de Chile, la estrategia de la "vía pacífica" del PC chileno fue constantemente apoyada y alentada por su contraparte soviética. Los documentos del período reflejan un reconocimiento implícito de la identidad de posiciones del PCUS y el PC chileno en todos los temas ideológicos que preocupaban entonces a la dirección soviética. Las conversaciones entre la embajada soviética en Santiago (desde el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre la URSS y Chile en 1964) y los dirigentes comunistas chilenos muestran una cercanía y afinidad propias de camaradas de las mismas filas. Asimismo, la correspondencia entre los dirigentes sindicales comunistas chilenos y funcionarios de los sindicatos soviéticos incluye informes sobre la situación interna de Chile, elaborados al mejor estilo kominterniano, redactados, por lo demás, en un lenguaje doctrinario que supone la interpretación absolutamente idéntica de cada uno de los conceptos ideológicos allí utilizados[4].

[4] Sobre el apoyo de La Habana a la "vía armada" y sus vinculaciones con el Partido Socialista chileno, véase Cristián Pérez, "Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad", *Estudios Públicos*, 79 (2000). En cuanto a la afinidad y cercanía entre el PC chileno y el PCUS, véanse documentos en *Serie de Antecedentes*, N° 34 y 35, Centro de Estudios Públicos.

El PC chileno, el más cercano a la posición soviética en su disputa con Cuba —al punto de que sus líderes son considerados en la región como meros voceros soviéticos para estos temas—, pero también el de mayor arraigo social entre los trabajadores de su país y de mayor presencia política en su sistema político nacional, recibe del PCUS los aportes más significativos entre PC los latinoamericanos. Así, la ayuda material del PCUS al PC chileno, constante desde 1960, aumenta de 50 mil dólares ese año a 400 mil el año 1970, y al final del período de Allende alcanza a 645 mil dólares en 1973 (en moneda de ese año)[5].

Esta profunda y arraigada relación entre el PCUS y el PC chileno será un factor importante para la percepción en la URSS del proceso de la Unidad Popular y la evaluación de su fracaso, así como para la comprensión de las expectativas que la izquierda chilena se habría formado respecto de las dimensiones de la ayuda que, de haberse materializado su proyecto revolucionario, podría recibir de la Unión Soviética.

2. SEGUIMIENTO SOVIÉTICO DE LA EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR: "...ESTO NO VA A TERMINAR BIEN..."

2.1. El triunfo de la Unidad Popular en 1970

Si bien en su legitimación teórica e internacional la "vía chilena al socialismo" fue hija de la fórmula jruschoviana de la "vía pacífica de la revolución socialista", el alumbramiento resultó ser bastante polémico para sus protogenitores ideológicos.

El eventual triunfo de la Unidad Popular en las elecciones se percibía en las instancias ideológicas de la URSS como una posibilidad de demostrar que la "vía pacífica", que existía exclusivamente como consigna, podría materializarse. Por otra parte, se trataba de uno de los pocos procesos revolucionarios con posibilidad de éxito, entre cuyos líderes se encontraba el Partido Comunista, que gozaba de antiguas y profundas relaciones con Moscú y cuya ortodoxia ideológica no suscitaba dudas. Como mencionamos en la sección anterior, las garantías de esta percepción soviética las daba la plena identificación del Partido Comunista chileno con la postura ideológica soviética. A su vez, el PC chileno era mirado en Moscú como un

[5] Sobre la ayuda material soviética al comunismo chileno en esos años, véase O. Uliánova y E. Fediakova, "Algunos Aspectos de la Ayuda Financiera del PC de la URSS al Comunismo Chileno Durante la Guerra Fría" (1998). Véanse también documentos en "Chile en los Archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998).

PC "creativo" que logra adaptarse a las condiciones nacionales y que sabe cuál es el modo de actuar político más apropiado en sus condiciones nacionales, dentro de una línea política absolutamente ortodoxa[6].

Para nuestros entrevistados, con todo, el triunfo de Allende en las elecciones de 1970, a pesar de deseado y esperado, tomó por sorpresa a las instancias de la política exterior soviética[7], lo cual confirma la hipótesis expresada en este sentido por Joaquín Fermandois en los años 80[8], cuando los investigadores occidentales aún no tenían acceso a los documentos y testigos soviéticos de esos acontecimientos. De esta situación de "sorpresa" hay testimonios documentales indirectos. El informe de la delegación soviética que asiste a la transmisión de mando en Chile en noviembre de 1970 coloca esta idea, sin rebatirla, en la boca de Luis Corvalán, quien reprocha a los "compañeros soviéticos" no haber creído en el triunfo de Allende y no tener, por lo tanto, proyectos reales de cooperación económica con el nuevo régimen chileno[9]. Efectivamente, recién tras el triunfo de Allende los analistas soviéticos dedicados a temas latinoamericanos comenzaron el análisis de su viabilidad en cuanto proyecto político y económico concreto. Y, mientras la prensa soviética no escatimaba epítetos para referirse al glorioso triunfo de las "fuerzas revolucionarias chilenas", el mecanismo burocrático soviético recién comenzaba a moverse.

Desde un principio, las esperanzas de ver materializarse un proyecto tan singular se mezclan con el temor a crearse falsas expectativas. Así, en vísperas de la elección presidencial de 1970, en tanto la prensa soviética publica opiniones optimistas de los dirigentes comunistas chilenos[10], el embajador soviético en Santiago consulta con el personal diplomático su visión del proceso[11] y en las instancias de toma de decisiones en Moscú, entre ellas en el Departamento Internacional del CC del PCUS, no se atreven a proyectar el escenario del posible triunfo de Allende[12]. Posteriormente, algunos personeros oficiales de la delegación oficial soviética al cambio de mando en noviembre de 1970 expresarían que "esto no va a terminar bien..."[13]. Es posible que en esta apreciaciones influyeran la desconfianza

[6] Entrevista con K. Brutenz, Moscú, 1999.

[7] Entrevistas con I. Rybalkin, V. Kazakov, K. Brutenz, A. Stroganov, A. Sosnovski, Moscú, 1997-1999.

[8] J. Fermandois, *Chile y el Mundo, 1970-1973* (1985).

[9] "Informe de la Delegación Soviética" (27 de noviembre de 1970), firmado por Dzotsenidze y Zhukov, reproducido en "Chile en los Archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998) p. 414.

[10] Véase, por ejemplo, *Pravda*, 2 de septiembre de 1970.

[11] Entrevista con V. Kazakov, Moscú, 1998.

[12] Entrevista con I. Rybalkin, Moscú, agosto de 1997.

[13] Ibídem.

ante la desconocida y aún no practicada en ninguna parte "vía pacífica". ¿O comenzaba ya a desconfiarse de la doctrina misma?

Los documentos analíticos de ese entonces son muy cautelosos. En un voluminoso informe sobre las perspectivas de las relaciones económicas entre la URSS y Chile, preparado por V. Nikitin a solicitud del Comité Soviético para Vínculos Económicos Exteriores, terminado a fines de 1970, se parte del trasfondo político existente a fines de los años 60 para estas relaciones y, a pesar de terminarse el informe después del triunfo de Allende en las elecciones, no se vislumbra en el escenario un gobierno "revolucionario", con el cual las relaciones tendrían un carácter cualitativamente distinto[14]. La propuesta moderada de este informe puede ser interpretada como una manifestación de inercia (suponiendo que el informe simplemente fue terminado antes de las elecciones de 1970, considerando perspectivas de cooperación factibles en cualquier contexto político, y no fue revisado después) o de desconfianza implícita de que Allende pudiera mantenerse en el poder y realizar las transformaciones propuestas.

También se nota cautela en la correspondencia de los sindicatos soviéticos con sus homólogos chilenos. Si bien en septiembre-noviembre de 1970 se registra un activo intercambio de mensajes, relacionados principalmente con el traslado a la URSS de becarios a instituciones de educación superior y a escuelas sindicales soviéticas y con la tramitación de la invitación regular de una delegación de la Central Única de Trabajadores (CUT) para el 7 de noviembre (aniversario de la Revolución) a la URSS, no se menciona en estos documentos el cambio político que estaba ocurriendo en Chile en esos momentos. Tampoco el intercambio de felicitaciones protocolares del Año Nuevo 1971 incluye alguna modificación con respecto a años anteriores, o alguna alusión al "gobierno de los trabajadores".

Pero, recordemos, detrás del proyecto de la Unidad Popular estaba también el "partido hermano", cuya lealtad y firmeza doctrinaria no suscitaban dudas. Así, el citado informe oficial de la delegación soviética a la transmisión del mando entrega una visión optimista, señalando que la Unidad Popular cuenta con "amplio y decidido apoyo de los trabajadores, de la mayoría de los partidos políticos y de las fuerzas armadas. La magnitud y el

[14] V. Nikitin, "Perspectivas de Cooperación Económica con la República de Chile", Informe a Solicitud del Comité Soviético para Vínculos Económicos Exteriores (1970), Archivo del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de Rusia. El informe es de carácter estrictamente técnico, presenta el estado de la economía chilena del momento, exportaciones e importaciones de Chile, sus principales socios comerciales y condiciones de su comercio exterior. Todo basado en la documentación oficial chilena y fuentes internacionales especializadas. Sobre la base de esta visión se indican áreas en las cuales podría comenzar la cooperación económica bilateral.

carácter de ese apoyo crean las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en el Programa de la Unidad Popular"[15]. Las sugerencias del informe, firmado por altos personeros del Soviet Supremo de la URSS, van en el sentido de acelerar la elaboración de los programas de cooperación económica.

Como veremos en las siguientes secciones, más allá de los informes que destacan las "particularidades" de la coalición de la Unidad Popular encabezada por el Presidente Allende, las publicaciones soviéticas abiertas, incluyendo la prensa, presentan el proceso como realizado "bajo la dirección del Partido Comunista". Y, más allá del análisis pormenorizado del programa de la Unidad Popular (UP), de la aplicabilidad al proceso del concepto de "revolución", de sus etapas y subetapas, la propaganda interna y la sensibilidad comunista soviética perciben el proceso chileno como una revolución proveniente del mismo tronco de la revolución rusa.

2.2. Análisis soviético de la Unidad Popular en el poder

2.2.1. Interpretación ideológica y propagandística

Desde el punto de vista ideológico, el problema se centra en el "carácter" de la revolución chilena y el encasillamiento del régimen de la Unidad Popular en alguna de las siguientes categorías de Estados: "países socialistas", "países de orientación socialista" (estos últimos con o sin "partido de vanguardia"), "países progresistas antiimperialistas", etc., hasta llegar a "capitalistas" e "imperialistas"[16].

En febrero de 1971 Chile fue objeto de una mención aparte en el discurso de Brezhnev en el XXIV Congreso del PCUS[17], en el sentido de una muestra del avance de las "fuerzas progresistas" del mundo. La palabra "revolución" no se usa; Chile es sólo parte de un "proceso revolucionario".

---

[15] Dzotsenideze y Zhukov, "Informe de la Delegación Soviética (27 de noviembre de 1970), reproducido en "Chile en los archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998) p. 414.

[16] De acuerdo con estas categorías se articulaban las relaciones de la URSS con los Estados en procesos de cambio, se nombraban personas con determinado perfil en instituciones específicas, se destinaban recursos para cada uno de los organismos soviéticos encargados de la actividad política y económica exterior y se construía un lenguaje ideológico específico para referirse al régimen en cuestión. En este sentido, el protocolo ritualista soviético era muy rígido —desde el uso de los conceptos de "compañero" y/o "señor", pasando por las ofrendas florales al mausoleo de Lenin, hasta menciones en los discursos del futuro comunista del mundo y/o del rol de la URSS o de pasos concretos de su política exterior.

[17] Véanse, Partido Comunista de la Unión Soviética, *Documentos del XXIV Congreso* (1971).

La primera referencia al gobierno de la UP, en términos propios al trato de los regímenes de "orientación socialista", aparece en las felicitaciones soviéticas a la CUT (Central Única de Trabajadores) con motivo de la celebración del 1° de Mayo de 1971.

En cuanto al proceso chileno y la idea de la "vía pacífica", en un artículo de 1971, escrito por M. Kudachkin, jefe de la sección latinoamericana del Departamento Internacional del CC del PCUS, se destaca el "rol dirigente" del PC chileno en el triunfo alcanzado, señal de que se trataría de un régimen confiable. Se alaban los éxitos del PC en alcanzar la "unidad" y se indica que el PC chileno aporta a la idea de la "vía pacífica", logrando triunfar en elecciones presidenciales y no parlamentarias, como se suponía en las primeras descripciones de esta estrategia, señalándose que puede ser que una alianza, "bajo la dirección de un partido marxista-leninista", juegue el rol de vanguardia del "proceso revolucionario" (la palabra "revolución" aún esta vedada). Sin embargo, en ningún momento se pone en duda que este proceso, bajo la dirección de un partido marxista-leninista, con todas sus particularidades, provenientes de su carácter pacífico, llevaría a fin de cuentas al único modelo de sociedad, comprendido en la URSS como "socialismo" y que era el propio modelo soviético[18]. Esto implica un mayor compromiso e identificación ideológica del PCUS con el proceso chileno al margen de las posibilidades reales de la URSS de proporcionarle un salvavidas económico. Esta percepción ideológica del proceso chileno se refleja también en medidas políticas, como el nombramiento de V. Basov como embajador soviético en Chile, en reemplazo de un diplomático de carrera. La designación de V. Basov, funcionario del PCUS con "gran experiencia de trabajo partidista", obedecía al supuesto de que el "partido hermano" podría necesitar asistencia en ese ámbito[19].

Más adelante, en enero de 1972, a raíz de la celebración de los 50 años del PC chileno, el PCUS no sólo apoya a su aliado chileno, sino que se sirve de la oportunidad para demostrarle al mundo que el proceso que se

[18] M. Kudachkin, "El Partido Comunista de Chile en la Lucha por la Unidad y la Victoria de las Fuerzas Populares Antimperialistas" (1971). Este artículo fue publicado en una revista estrictamente doctrinaria llamada *Problemas de la Historia del PCUS*, donde cada palabra tenía que expresar estrictamente la posición oficial. El hecho de la aparición de un artículo sobre Chile en esta revista demuestra que ya se empezaba a elaborar la "historia oficial de la revolución chilena" para el consumo del movimiento comunista mundial. El mismo autor editó asimismo en 1972 otro libro sobre Chile: *El Partido Comunista de Chile en la Lucha por la Revolución* (1972), y en 1973 defendió su tesis doctoral sobre un tema chileno: *Chile: La Lucha por la Unidad y la Victoria de las Fuerzas de Izquierda* (1973).

[19] Entrevista con V. Kazakov, Moscú, 1998.

desarrolla en Chile es parte del avance del "movimiento comunista internacional". El PCUS envía a las celebraciones en Santiago a un miembro de Politburó especialmente cercano a Brezhnev, hecho que fue muy apreciado por el comunismo chileno; también publica una serie de artículos programáticos de los dirigentes comunistas chilenos en la prensa soviética y organiza en Moscú una Sesión Especial conjunta de la Academia de Ciencias e instancias ideológicas superiores como el Instituto del Marxismo-Leninismo y la Academia de Ciencias Sociales del CC del PCUS, con motivo de los 50 años del PCCh. Al inaugurar la sesión, el director del Instituto del Marxismo-Leninismo, P. N. Fedoseev, define sus objetivos "como analizar la experiencia histórica, los importantes resultados de la fructífera actividad del Partido Comunista de Chile, que ha hecho un gran aporte creativo al proceso revolucionario mundial, al tesoro del marxismo-leninismo"[20]. Pocos PC del mundo llegaban a tener celebraciones de sus aniversarios en Moscú de este nivel. La celebración es a la vez una forma de apropiación ideológica de la experiencia de la Unidad Popular. Múltiples intervenciones en la sesión parten de la tesis de que el "triunfo de la revolución democrática en Chile es el triunfo en primer lugar de la clase obrera chilena, dirigida por el Partido Comunista"[21] y destacan los numerosos logros del PC chileno. Los elogios se centran en el pasado reciente, sin entrar a discutir las perspectivas de sobrevivencia del proceso.

La idea de afinidad del proceso revolucionario chileno con los orígenes de la Revolución Rusa, a pesar de las diferencias de formas y modos de actuar, también es el tema central de la propaganda soviética sobre Chile. En este ámbito, a pesar de la presencia de varios volúmenes periodísticos, la obra clave referida a Chile pertenece al género documental cinematográfico. Se trata de un excelente largometraje, filmado en Chile a principios de los años 1970 por el más relevante documentalista soviético de la época, Román Carmén, que convirtió a Chile en un símbolo palpable del imaginario político soviético[22]. Su objetivo no era analizar la viabilidad del proyecto o sus problemas internos. El Chile de Allende se presenta como "verdadera revolución", heredera del Octubre soviético, a pesar de la diferencia de las formas, que genera una auténtica mística revolucionaria en sus participantes.

---

[20] Véase P. N. Fedoseev, *Partido Comunista de Chile en Lucha por la Revolución* (1972), p. 205.

[21] Ibídem, p. 207.

[22] Recordemos que la producción cinematográfica soviética no era abundante y los documentales largometrajes dedicados a realidades externas han sido pocos en toda la historia del cine soviético.

2.2.2. Dudas acerca de la viabilidad del proceso: Informes y análisis reservados

No obstante los aplausos, elogios y celebraciones públicas, a lo largo de los tres años del gobierno de Allende, los análisis diplomáticos soviéticos y los informes reservados de la realidad chilena, implícita o explícitamente, giran en torno al tema de la viabilidad y reversibilidad del proceso, así como de la eventualidad de su interrupción por medio de un golpe militar. Su denominador común es la incertidumbre.

Los primeros informes son moderadamente optimistas y expectantes. En octubre de 1970, un informe de la embajada soviética en Santiago, comienza señalando que la "consolidación de la victoria […] no es un proceso que opere automáticamente" (alusión sutil a la reversibilidad), para luego ir destacando los avances en el acercamiento de la UP con la DC y finalizar subrayando la importancia de la prolongación y reforzamiento de las tendencias de alianza con la DC[23].

En las mismas fechas, Volodia Teitelboim informa al Embajador soviético de los contactos que la dirección de la Unidad Popular había tenido con las Fuerzas Armadas, asegurando que los militares tenían una posición benevolente hacia el nuevo gobierno. Esta visión optimista y "constructiva" de la situación es nuevamente remitida por la embajada soviética a Moscú en diciembre de 1970, junto con la visión del PC chileno entregada a los soviéticos por Orlando Millas[24].

Sobre la base de estas percepciones, en 1971 la URSS comienza a elaborar y aplicar políticas de cooperación económica con Chile. El registro de las visitas efectuadas y de los convenios firmados está presente en la literatura chilena sobre el tema[25]. La revisión de este listado permite concluir que los acuerdos que la Unión Soviética firmó y comenzó a materializar en ese tiempo en Chile se circunscriben a promover maquinaria y tecnología soviética en los marcos de los proyectos intergubernamentales de desarrollo que podrían continuar incluso en el caso de que el proyecto "antiimperialista" se volviese reversible.

A fines de 1971 aparecen notas críticas, provenientes de la embajada soviética en Santiago, sobre la situación interna en Chile. Para expresarlas, esta vez se recurre a las opiniones vertidas por dirigentes del Partido Socia-

[23] Embajada de la URSS en Chile, "Informe de la Embajada de la URSS en Chile de 13 de octubre de 1970", en "Chile en los Archivos de la URSS", en *Estudios Públicos*, 72 (1998), pp. 405-410.

[24] N. V. Alexseev, "Conversación del embajador N. V. Alexseev con Orlando Millas", 20 de diciembre de 1970, en "Chile en los archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998), p. 416.

[25] Véase, por ejemplo, J. Vera Castillo (ed.), *Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular Chilena, 1970-1973* (1987).

lista en una reunión con el embajador soviético en Chile, A. V. Basov[26]. El informe de la reunión parte constatando que, a juicio de esos dirigentes, "la situación política en el país no es favorable para las fuerzas de izquierda y para el gobierno de la Unidad Popular [Q]ue esta situación [resulta] del avance *demasiado lento* del proceso revolucionario […]", y que por lo tanto estiman que es necesario "*activar el proceso revolucionario*"[27]. El informe diplomático reproduce estas opiniones sin comentarios, pero destacando en cursiva los conceptos claves de esta observación.

Para mediados del año 1972 disponemos de un amplio y detallado informe de la situación interna en Chile y del estado y perspectivas de sus relaciones con la URSS. Fue elaborado por un grupo de investigadores del Instituto de América Latina después de sus estadías en Chile y a solicitud del CC del PCUS. Es probable que el informe fuese solicitado con motivo de la preparación en la URSS de la visita oficial del Presidente Allende programada para diciembre de 1972.

El documento es clave para analizar la percepción soviética de Chile en vísperas de esa visita. En todo el texto se evita rigurosamente la palabra "revolución". Tampoco se habla de un gobierno con "orientación socialista". Por otro lado, se destaca en las primeras líneas que el "bloque de fuerzas revolucionarias" tiene como objetivo último y final de su programa "empezar la construcción del socialismo en Chile". Sin embargo, inmediatamente se señala que "los modos para alcanzar este objetivo no están claros todavía"[28]. Esta sentencia indica que, según los autores, el socialismo en Chile es aún un objetivo lejano, y que las vías de avance del proceso aún no están predeterminadas, aceptándose en este texto reservado la posibilidad de un vuelco hacia el camino más tradicional de la revolución armada, lo que nunca se admitió en las publicaciones soviéticas abiertas de la época.

Como primera "particularidad" de la situación política interna chilena se indica la no resolución del problema del poder, el que "en una perspectiva más cercana [tampoco] va a encontrar su resolución definitiva". Se agrega que, según Lenin, "el problema clave de cada revolución es el problema del poder". A partir de esta afirmación se puede suponer que lo de Chile aún no es "revolución" y, desde luego, que el poder de la UP no es

[26] Cabe destacar que se trata de los primeros contactos interpartidistas PSCh-PCUS (antes del 1970, sólo el PC chileno tenía relaciones con el PCUS a ese nivel).

[27] A. V. Basov, "Conversación del embajador A. V. Basov con representantes del Partido Socialista de Chile", reproducido en "Chile en los Archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998), p. 417.

[28] Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS, "Informe sobre la Situación", reproducido en "Chile en los Archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998), p. 424.

firme. Por otra parte, la no resolución cercana del problema del poder indica a la vez que en esta perspectiva tampoco se espera interrupción violenta del proceso. Más adelante, el mismo documento descarta explícitamente la posibilidad de un golpe militar antes de las elecciones de marzo de 1973 (que era lo que supuestamente querían leer los destinatarios del informe)[29]. Por cierto, los autores del informe se dan un plazo bastante corto y la misma afirmación de la poca probabilidad del golpe hasta una fecha determinada puede entenderse como su mayor probabilidad después de esa fecha.

Se mencionan también las "garantías constitucionales" firmadas por Allende. Si bien ese párrafo no contiene juicios de valor, esta "particularidad" del proceso chileno es interpretada como un obstáculo al desarrollo de la revolución, pues implica "conservar la libertad absoluta de pensa, respetar los derechos de oposición y mantener lealtad a la Constitución. En la práctica, esto significa el compromiso de conservar todas las instituciones democrático-burguesas [...], es decir, rechazar el quiebre revolucionario del antiguo aparato estatal, incluido el Ejército, los servicios de seguridad, etc."[30]. Cabe destacar que precisamente ese "quiebre" era la parte central de la definición de la "dictadura del proletariado" en el marxismo soviético.

A la conducción política del proceso también se la percibe deficitaria. El multipartidismo se ve como una dificultad, destacándose la heterogeneidad doctrinaria del bloque y la profundidad de las discrepancias entre comunistas y socialistas: "Entre los comunistas y socialistas existen discrepancias y contradicciones por problemas tan importantes como el agrario, la actitud hacia las agrupaciones de izquierda extremista, las relaciones con la oposición de derecha, entre otros"[31]. Si bien se destaca el apoyo de la CUT al gobierno y su peso entre los trabajadores del país, se advierte un creciente "economicismo" en los sindicatos chilenos, lo que se puede interpretar como falta de seguridad de esta base social para el proceso[32].

A la situación política se la advierte extremadamente tensa y polarizada. Por un lado se señala la reducción de la base social del gobierno,

[29] Ibídem, pp. 432 y 436.

[30] Ibídem, p. 425.

[31] Ibídem, p. 425.

[32] Ibídem, p. 425. Cabe destacar que los órganos de seguridad soviéticos y los analistas políticos seguían con mucha atención los ánimos de los trabajadores y las eventuales acciones en contra de los regímenes del "campo socialista" o de "orientación socialista". Si bien esto jamás se reconocía en forma pública, se temía que precisamente estos movimientos podrían socavar tanto a esos regímenes como a la doctrina en la que ellos se basaban. La explicación ideológica recurrente era la "falta de conciencia de clase" y "economicismo" (válida para Alemania del Este a fines de los 40 o para Polonia en los años 70-80). No es casual que varios de los documentos citados mencionen las huelgas en las minas de cobre.

manifestada en las elecciones parciales de 1971-72; por otro, se destaca la sustitución de los tres tercios que habían prevalecido en la política chilena durante décadas (la izquierda, el centro y la derecha), por un modelo bipolar, donde el gobierno de Allende encuentra una oposición unificada. Se hace presente una mayor presencia de grupos extremistas: "Patria y Libertad", por un lado, y el MIR por el otro, y se pronostica su creciente activación en el futuro próximo. Una atención especial se presta al MIR, destacándose que "los vínculos de la Unidad Popular con el MIR son más estrechos y complicados que lo que parecen a primera vista"[33]. Se señala la especial relación del MIR con el PS, y con Carlos Altamirano en particular, sus funciones de contrainteligencia para la UP y la presencia de "parientes cercanos de Allende" en la dirección del MIR. Según los autores del informe, Allende "aspira más bien a poner bajo su control a esta organización que a debilitarla o destruirla", con el objeto de contraponerla a las acciones de la extrema derecha[34].

Se destaca la reciente tendencia del gobierno de Allende a incorporar militares en su gabinete para la resolución de "problemas políticos y sociales". Para los autores del informe, es la señal de que "Allende no tiene intenciones o no puede resolver los problemas sociales apoyándose exclusivamente en la directiva sindical, [... ni puede] solucionar los problemas políticos contando sólo con el apoyo de los partidos de la Unidad Popular"[35]. En otras palabras, no se excluye la posibilidad de que Allende recurra a los militares para resolver problemas de la conducción del proceso. El informe nuevamente subraya las tradiciones constitucionalistas de las FF. AA. chilenas y la influencia que la izquierda tiene en las FF. AA. por intermedio de sus hombres de confianza, lo que es presentado como un factor decisivo de la improbabilidad de un golpe de Estado a corto plazo. Sin embargo, se advierte que los intentos del gobierno de involucrar a los militares en política pueden despertar sus apetitos de poder y proporcionarles experiencia en la administración del Estado[36].

Con todo, la conclusión final sobre la situación política interna chilena apunta a un desenlace pacífico de la crisis existente: "La política interior y exterior del gobierno de Allende adquieren un carácter cada vez más moderado y reformista. [...] Sin embargo, se puede afirmar que a pesar de la tensión e inestabilidad de la situación política interna chilena, Allende

[33] Ibídem, p. 429.
[34] Ibídem, p. 429.
[35] Ibídem, p. 425.
[36] Ibídem, p. 431.

lograría conservar el poder hasta cumplir el mandato presidencial, es decir, hasta el año 1976"[37].

Creemos que la idea clave de esta conclusión radica en la apreciación de que Allende podría mantenerse en el poder hasta el fin de su mandato. Dada la situación de crisis, precisamente la moderación haría posible evitar el golpe. En el contexto de la descripción de crisis política interna, la no realización de las transformaciones socialistas se entiende más bien como una imposibilidad coyuntural y como la opción del Presidente de superar la crisis por la vía de no acelerar las transformaciones. También permite la lectura de simpatías implícitas de los autores del informe con la posición de los socialistas chilenos que apostaban a la aceleración del proceso de transformaciones.

Hay que reconocer que después del cuadro de grandes "contradicciones" presentado en el informe, esta conclusión de la posibilidad de continuación del régimen hasta 1976 no aparece tan evidente y puede ser interpretada como influida por buenas intenciones de los autores para con el gobierno de Allende, así como por su preocupación de no ser catalogados como "derrotistas".

También guarda relación con la posición del PC chileno al respecto. Según el informe, los comunistas al interior de la UP promovían "la idea de transformar al máximo la economía antes de 1976, para cerrar el camino atrás, independientemente de quién llegue al poder en las nuevas elecciones presidenciales". Se señala a la vez que "los socialistas (más que otros partidos) esperan quedarse en el poder después de 1976, pero no saben cómo hacerlo"[38].

Aquí nos encontramos con el problema de la reversibilidad electoral del proceso, inherente a la "vía pacífica" en cuanto proceso democrático electoral, pero de difícil resolución doctrinaria para el marxismo soviético, pues la ideología suponía que los revolucionarios no toman el poder para devolvérselo a la "burguesía". Tal desenlace se considera, según estos principios ideológicos, como "derrota de la revolución". El latinoamericanista ruso A. I. Stroganov recuerda que el tema le fue planteado en ese entonces en Moscú a Luis Corvalán, quien aceptó la posibilidad de que la UP perdiera el poder en las elecciones de 1976. "Nos vamos a preparar para las próximas elecciones", habría declarado el líder comunista chileno. Su apuesta apuntaba a institucionalizar al máximo las transformaciones económicas realizadas por la UP, para que el nuevo gobierno no las pudiera

[37] Ibídem, p. 436.
[38] Ibídem, p. 430.

deshacer y tuviera que actuar en la cancha rayada por sus antecesores. Esta estrategia, más bien la disposición de "dejar el Poder Ejecutivo", provocó perplejidad en los encargados de la ideología del PCUS, especialmente en M. Suslov, miembro de Politburó[39]. Curiosamente, la insistencia socialista de no dejar el poder una vez conquistado coincidía más con la postura ideológica expresada por Suslov, a pesar de todas las acusaciones de ultraizquierdismo que los analistas soviéticos le hicieran al PS chileno en los documentos reservados. No obstante la reacción de Suslov, en los documentos analizados en ningún momento se acusa al PC chileno de "revisionismo" o "desviación" a raíz de estas posiciones. Se toma más bien una postura expectante. La lealtad doctrinaria del PC chileno al marxismo soviético lo sitúa al margen de cualquier sospecha.

En cuanto a las perspectivas de cooperación económica soviética con el gobierno de Allende, el informe, a partir del análisis de la situación política y correlación de fuerzas en Chile, recomienda aquellas líneas de cooperación que podrían continuar incluso en el caso de un cambio de gobierno. Como se trata de propuestas relacionadas con posibles gastos y asignación de recursos por parte del gobierno soviético, creemos que estas precauciones reflejan mejor su visión de la viabilidad del gobierno de Allende: la sustitución de ese gobierno por otro se ve en la URSS como un escenario muy probable, y en torno a ese escenario se piensan las políticas de cooperación económica. Sin embargo, no se esperaba que el cambio sería tan drástico, ni afectaría a la cooperación económica con la URSS.

Al analizar las perspectivas de las relaciones económicas con el gobierno de Allende, si bien el informe parte destacando el carácter cualitativamente distinto y el volumen inédito de esas relaciones tras la llegada de Allende al poder, así como el interés del gobierno chileno en desarrollar relaciones con los países socialistas, señala cautelosamente que "este gobierno [el de la Unidad Popular] se caracteriza por la tendencia a enfocar este problema, en primer lugar, desde el punto de vista de la obtención de ayuda económica técnica y financiera de la Unión Soviética y otros países socialistas. El futuro desarrollo de las relaciones económicas con Chile dependerá, en primer lugar, de las decisiones que ya han sido tomadas o se

[39] Entrevista con A. I. Stroganov, Moscú, 1998. A su vez, el ex "numero dos" del Departamento Internacional del CC del PCUS, K. Brutenz, nos comentaría en su entrevista que "Suslov no quería a Corvalán. Lo percibía algo heterodoxo". (Entrevista con K. B. Brutenz, Moscú, 1999.)

tomarán en el futuro próximo respecto a este problema"[40]. Se reconoce, por lo tanto, que el informe es presentado precisamente en el momento en que las instancias superiores de la toma de decisiones en la URSS debían resolver hasta qué punto estaban dispuestas a comprometer esa ayuda.

El documento, realizando un registro de las negociaciones económicas bilaterales de los años 1971 y primera mitad de 1972, presenta al lector soviético las expectativas chilenas como exageradas: "[…] el plan de desarrollo del comercio soviético-chileno propuesto por la parte chilena implica que la Unión Soviética tendría que aceptar condiciones que jamás se han contemplado en las relaciones de la URSS con los países en vías de desarrollo. Los chilenos esperan que la URSS les suministre anualmente grandes partidas de productos de primera necesidad, y escasos en la URSS, como trigo, carne, mantequilla, algodón, etc., sobre la base de una crédito a largo plazo. A su vez, se supone que la Unión Soviética tendría que importar productos, de los cuales no tiene mayor necesidad, y pagarlos de inmediato en moneda firme […]"[41].

El informe señala de paso que las condiciones de crédito solicitadas por la parte chilena contemplan el comienzo del pago después de 1976, "es decir, por la siguiente administración chilena"[42]. En otras palabras, las negociaciones habrían partido del supuesto de que el cambio de gobierno ocurriría recién ese año y que la "siguiente administración" tendría que hacerse cargo, por lo que sería incluso conveniente dejarle problemas pendientes por resolver.

Sin embargo, en un documento proveniente de la embajada en Santiago y fechado el 13 de septiembre de 1972 aparece el tema de un posible golpe de Estado. El embajador comunica la advertencia formulada por Luis Corvalán sobre tal posibilidad. La situación se describe con conceptos como "alza de precios, problemas de abastecimiento, […] actividad funesta de los grupos de ultraizquierda y […] vínculos entre éstos y el PSCh […] entrenamientos militares de los socialistas", para llegar a la conclusión de la "brusca caída del prestigio del gobierno de Allende"[43]. El embajador señala: "Corvalán subrayó que en estas condiciones existe un peligro real de intentos de golpe de Estado"[44], pero a la vez transmite las palabras de

[40] Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS, "Informe sobre la Situación", reproducido en "Chile en los Archivos de la URSS", en *Estudios Públicos*, 72 (1998), p. 438.

[41] Ibídem.

[42] Ibídem, p. 439.

[43] A. V. Basov, "Conversación del Embajador A. V. Basov con Luis Corvalán y Volodia Teitelboim, 13 de septiembre de 1972", reproducido en "Chile en los archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998), p. 441.

[44] Ibídem, p. 441.

Volodia Teitelboim acerca de la lealtad y constitucionalismo de las Fuerzas Armadas, confirmados en reuniones con sus representantes.

Todos estos antecedentes son analizados por las autoridades soviéticas a fines del año 1972, en los marcos de la preparación de la visita de Allende a la URSS. Según K. Jachaturov, ex vicepresidente de la agencia de prensa Novosti, fue entonces que el tema de la situación chilena y de la ayuda soviética al gobierno de Salvador Allende se discute por primera vez en el Politburó (muestra para nuestro interlocutor del hecho de que la URSS no tenía una política única y bien planeada respecto a Chile, sino una suma de políticas sectoriales que aplicaban distintas instituciones soviéticas). Según Jachaturov, la negativa soviética a las solicitudes chilenas se debió por un lado a las limitaciones económicas de la URSS, pero a la vez, y quizás en primer lugar, a la evaluación del proyecto de la UP en Chile como no viable[45]. Es posible que esta "no viabilidad" del proyecto no significara necesariamente un golpe de Estado a corto plazo, sino la no realización del socialismo en Chile y la sustitución de la UP en el poder en las próximas elecciones por cualquier otra fuerza política "burguesa".

Según el mismo entrevistado, fueron los encargados de las áreas "prácticas" de la dirección soviética, en primer lugar el presidente del Consejo de Ministros, A. Kosyguin, y el presidente de la KGB, Yu. Andropov, quienes estaban rotundamente en contra de un nuevo compromiso económico exterior semejante al adquirido en su tiempo con Cuba. Mientras tanto, los patriarcas del área ideológica (M. Suslov, P. Ponomariov, V. Kirilenko) se mostraban proclives a "ayudar a consolidar la revolución en Chile"[46]. Este testimonio demuestra que a pesar de los pronósticos cautelosos de la evolución del proceso chileno, existía en la dirección soviética una disposición ideológica a un mayor involucramiento en el caso chileno. A su vez, nos inclina a suponer que fue la incapacidad práctica económica de la URSS de asumir el compromiso de "una nueva Cuba" la razón principal de su negativa. Pero, a la vez, la imposibilidad de reconocer en ese momento este inicio del eclipse económico de la URSS, haría a los autores de la decisión, y a los memoristas provenientes de altas esferas del aparato ideológico soviético, insistir en la evaluación de la inviabilidad del proyecto como base de esta decisión.

No disponemos del protocolo de esa reunión del Politburó, los documentos de esas instancias del poder, a excepción de los desclasificados en 1991, permanecerán inaccesibles aún por mucho tiempo. Sobre la base de lo disponible, consideramos bastante confiable la información proporciona-

[45] Entrevista con K. Jachaturov, Moscú, febrero de 1998.
[46] Ibídem.

da por nuestro entrevistado, que por el cargo que ocupaba entonces debería estar informado de este tipo de resoluciones.

La versión de K. Jachaturov encuentra una confirmación indirecta en el testimonio N. Leonov, en ese entonces jefe del Departamento Analítico de la Inteligencia Exterior soviética (KGB). Las conclusiones de los analistas de la KGB, según Leonov, fueron terminantes y muy pesimistas: consideraban inevitable el fin anticipado del gobierno de Allende[47]. Si bien las fechas mencionadas por Jachaturov y Leonov no coinciden (uno habla de fines de 1972 y el otro de principios de 1973), podría tratarse de cierta confusión temporal producto del tiempo transcurrido, así como de la probabilidad de que el tema chileno, discutido por primera vez en el Politburó en vísperas de la visita de Allende, volviese a la agenda del día en 1973, frente a nuevas solicitudes de ayuda por parte del gobierno de la Unidad Popular.

No obstante las mencionadas conclusiones pesimistas de los servicios secretos soviéticos y la cautela soviética frente a peticiones de socorro por parte del gobierno amigo, en las publicaciones "abiertas" en la URSS, tanto académicas como periodísticas, está absolutamente ausente el tema de la posibilidad de un golpe u otra interrupción del "proceso revolucionario chileno". Si no lo permitían las reglas de la retórica oficial de los informes confidenciales, con mayor razón estaba vedado "el derrotismo" para los medios de propaganda masivos.

2.2.3. Los últimos meses de Allende

Lamentablemente, no existen informes, semejantes a los dos reseñados, que analicen el último período del gobierno de Allende. Con todo, la evolución de la percepción soviética de la situación en Chile durante los últimos meses de la administración de la Unidad Popular puede ser analizada a partir de una serie de documentos provenientes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ya en un informe del 21 de febrero de 1973 (véase texto completo en el Anexo [A.1.] de este trabajo), los problemas económicos del gobierno de Allende son vistos como principal fuente de su inestabilidad. En un lenguaje característico de la economía del "socialismo real"

[47] Leonov relata en sus memorias la evaluación de la situación chilena a solicitud del Presidente de la KGB y miembro de Politburó Yu. Andropov —que se había efectuado, según Leonov, a principios de 1973—, a raíz de la necesidad de tomar una decisión acerca del otorgamiento o no de la ayuda económica requerida por el gobierno de Allende. Véase N. Leonov, *Tiempos Difíciles* (1995), pp. 125-126. Véase también N. Leonov, "La Inteligencia Soviética en América Latina durante la Guerra Fría", *Estudios Públicos*, 73 (1999) p. 55.

y recurriendo a conceptos muy conocidos en la práctica en la URSS, esta crisis económica se caracteriza como "crisis de desabastecimiento"[48].

Para no aparecer como Cassandra, el autor del informe (O. Grek) presenta la información como resumen de las opiniones de la prensa internacional que incluye tanto citas de *El Mercurio* como declaraciones de los dirigentes del PC chileno. Sin embargo, la situación económica interna chilena es presentada con los conceptos de "escasez de alimentos", "mercado negro", "falta de productos de consumo imprescindible", "colas"[49].

Protegiéndose detrás del escudo de "informe basado en la prensa extranjera", el autor del informe se atreve a postular que "tal vez el gobierno de la Unidad Popular comprendió demasiado tarde el peligro que amenazaba al país como resultado de la grave crisis de desabastecimiento"[50]. A partir del cuadro decepcionante de la situación económica del país, prevé una baja electoral de la UP en los comicios parlamentarios de marzo. El informe parece ser una explicación anticipada de su eventual pérdida del poder tras esas elecciones. Aceptando esta alternativa como más probable, el documento advierte contra la agudización de la situación política en Chile tras las elecciones: "El mismo presidente supone que incluso en el caso que la oposición no logre obtener la mayoría de dos tercios[51] en el Congreso, 'dentro de 48 horas después de las elecciones en el país se desencadenará la tempestad política'"[52].

El análisis de los resultados de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, proveniente del Departamento de Países Latinoamericanos de la cancillería soviética[53], es menos catastrófico que el documento recién citado. La amenaza inmediata para el gobierno de la UP se aplaza. El documento caracteriza la situación en Chile como "conservación de un equilibrio inestable". Este autor nuevamente se siente libre de tener que pronosticar desenlaces penosos y plantea el tema del futuro como "consolidación del poder en las manos del bloque de izquierda"[54], hecho que sin

---

[48] Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, "Situación en Chile", informe escrito por O. Grek, del 21 de febrero 1973, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, F. 139, O. 28, Carp. 12, Doc. 7. (Véase el documento en el Anexo [A.1])

[49] Ibídem.

[50] Ibídem.

[51] "...incluso en el caso que no logre...": esta expresión supone un convencimiento interno de que lo más probable es que efectivamente la oposición logre los resultados propuestos.

[52] Ibídem.

[53] Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, "Resultados de las elecciones parlamentarias en Chile", informe de 16 de marzo de 1973, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, F. 139, O. 28, Carp. 12, Doc. 7. (Véase texto en Anexo [A.2].)

[54] Ibídem.

embargo depende del cumplimiento de ciertas condiciones: "consolidación de las fuerzas de izquierda, superación de dificultades económicas, atraer al lado del gobierno a las amplias masas y sectores patriotas de la población, del trabajo organizativo y político de todos los partidos que integran la Unidad Popular para desenmascarar y aislar a los partidos opositores de derecha"[55]. El hecho de que el cumplimiento de estas condiciones en Chile ya era extremadamente difícil, no se señala en el texto.

El tono de un documento del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS (véase Anexo [A.3]), fechado 16 de julio de 1973, es radicalmente diferente. Parte reconociendo la "agudización seria" de la situación en Chile y, hecho poco común y por lo tanto más relevante en este tipo de documentos soviéticos, afirma que el "gobierno de la UP no dispone de un programa" para superar la crítica situación económica[56]. Afirmar eso de un régimen "revolucionario" y "amigo" significaba que los autores del informe podían ser acusados de derrotismo, si el gobierno de Salvador Allende no estuviera realmente desahuciado. Las medidas políticas de Allende —gabinete cívico-militar, plan de emergencia, etc.— se presentan en el informe como iniciativas fracasadas. Se menciona que esas medidas contribuyen a involucrar a los militares en la política, a la vez que se destaca que los "círculos políticos del bloque de izquierda" (es decir de la UP), y en especial el PS, se preparan para un conflicto armado "considerado como inevitable". La conclusión final del documento apunta a la posibilidad de "una confrontación armada abierta" en Chile, no obstante las invocaciones retóricas obligatorias y repetidas en casi todos los análisis soviéticos a lo largo de los tres años de la UP a la "unidad de acciones de los partidos líderes del bloque de las fuerzas de izquierda con respecto al ejército y la oposición" y a la "elaboración de una programa preciso para superar las dificultades económicas" como recursos para salvar la situación[57].

En estos últimos meses de la UP, las instrucciones soviéticas dirigidas a sus instituciones en Chile son muy ambiguas. Por un lado, según el ex funcionario de la embajada soviética en Chile B. Tsyganchuk, unos meses antes del desenlace se recomienda al personal soviético en Chile evacuar a sus familias, lo que por lo general se hacía en vista de situaciones de violencia esperadas. Sin embargo, se trata sólo de una "recomendación". Varias familias de los funcionarios diplomáticos (entre ellas, la de nuestro

[55] Ibídem.

[56] Ministerio de RR. EE. de la URSS, "Acerca de la Situación en Chile", informe del 16 de julio de 1973, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, F. 139, O. 28, Carp. 12, Doc. 7. (Véase texto en Anexo [1.3].)

[57] Ibídem.

interlocutor) permanecen en Chile[58]. Por otra parte, puede ser interpretada como señal en el sentido contrario la llegada a Chile el 1 de julio de 1973, dos días después de la sublevación del Regimiento Blindado N° 2 (conocido como el "tanquetazo" o "tancazo"), de una importante misión del Comité Estatal de Planificación soviético (Gosplan), con el objeto de colaborar con la Oficina de Planificación Nacional chilena (Odeplan) en la elaboración de un plan integral para el desarrollo económico del país hasta 1976[59]. La llegada del equipo económico en un momento tan inoportuno sólo puede explicarse por la inercia y cierta autonomía de la enorme máquina burocrática soviética: las negociaciones en torno a la cooperación en el ámbito de la planificación ya llevaban demasiado tiempo y, cuando todo estaba listo para la materialización de la misión, no se podía echar pie atrás, aunque la situación hubiera cambiado.

Como recuerdan integrantes de la delegación, el peligro de un golpe estaba latente; sin embargo, el personal de la misión (que incluía también mujeres) no había recibido con anticipación ninguna instrucción específica por parte de la embajada de qué hacer en el caso que ocurriera[60]. Tampoco los superiores de la embajada discutieron el tema del golpe con el personal del Instituto Cultural Chileno-Soviético que tenía en sus filiales a lo largo del país profesores soviéticos que enseñaban ruso[61].

Entre los funcionarios del Departamento Internacional del CC del PCUS se comentaba mucho, a fines de los años 70, el oficio enviado un día antes del golpe por A. Basov, embajador soviético en Chile, asegurando a las instancias soviéticas que Chile "avanzaba con paso firme y seguro hacia el socialismo"[62].

Según nos confirmó B. Tsyganchuk, el viernes 7 de septiembre de 1973 la embajada soviética en Santiago recibió un mensaje de Moscú en el

[58] Entrevista a B. Tsyganchuk, Moscú, enero de 1998.

[59] Entrevista con V. Davydov, Moscú, abril 1999. Véase también el informe de V. Davydov, "Materiales para la Información sobre la Estadía en la República de Chile en Julio-Septiembre de 1973" (Archivo del Instituto de América Latina, Moscú) (1973). (*Serie de Antecedentes* N° 34, Centro de Estudios Públicos.)

[60] Entrevista a B. Tsyganchuk, Moscú, enero de 1998.

[61] Entrevista con A. Siniavski, profesor de la Universidad de Amistad de los Pueblos y profesor de ruso del Instituto Cultural Chileno-Soviético en 1973.

[62] Al igual que muchos otros documentos relevantes, éste aún está inaccesible para los investigadores. Varias personas que trabajaron en la década del 70 en el Departamento Internacional del CC del PCUS nos aseguraron haberlo visto; sin embargo, por provenir la información de fuentes cercanas entre sí, no podíamos descartar la sospecha de un mito colectivo, producto de la impopularidad del embajador Basov entre expertos latinoamericanistas. No obstante, inesperadamente la versión fue confirmada por B. Tsyganchuk, ex funcionario de la embajada soviética en Santiago, quien nos relató las circunstancias que originaron el malogrado oficio.

que se le solicitaba información acerca de los "rumores" procedentes de las fuentes occidentales de que en Chile estaba a punto de ocurrir un golpe de Estado. Para el embajador soviético, la fuente más segura y más confiable de información era la dirección del PC, por lo que en la noche del mismo día, en la recepción en la embajada de Bulgaria con motivo de la fiesta nacional de ese país, hizo las consultas pertinentes al secretario general del PCCh, Luis Corvalán, compartiendo con él las preocupaciones de Moscú. Según Tsyganchuk, Corvalán tomó las preocupaciones del embajador con seriedad, solicitó un teléfono para hacer varias llamadas y finalmente le informó al embajador que se trataba de falsas alarmas originadas en maniobras regulares de la Armada, y que la Unidad Popular tenía todo bajo control. Sobre la base de esta respuesta, la embajada prepara el oficio que fue recibido en Moscú el primer día hábil de la semana siguiente, el 10 de septiembre de 1973[63].

Todos los documentos soviéticos revisados y la información obtenida de nuestros entrevistados indican que si bien los analistas y funcionarios soviéticos, como la mayoría de los expertos internacionales que seguían de cerca el proceso chileno, consideraban la situación extremadamente frágil e inestable, no tuvieron más que sospechas respecto del golpe que venía y, por eso, más que prevenir a sus "amigos" chilenos, se apoyaban en sus apreciaciones para espantar los fantasmas.

Al parecer, los comunistas chilenos tuvieron tanto éxito en convencer a sus interlocutores soviéticos de las "particularidades nacionales"[64] del proceso chileno, que como nos decía el ex encargado de Chile en el Departamento Internacional del CC del PCUS, I. Rybalkin, hasta el último momento se esperaba en ese medio que "todo eso se disolviera, se solucionara solo, que esa 'particularidad chilena' se impusiera otra vez, que encontraran alguna solución negociada" para evitar un golpe de Estado[65].

---

[63] Entrevista con B. Tsyganchuk, Moscú, enero de 1998.

[64] La doctrina oficial del marxismo soviético proclamaba "leyes" uniformes e imprescindibles para la realización de revoluciones en todo el mundo. El desacuerdo abierto con ellos significaba la excomunión del "movimiento comunista internacional", y los PC, desde su "bolchevización" a principios de los años treinta, fueron educados para considerarlas fundamento de su "credo" revolucionario. Los dirigentes comunistas chilenos de los años setenta creían profundamente en la universalidad de esas "leyes" y se asombrarían mucho si supieran que se les consideraba sospechosos de ser heterodoxos. Sin embargo, en su práctica política, actuaban tratando de compatibilizar su sentido común, arraigado en la cultura política nacional, con la doctrina del marxismo soviético. Cualquier falta de coincidencia entre ambos la explicaban (en primer lugar para sí mismos) como "particularidad nacional" chilena. De hecho, el PC chileno, implementando entre 1956 y 1973 políticas inéditas en el movimiento comunista internacional, nunca cuestionó la doctrina oficial del "movimiento comunista internacional", ni el liderazgo de la URSS.

[65] Entrevista con I. Rybalkin, Moscú, agoto de 1998.

2.2.5. Armas soviéticas para Chile

El aspecto más contradictorio de la política soviética hacia Chile en estos últimos meses del gobierno de Allende tiene que ver con las negociaciones en torno a la adquisición de armamento soviético para las FF.AA. chilenas[66]. El tema estaba en la agenda desde el momento de la llegada de Allende al poder[67], quien, según I. Rybalkin, de esta manera intentaba, por un lado, satisfacer intereses militares en equipamiento moderno y, por otro lado, conseguir un mayor compromiso, ya no sólo ideológico, de la URSS con su proyecto[68]. Por cierto, de concretarse, tales adquisiciones implicarían también una reorientación en la formación profesional de los militares hacia los centros de entrenamiento soviéticos. Según I. Rybalkin, el tema de la adquisición de armamento fue planteado por Allende en la entrevista confidencial que sostuvo con Brezhnev durante su visita a Moscú a fines de 1972, encontrando una respuesta positiva al ser transferida la negociación al Ministerio de Defensa de la URSS, principal interesado soviético en este tipo de cooperación[69]. Las negociaciones continuaron durante la visita del general Carlos Prats a Moscú[70], pero de acuerdo a las fuentes chilenas, así como a los documentos soviéticos disponibles y entrevistas a los ex funcionarios y diplomáticos soviéticos, no hay comprobación de que estas negociaciones hubieran llevado a alguna resolución concreta (por razones de falta de tiempo o reticencias de sectores de las FF. AA. chilenas, según

---

[66] Es importante señalar que la URSS no suministró armas a grupos "de autodefensa" de los partidos de izquierda, rechazando categóricamente las solicitudes en este sentido de algunos partidos de la UP, en particular de los dirigentes del PS. Esta negativa se debía a que para los soviéticos, al igual que para los comunistas chilenos, la solución del problema chileno no iba por el lado de la formación de un "ejército popular" alternativo, como lo consideraba el llamado "polo revolucionario" (el PS y el MIR), sino en conseguir el apoyo de las FF. AA. en su totalidad o, en caso de su división, de su mayoría. A este objetivo le era plenamente funcional la adquisición de material bélico soviético

[67] Incluso antes de que Allende asumiera la presidencia, V. Teitelboim señala en una conversación con el embajador soviético N. B. Alexseev que el propio Fidel Castro le sugirió a Allende, por medio de su hija Beatriz (Taty), adquirir armamento soviético y se comprometió a contribuir a eso por su parte. Véase N. B. Alexseev, "Conversación del Embajador N. B. Alexseev con Volodia Teitelboim", 14 de octubre de 1970, en "Chile en los Archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1998), p. 412.

[68] Entrevista con I. Rybalkin, Moscú, 1998.

[69] Ibídem.

[70] El CC del PCUS dio instrucciones explícitas a los medios de comunicación soviéticos de cubrir ampliamente la visita de C. Prats a la URSS, donde se le dio el trato del jefe de las FF. AA. "amigas". La información oficial destaca sus visitas a la División "Kantemirovskaia", donde se le hizo una presentación amplia de la acción de los tanques soviéticos y de otros tipos de armamento. Llama la atención la publicidad que se diera a esta visita, que dentro de la lógica de la guerra fría no podía sino aumentar las preocupaciones del bloque opuesto (véase *Serie de Antecedentes* N° 35, Centro de Estudios Públicos.)

fuentes varias)[71]. Sin embargo, de acuerdo al testimonio de N. Leonov (jefe del Departamento Analítico de la KGB de entonces), en 1973 el gobierno soviético habría concedido al gobierno chileno un crédito por 100 millones de dólares para la adquisición de armamento soviético (principalmente tanques, piezas de artillería). Según Leonov, la decisión sólo pudo emanar de Brezhnev[72]. Los barcos con este armamento estarían en camino hacia Chile, cuando, a mediados de agosto de 1973, los organismos competentes soviéticos llegaron a la conclusión de la inminencia de un golpe de Estado en Chile y la dirección soviética al más alto nivel habría dado la orden de detener la operación[73]. Hay que reconocer que las demás fuentes orales soviéticas desconocen este episodio, aunque tampoco niegan categóricamente su probabilidad[74]. Para todos ellos, incluido para N. Leonov, sería una muestra de la ausencia de una política de Estado única soviética frente al caso chileno y del accionar político soviético como una suma de políticas sectoriales, basadas en apreciaciones e intereses de distintas instituciones soviéticas. En este caso concreto, se trataría de los intereses del Ministerio de Defensa soviético, encargado de la exportación de armamento, que habría conseguido el apoyo del Politburó para este paso político[75].

La adquisición del material bélico soviético para las Fuerzas Armadas chilenas estaba llamada a ayudar a inclinar el inestable equilibrio al interior de las FF. AA. a favor del gobierno de Allende, reforzando de esta manera la estrategia con que el PC chileno esperaba enfrentar el eventual golpe. Según el embajador soviético Basov, en una conversación sostenida en septiembre de 1972, en la que estuvo presente Luis Corvalán, Volodia Teitelboim dio cuenta de una reunión suya con el jefe de contrainteligencia

[71] Jorge Edwards recuerda su encuentro con Carlos Prats en París a su regreso de Moscú, donde el Comandante en Jefe chileno le comentó que "Grechko (Ministro de Defensa de la URSS-OU) había ofrecido tanques rusos para nuestro ejército, con crédito a plazo. 'Y que tal los tanques rusos —le pregunté a Prats—. Buenos —me respondió con mayor concisión—, pero no alcanzarían a llegar a Chile'". En otras palabras, concluye J. Edwards, "Prats pensaba que nuestro ejército se sublevaría antes de recibir los tanques de Grechko y todo lo que ello implicaba, como asistencia técnica y transferencia ideológica" (véase, J. Edwards, *Persona non grata* [1986], p. 426). Al respecto, véase también el recuento que hace sobre el tema E. M. Korry, "Los EE. UU. en Chile y Chile en los EE. UU.", *Estudios Públicos*, 72 (1998), pp. 53-56.

[72] N. Leonov, "La Inteligencia Soviética en América Latina durante la Guerra Fría", *Estudios Públicos*, 73 (1999), p. 57.

[73] Ibídem, p. 55.

[74] Entrevistas a I. Rybalkin y K. Jachaturov, Moscú, 1998. Tampoco fue desmentida la versión entregada por N. Leonov por las fuentes militares chilenas. Así, el general (r) E. Canessa declaró que si bien no estaba en conocimiento de la materialización de esta adquisición, la consideraba probable (declaraciones en diario *La Tercera*, jueves 24 de septiembre de 1998). Véase también Ximena Hinzpeter, "Chile-URSS: Relaciones Inciertas", *Punto de Referencia*, N° 205 (1998), Centro de Estudios Públicos.

[75] Entrevistas a N. Leonov, I. Rybalkin, K. Jachaturov, Moscú, 1998.

del Ejército de ese momento, general Sepúlveda. V. Teitelboim informó al embajador que "se llegó a un acuerdo sobre la coordinación de las fuerzas de seguridad y de los partidos del bloque popular [...]. Se decidió a la vez movilizar a las fuerzas leales al gobierno"[76]. Es decir, el PC se preparaba para resistir un golpe con las fuerzas militares leales a Allende y con las fuerzas movilizadas del "bloque popular" operando en conjunto y coordinadamente.

Si bien la historia no conoce el modo subjuntivo y se concentra en el análisis del pasado efectivamente ocurrido, frente a testimonios como éste uno no puede dejar de pensar en los caminos en que podría haber transitado la historia chilena reciente si estas políticas hubieran alcanzado a concretarse.

2.3. El 11 de septiembre de 1973 visto desde la embajada soviética en Santiago

De esta manera, si bien se temía un golpe militar, el del 11 de septiembre de hecho toma a sus aliados soviéticos por sorpresa. Acerca del golpe visto desde la ventana de la embajada soviética en Santiago tenemos el testimonio de B. Tsyganchuk. A pesar de las aseveraciones de la normalidad enviadas a Moscú y recibidas allí el 10 de septiembre, la embajada dispuso algunas medidas extraordinarias para su personal, como turnos de guardia de los diplomáticos en la sede. La noche del 10 al 11 de septiembre le correspondió hacer guardia a nuestro entrevistado, que llegó a ser, por lo tanto, el primer soviético en enterarse del golpe[77].

La información inicial que recibe la embajada y que envía a Moscú proviene de las transmisiones radiales chilenas que se logran captar, entre ellas los últimos discursos de Allende, los bandos de la Junta Militar, así como aquellas conversaciones entre los participantes del asalto a La Moneda que sólo recientemente se conocieron en Chile en la publicación de Patricia Verdugo[78]. Según nuestro entrevistado, él personalmente, sin ninguna inconveniencia, pudo no sólo escuchar sino grabar estas conversaciones desde el equipo de radio de la embajada, por lo que supone que tales

[76] Véase documento de A. V. Basov, "Conversación del Embajador A. V. Basov con Luis Corvalán y Volodia Teitelboim", en "Chile en los Archivos de la Unión Soviética" (1951-1973), *Estudios Públicos* N° 72 (1998), p. 441. Acerca de este tema véase también Arturo Fontaine Talavera, "Estados Unidos y la Unión Soviética en Chile", *Estudios Públicos*, 72 (1998).

[77] Entrevista con B. Tsyganchuk, Moscú, enero de 1998.

[78] P. Verdugo, *Interferencia Secreta: 11 de septiembre de 1973* (1998).

grabaciones deben haber sido múltiples[79]. En cuanto a su cinta, de vuelta en Moscú la entregó a sus superiores en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

A nuestro entrevistado le tocó enviar a Moscú el mensaje sobre la muerte de Allende. Nos confidenció que la información de "La Moneda tomada, Presidente muerto", automáticamente fue interpretada por él en el sentido de que el Presidente había sido asesinado y en este sentido redactó su mensaje[80]. Esta reacción mental instantánea (a este nivel se descarta la posibilidad de que haya habido una manipulación ideológica consciente, ya que los funcionarios diplomáticos debían informar sobre los hechos y se cuidaban enormemente de "caer en deliberaciones" que pudieran ser interpretadas de maneras diversas) también puede ser entendida a partir de las normas del lenguaje, según las cuales los "líderes revolucionarios" sólo podían "caer asesinados por el enemigo" y a partir de una cultura donde el concepto de suicidio simplemente no existía.

Los funcionarios soviéticos residían en el sector alto de Santiago, el mismo sector donde estaba ubicada la embajada, de manera que no presenciaron personalmente hechos de sangre[81]. El 12 de septiembre la sede diplomática soviética en la avenida Apoquindo amaneció rodeada por militares que no permitían entrar ni salir a nadie. Sin embargo, a poco tiempo ese bloqueo de la embajada fue levantado sin que se observase, según Tsyganchuk, algún otro gesto abiertamente enemistoso contra la sede soviética[82], a diferencia de lo ocurrido con las embajadas de Cuba y de algunos otros países latinoamericanos.

Las dimensiones del golpe y de la ruptura sistémica ocurrida en Chile no fueron apreciadas desde el primer momento por el personal diplomático soviético en Chile. De hecho, todos sus contactos regulares con sus fuentes de información en la sociedad chilena fueron interrumpidos. Moscú

---

[79] La autora de estas líneas se acuerda haber leído a fines de los años 70 la transcripción de estas conversaciones en la revista cubana *Bohemia*.

[80] Entrevista con B. Tsyganchuk, enero de 1998. La noticia de que Allende "había sido ejecutado" fue transmitida también por influyentes medios de comunicación occidentales (véase al respecto, nota 89, más adelante).

[81] Los integrantes de la delegación del Comité Estatal de Planificación soviético (Gosplan), que se alojaban en el Hotel Conquistador en el centro de Santiago, presenciaron situaciones conflictivas, pero sus impresiones demoraron en llegar a conocimiento de la embajada. (Véase Informe en *Serie de Antecedentes* N° 35, Centro de Estudios Públicos.)

[82] Tsyganchuk recuerda situaciones aparentemente paradójicas, como las relaciones de buena vecindad y casi de amistad que estableció en los meses previos al golpe con el general Arellano Stark, que vivía en su mismo edificio. En los primeros días del golpe, la esposa del general junto con la esposa del diplomático soviético paseaban a la guagua (bebé) de esta última, garantizando la esposa del militar con su presencia la seguridad de su vecina soviética.

reclamaba insistentemente información acerca de la situación de Luis Corvalán y del PC chileno. Si bien se suponía que entre el personal de seguridad de la embajada y equipos de seguridad del PC existían planes de actuación en situaciones de emergencia, en la práctica nada funcionó el 11 de septiembre, los contactos fallaron y durante los primeros días del golpe los soviéticos perdieron todo tipo de comunicación con el PC[83].

Días después la comunicación fue restablecida, no por conductos regulares, sino por intermedio de profesionales comunistas, médicos y otros, a los que el personal oficial soviético, muy cerrado y de poca vinculación humana con la sociedad chilena, conocía por razones profesionales. Con el restablecimiento de esos vínculos llegó a conocimiento de la representación soviética la información acerca de las dimensiones de la represión en contra de los partidarios de la UP, cuadro que contrastaba con la propia experiencia que había tenido el personal diplomático soviético[84].

2.4. Suspensión de las relaciones diplomáticas

Es muy posible que la suspensión de las relaciones diplomáticas, que posibilitaría la presentación del régimen de Pinochet como símbolo de la "dictadura militar fascista", no estuviese del todo clara en los primeros días. De hecho, la URSS mantenía relaciones diplomáticas con los regímenes militares de Brasil y Uruguay y no rompería después relaciones con los militares argentinos. Al parecer, en ese momento tampoco los militares chilenos tenían intenciones de romper relaciones con la URSS. Recuerda B. Tsyganchuk que pasados unos días después del golpe, el embajador recibió una invitación formal a una reunión con el ministro de Relaciones Exteriores de la Junta, almirante Carvajal. A la reunión acudió el ministro consejero de la embajada. El sentido de la reunión era manifestar el interés de los nuevos gobernantes de seguir manteniendo relaciones diplomáticas normales con la URSS, información que fue transmitida por el personal de la embajada a Moscú. Sin embargo, el 17 de septiembre en Sofía, Bulgaria, Brezhnev se refirió a los acontecimientos en Chile calificándolos como un "golpe fascista"[85]. Al día siguiente, la embajada recibió de Moscú la resolución sobre la suspensión de relaciones. Entre el 21 y 23 de septiembre, en

[83] Entrevista con B. Tsyganchuk, Moscú, enero de 1998.
[84] Ibídem.
[85] L. Brezhnev, *Por el Curso de Lenin.* Vol. 1 (1978), p. 224.

tres vuelos *charter* de Aeroflot, todos los ciudadanos soviéticos que se encontraban en Chile "en comisión de servicios" abandonaron el país[86].

Aparentemente, no había una opinión única en la dirección soviética acerca de la mantención o suspensión de relaciones con el régimen militar chileno. Las recientemente publicadas memorias de S. Mikoyan (director durante muchos años de la revista *América Latina* de la Academia de Ciencias de la URSS e hijo del presidente del Soviet Supremo, A. Mikoyan) indican que la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, encabezado por A. A. Gromyko, fue contraria a la suspensión de las relaciones, mientras que los "ideólogos" del CC, M. Suslov y B. Ponomarev, eran sus promotores más activos[87]. Dentro de la jerarquía soviética, el peso de ellos, ambos miembros del Politburó, era mayor que el de Gromyko, que apenas era candidato a miembro de Politburó en aquel entonces. Esta versión es apoyada también por varios de nuestros entrevistados[88].

¿Por qué la dirección soviética finalmente toma la decisión de suspender relaciones con Chile, mientras mantiene relaciones con todas las dictaduras del Cono Sur de la época? Creemos que influyó considerablemente la imagen de la UP como "proceso revolucionario", que con todas sus "limitaciones" presentaba una afinidad ideológica con la experiencia e ideología soviéticas. También fueron importantes las imágenes de la brutalidad del golpe con el bombardeo del palacio presidencial y la muerte del Presidente, las que fueron transmitidas por los medios de comunicación de todo el mundo. Sin embargo, creemos que para los soviéticos el factor decisivo a favor de este paso fue el relativamente bajo perfil de las relaciones económicas entre Chile y la URSS. Tampoco Chile revestía gran importancia para la URSS desde el punto de vista geopolítico, por lo que la URSS "no perdía mucho" en términos económicos tras esta suspensión; era más lo que podía ganar capitalizando los efectos políticos de este acto. Un antecedente importante para la toma de decisión soviética fue a su vez la reacción de la opinión pública "progresista" occidental, a pesar de que sus apreciaciones del proceso de la UP eran distintas de las de la dirección soviética[89]. Para los ideólogos soviéticos, a pesar de las "debilidades y

[86] Entrevista con B. Tsyganchuk, Moscú, enero de 1998.

[87] S. Mikoyan, *Soviet Unión and Latin America: Political and Strategic Domain* (1995), p. 41.

[88] Entrevistas con K. Jachaturov (Moscú, febrero de 1998) y con B. Tsyganchuk (Moscú, enero de 1998).

[89] Sobre la visión de Chile entregada por la opinión pública "progresista" occidental, incluyendo prestigiosos medios de comunicación, véase E. M. Korry, "Los EE. UU. en Chile y Chile en los EE. UU", *Estudios Públicos*, 72 (1998), pp. 23 y 24.

vacilaciones" de la UP, no se trataba de un proyecto "socialdemócrata", ajeno a su ideología. El grado de compromiso de la URSS y su partido comunista con el PC chileno, considerado "fuerza directora" del proceso, así como la capacidad de este último de presentar el proceso chileno a través del sistema de categorías e imágenes de la experiencia revolucionaria rusa, a pesar de todas las diferencias evidentes, hacen que los ideólogos soviéticos vean la experiencia de la UP como un intento, aunque fracasado, de llevar adelante la revolución según sus postulados ideológicos.

3. EVALUACIÓN SOVIÉTICA DEL FRACASO DEL "EXPERIMENTO CHILENO": SU IMPORTANCIA PARA EL DEBATE IDEOLÓGICO EXTERNO

Después del golpe, especialmente en los primeros años, se produce en la URSS una avalancha de literatura ideológica, académica y propagandística dedicada a Chile. El tema principal es el análisis de las causas de la derrota. Por otro lado, con la ruptura de las relaciones diplomáticas, Chile desaparece por largo tiempo del seguimiento diplomático soviético, así como del análisis académico orientado a la formulación de políticas bilaterales. Aumenta, en cambio, la importancia de la interpretación ideológica oficial, que se expresa en los documentos reservados de centros analíticos del CC del PCUS de los primeros años postgolpe y en las menciones del caso chileno en los documentos oficiales de los congresos del PCUS (las menciones aparte del caso de Chile, iniciadas en 1971, se mantienen en los posteriores congresos del PCUS, ya después del golpe en Chile)[90]. Entre éstos, cabe destacar los materiales de la discusión realizada en febrero de 1974 en el Instituto del Marxismo-Leninismo del CC del PCUS, que vamos a analizar detalladamente más adelante[91].

Por otra parte, está el debate académico entre los latinoamericanistas soviéticos, con mayor divergencia de opiniones, cuyo diapasón muestra los límites de lo tolerado en la discusión de este tema.

---

[90] Partido Comunista de la Unión Soviética, *Materiales del XXIV Congreso del PCUS* (1971); *Materiales del XXV Congreso del PCUS* (1976); *Materiales del XXVI Congreso del PCUS* (1981).

[91] Instituto del Marxismo-Leninismo del CC del PCUS (informe redactado por A. N. Sobolev), "Revolución y Contrarrevolución: Lecciones de Chile y Problemas de la Lucha de Clases" (1974).

También aumenta la cantidad y la importancia de los documentos propagandísticos, principalmente obra de periodistas y de agencias encargadas de las funciones de propaganda y contrapropaganda masivas. Se distinguen entre ellos textos "para el consumo interno", principalmente de la población adolescente y juvenil, cuyo objetivo era la creación de símbolos de la imaginería romántica revolucionaria contemporánea, y los textos "para la exportación", que se encargaban de situar el caso chileno dentro del bipolarismo de la guerra fría, vinculando directamente el golpe en Chile con la "política imperialista de EE. UU.".

Cabe destacar que tanto en los documentos doctrinarios, como en los académicos o en los propagandísticos, Chile es presentado como un país emblemático.

3.1. Documentos doctrinarios

La evaluación política soviética del golpe militar chileno y del fracaso del "experimento de la Unidad Popular" comienza inmediatamente después de los acontecimientos por medio de documentos abiertos de carácter teórico, elaborados por instituciones de la Academia de Ciencias, y por documentos reservados preparados por instancias analíticas del CC del PCUS[92].

La discusión del tema chileno desde un principio se inscribe en los marcos de un debate ideológico más amplio que el comunismo soviético comienza en ese momento (y a partir de Chile) con la naciente corriente eurocomunista en los principales PC occidentales[93]. La evolución de la

[92] Cabe aclarar que en las ciencias sociales soviéticas siempre existía dicotomía entre los organismos ideológicos oficiales, encargados del desarrollo e interpretación de la doctrina oficial, y las instituciones académicas (Academia de Ciencias y universidades) dedicadas a estudios más variados, entre los cuales podía observarse una mayor amplitud de criterios, dentro de los márgenes aceptados por el sistema. Por otra parte, los estudios en ciencias políticas y sociales, en ambos tipos de instituciones, podían ser abiertos (esto era así cuando cumplían todos los requerimientos establecidos por la censura) y reservados. Estos últimos (los reservados) normalmente contenían datos o interpretaciones que entraban en contradicciones con el discurso oficial.

[93] Motivados por la idea de llegar al socialismo por la "vía pacífica", los PC europeos estuvieron abocados al desarrollo de esta estrategia desde la década de los sesenta. Esto explica su atención especial al "experimento chileno" y su reacción frente a su fracaso. La principal conclusión que sacaron los comunistas europeos del caso chileno se refería a la necesidad de crear amplias mayorías políticas a favor de los cambios en el marco de un sistema democrático. Esto implicaba: a) renunciar a la idea de la "dictadura del proletariado"

percepción soviética de los acontecimientos chilenos resultaría incomprensible al margen de esta discusión.

De hecho, en términos generales, la visión soviética oficial del proceso chileno evoluciona entre 1973 y 1980 desde una posición muy cercana a la expresada antes e inmediatamente después del golpe por el PC chileno, que culpa del fracaso del proyecto de la Unidad Popular principalmente a la ultraizquierda —si bien desde el principio se proclama que la "lección de Chile" consiste en la necesidad de recordar que "toda revolución debe saber defenderse" (entendido ampliamente)—[94], hasta una posición que acentúa la necesidad de la "defensa de la revolución", entendida rigurosamente como defensa armada[95].

La evolución de la posición se da de una manera sutil, por medio de un desplazamiento de acentos. La interpretación inicial de "toda revolución debe saber defenderse" supone, para el caso chileno de la "vía pacífica", la preocupación por crear y mantener mayorías estables a favor del proceso. La interpretación más clásica (defensa = armas) también está presente en el debate, pero ocupa un lugar secundario y subordinado. En la medida en que sube el tono de la discusión con el eurocomunismo, la primera interpretación se debilita cada vez más en los textos soviéticos hasta desaparecer, mientras se fortalece la segunda. Analizaremos a continuación este proceso sobre la base de los documentos concretos.

3.1.1. Sentando bases de la visión oficial soviética de la "vía chilena"

La primera interpretación oficial de la derrota de la Unidad Popular en Chile fue dada por la discusión reservada sobre la "revolución y contrarrevolución" en Chile en el Instituto del Marxismo-Leninismo (IML) del CC del PCUS realizada en febrero de 1974, a pocos meses del golpe

(clave aún en el discurso soviético), pues contradecía el principio democrático, y b) buscar alianzas más amplias que permitieran la participación de los PC en el poder, basado en las mayorías electorales. Esto último se tradujo en las políticas de "compromiso histórico" por parte del comunismo italiano, que apuntaban al establecimiento de una alianza estratégica entre el comunismo y la democracia cristiana de ese país (proyecto que fue truncado por el asesinato de Aldo Moro, su principal aliado DC).

[94] El caso chileno es mencionado en este sentido en un párrafo aparte en el Informe de L. Brezhnev al XXV Congreso del PCUS. Véase Partido Comunista de la Unión Soviética, *XXV Congreso del PCUS: Documentos y Materiales* (1976), p. 43.

[95] En los documentos post 1979, esta idea se desarrolla contrastando el ejemplo de la derrota de la "revolución" en Chile (recién en la década de 1980 se usa para el caso chileno el concepto de "revolución") con el ejemplo del triunfo de una revolución armada en Nicaragua.

chileno. Por su importancia en la elaboración de la pauta de la interpretación soviética de los acontecimientos chilenos, analizaremos aquí los documentos de esta discusión. El informe central allí fue hecho por A. N. Sobolev, director del Departamento del Movimiento Comunista Internacional del IML, máxima autoridad teórica para los temas del movimiento comunista internacional dentro del aparato ideológico soviético[96].

El informe parte de la reafirmación de la "ofensiva histórica" de las "fuerzas de la paz, la democracia y el socialismo"[97]. A partir de ello, la derrota que se está analizando se explica como una manifestación del carácter contradictorio del desarrollo mundial. También se afirma en el mismo primer párrafo la madurez de las "condiciones objetivas" y la debilidad del "factor subjetivo" para la revolución en los "países del capital" en general"[98].

Este punto de partida de la interpretación está llamado a confirmar la validez de la doctrina en general, preocupación significativa, pues nadie ni en el país afectado ni en Occidente en general se hubiera aventurado a cuestionar una de las principales ideologías del siglo en su totalidad, a raíz únicamente del fracaso chileno. Segundo, la experiencia chilena se analiza en el contexto de la situación de "los países capitalistas" y no de los "países en vías del desarrollo"[99], lo que demuestra la vinculación del tema chileno con el de los países europeos y la vinculación del debate con los procesos en los PC de esos países. Lo reconoce el documento declarando que "alrededor de los acontecimientos chilenos se desarrolla una aguerrida lucha ideológica que tiene en su esencia una orientación anticomunista y antimarxista"[100]. Una afirmación de este tipo supone una actitud defensiva de antemano del propuesto enfoque interpretativo. Los supervisores de la "pureza" y rigidez de la doctrina ideológica oficial soviética ya se sienten acorralados frente a la multiplicación de interpretaciones de la realidad política y social, en primer lugar, dentro de la propia izquierda[101].

---

[96] Instituto del Marxismo-Leninismo del CC del PCUS (informe de A. N. Sobolev), "Revolución y Contrarrevolución: Lecciones de Chile y Problemas de la Lucha de Clases" (1975), copia mecanografiada para uso reservado.

[97] Ibídem, p. 1.

[98] Ibídem, p. 1. Por "factor objetivo" se entendía la madurez de las "contradicciones del capitalismo" que posibilitaban la "revolución socialista", mientras que el "factor subjetivo" significaba la capacidad de los "partidos de vanguardia" de realizar tales revoluciones.

[99] Ibídem, p. 1.

[100] Ibídem, p. 2.

[101] En los primeros meses después del golpe chileno, aparece un amplio abanico de interpretaciones en las publicaciones de la izquierda europea y latinoamericana. Los comunis-

A pesar de que el documento es de carácter reservado, contiene referencias múltiples hacia el PC chileno, a quien se le reconoce el primer derecho de evaluar las causas de la derrota[102]. Se llama —y este llamado será respondido en todos los posteriores trabajos soviéticos sobre el tema— a no limitarse a criticar los errores de la UP, sino a apreciar teóricamente sus aciertos[103]. Se compara la truncada experiencia chilena de la "vía pacífica" con la revolución de 1905 en Rusia y con la Comuna de París, atribuyendo el fracaso a la categoría del "ensayo general" de la futura revolución victoriosa[104].

El principal objeto de polémica es la "ultraizquierda", "trotskistas" y "maoístas"[105] (principales encarnaciones del mal en el discurso ideológico soviético) que niegan la posibilidad de la "vía pacífica" y sólo reconocen la revolución armada. Se nombran en este sentido varios autores de la "izquierda radical" occidental[106], pero se tiene en mente la posición de Cuba. El objetivo fundamental del informe y de la "discusión" en general es la defensa del postulado de la "vía pacífica" frente a la llamada "ultraizquierda".

A la vez, ya aparecen aquí las primeras advertencias contra las "desviaciones reformistas" que exageran la gradualidad del proceso: "En algunos casos los acontecimientos en Chile provocaron ánimos de inseguridad, incluso inclinación a la búsqueda de 'nuevas' vías del desarrollo del movimiento obrero, donde se sienten oscilaciones hacia el reformismo"[107]. Ésta ya es una alusión directa a las primeras expresiones del eurocomunismo, pero la discusión aún no ha comenzado y los "desviados" no se nombran[108].

---

tas italianos y franceses se aproximan a formular la idea del "compromiso histórico", es decir, de la necesidad de una alianza entre la izquierda y el centro (PC y DC en el caso italiano), para permitir al PC acceder al poder ("vía pacífica") con el apoyo de una mayoría estable que incluya tanto a los trabajadores como a los sectores medios. Este proyecto explícitamente renunciaría a la "dictadura del proletariado", pronunciándose a favor de los valores de la democracia representativa (véase, por ejemplo, *I Comunisti Italiani e Chili* [1974]). A su vez, sectores de la izquierda latinoamericana, inspirados en la revolución cubana, ven en la derrota de la UP la confirmación de su tesis sobre la imposibilidad de la "vía pacífica" en América Latina. En algunas interpretaciones latinoamericanas aparece incluso, más o menos nítidamente, la idea de que "la URSS traicionó a Allende", en referencias a la falta de la ayuda económica y/o militar por parte de los soviéticos (véase, sobre el tema, I. Turrent, *La Unión Soviética en América Latina: El Caso de la Unidad Popular Chilena, 1970-1973* (1984).

[102] Ibídem, pp. 1-2.

[103] Ibídem, pp. 4-5.

[104] Ibídem, p. 5.

[105] Ibídem, pp. 2, 10-11.

[106] Crivin y P. Suizi, entre otros. Ibídem, pp. 2-3.

[107] Ibídem, p. 11.

[108] Cabe destacar que la "línea correcta", definida como al medio de las desviaciones de izquierda y derecha, es una fórmula tradicional proveniente del "catecismo" redactado por

El objetivo del documento no es tanto explicar los acontecimientos chilenos a partir del análisis de la situación política concreta, sino encauzar la interpretación en el lecho de Procrusto de la doctrina ideológica oficial. De ahí que gran parte del debate se da en torno al bien escolástico problema de las etapas y subetapas de revolución[109]. El significado práctico de todas estas sofisticaciones se reduce a lo siguiente: si la revolución aún estaba en la etapa "democrática y antiimperialista", se requería una alianza más amplia con los sectores medios y la "burguesía nacional"; si en cambio estaba en la etapa socialista, se requería una alianza sólo con aquellos que apoyarían las transformaciones de carácter socialista. Sin casarse con ninguna de estas posiciones que representaban a los dos polos dentro de la UP —encabezados por el PC y el PS, respectivamente—, esta primera interpretación soviética se interna en la selva escolástica de etapas y sub-etapas de transición entre ellas.

Evitando reprochar o acusar directamente al PC chileno de la derrota, esta visión de uno de los más autorizados ideólogos soviéticos plantea los factores que contribuyeron al fracaso como "enseñanzas de Chile" para el movimiento comunista internacional[110]. Bastante ambiguas y difícilmente asumibles, estas "enseñanzas" pueden ser interpretadas como reproches de insuficiente decisión o dureza de la línea. Se trata de las primeras interpretaciones del golpe chileno por parte de ideólogos soviéticos y es evidente el cambio del tono y de enfoque en relación con todo lo que fue escrito en la URSS sobre Chile antes de 1973. Como hemos señalado más arriba, a pesar de la abundancia de la producción analítica previa a 1973, las reglas del juego ideológico impedían a los autores de informes reservados y especialmente de artículos y libros abiertos pronosticar el colapso del "experimento chileno" y/o criticar la conducción del proceso (hasta ese momento aparentemente exitosa) por parte de la UP y el PC chileno.

Ahora se destaca con mucha fuerza que la "forma pacífica del desarrollo de la revolución es una lucha de clases aguerrida en todas las esferas de la vida social con el uso de todas las formas y medios de lucha con excepción de la guerra civil"[111]. En otra parte del texto esta idea aparece

---

Stalin en los años 30, *Historia del PCUS*, donde el camino de la URSS se describe como superación de estas dos "desviaciones". La fórmula resultó de gran comodidad para el discurso soviético y comunista, pues permitía catalogar en una de estas categorías a cualquier opinión divergente.

[109] Ibídem, pp. 19-24.

[110] Ibídem, pp. 35-36.

[111] Ibídem, pp. 35-36.

aun más reforzada y no se mencionan "excepciones": "Para no ser tomada por sorpresa, la clase obrera debe estar preparada para todas las formas de lucha. El rumbo hacia la dominación de todas las formas de lucha supone también la necesaria preparación política y psicológica de la clase obrera y de todos los trabajadores, su disposición permanente a defender la revolución de cualquier maniobra del enemigo"[112]. Para el discurso soviético dirigido al "movimiento comunista internacional" de la época, donde predominaba la clara inclinación por la "vía pacífica", estas palabras sonaron fuertes y algo disonantes.

Una curiosa particularidad de la comprensión soviética de la "vía pacífica" se trasluce de la crítica que hace Sobolev al PC chileno y a la UP, destacando "la idea leninista sobre la necesidad de quebrar el aparato estatal burgués en el curso de la revolución para sustituirlo por el aparato del poder popular". Se supone que la "vía pacífica" agrega el problema de tiempos y ritmos de ese proceso de quiebre, pero no cambia su esencia[113].

El análisis del rol de las Fuerzas Armadas chilenas en el proceso y de la política de la UP al respecto parte de la constatación de la sobrevaloración de la neutralidad y el constitucionalismo de los militares por parte de la izquierda chilena. Sobolev ve a las FF. AA. como un factor profundamente politizado y heterogéneo de la revolución chilena. Según él, la izquierda fracasó en "democratizar" el ejército y atraerlo al lado de la UP[114]. Sin embargo, el desenlace no se ve como fatalmente inevitable. La solución iba por el lado de atraer "para el lado de la democracia" a la mayoría de la masa soldada, de aprovechar la existencia del "importante sector" progresista entre la oficialidad para "aislar los elementos reaccionarios fascistas del cuerpo de mando". El fracaso de la UP en la "lucha por el ejército" se explica por las fallas de su política social[115] (otros autores lo desarrollan como una falla de su política social hacia la clase media). Sin embargo, junto con la idea de la "democratización" de las FF. AA. existentes, se postula la necesidad de la "preparación política, psicológica y organizativa de la clase obrera para defender la revolución"[116].

A la vez, respondiendo implícitamente al naciente eurocomunismo, Sobolev se encarga de subrayar el postulado clave del marxismo soviético de que el único socialismo de verdad es el existente en la URSS y sus

[112] Ibídem, p. 37.
[113] Ibídem, pp. 39-40.
[114] Ibídem, p. 42.
[115] Ibídem, pp. 42-43.
[116] Ibídem, p. 43.

aliados, por lo que debería ser el objetivo final también del proceso chileno, y por lo tanto las vías de acceso no son tan fundamentales y pueden variarse de una etapa a otra de la revolución[117]. Sobolev, entonces, descarta la relación entre la "concepción estratégica" (es decir, el modelo de la sociedad que se propone) y las "formas de lucha"[118]. Recordemos que para la izquierda europea de la época, el "experimento chileno" tenía un atractivo especial precisamente en la medida en que, llevado a cabo por la vía pacífica, sin guerra civil, eventualmente podría llevar a un modelo del socialismo diferente, más humano, y no degenerar en el totalitarismo de tipo estalinista.

La ausencia de políticas para democratizar y atraer a las fuerzas armadas es el principal reproche implícito que se le hace al PC chileno. Eso no significa, sin embrago, que los ideólogos soviéticos *a posteriori* le dieran la razón al "polo revolucionario" de la Unidad Popular. De hecho, las expresiones recién citadas van acompañadas de una dura crítica a la "ultraizquierda", que actuó tanto fuera como dentro de la UP, incluyendo sectores del PS[119]. Esta ambivalencia puede ser explicada por el divorcio entre las lealtades y discursos ideológicos que formaban parte de la rutina política soviética por un lado, y que favorecían la línea del PC, y el sentimiento de desconfianza, aún no expresado públicamente, pero profundamente arraigado en los ideólogos soviéticos, ante esa peligrosa "vía pacífica" capaz de llevar al pecado del revisionismo y reformismo.

Después de las referencias a todos los mencionados "errores" de la UP y "enseñanzas" del proceso chileno, que destruyen gran parte de aquello que la izquierda europea occidental entendía como "vía pacífica hacia el socialismo", el principal ideólogo soviético en el tema del movimiento comunista internacional concluye que "el fracaso de la Unidad Popular no habla sobre la inconsistencia de la vía no armada del desarrollo de la revolución, sino sobre la extrema complejidad de la situación histórica, sobre la enorme fuerza de presión del imperialismo americano e internacional, sobre la fiereza de la resistencia de la reacción, así como sobre las falencias de la acción de la Unidad Popular, sus fallas teóricas y políticas, sobre errores de carácter táctico"[120]. El principal postulado ideológico —la vía pacífica de la revolución— sale inmaculado. Los temas de la "presión del imperialismo" y "resistencia de la reacción"[121] no son objeto de análi-

[117] Ibídem, p. 37.
[118] Ibídem, p. 37.
[119] Ibídem, pp. 32-33.
[120] Ibídem, p. 46.
[121] Ibídem, pp. 6-8.

sis, pero se traen a la postre como un factor implícitamente reconocido. Lo que se intenta en el informe no es explicar lo que pasó en Chile, sino inscribir su incómoda situación en el talmud ideológico oficial.

Posteriormente, sobre la base de los postulados expresados en la discusión reservada, se elaboran una serie de publicaciones abiertas llamadas a reafirmar el postulado de la "vía pacífica" de la revolución, separando aguas implícitamente con los eurocomunistas. La importancia de estas publicaciones radica en que, a diferencia de los documentos reservados, podían y estaban destinadas a ser leídas por "representantes del movimiento comunista internacional" y, en primer lugar, por los líderes comunistas chilenos. Los cargos que los autores de esos textos ocupan dentro de la jerarquía ideológica soviética deberían indicar a los lectores nacionales y extranjeros que se trataba del punto de vista oficial.

El mismo A. Sobolev, orador principal de la discusión reservada, publica cierto tiempo después de ese evento un artículo "programático" sobre Chile en una revista abierta de la Academia de Ciencias, titulado "Experiencia de Chile y Problemas de la Lucha de Clases"[122], donde, dejando de lado referencias a la necesidad de combatir interpretaciones "erróneas" del proceso chileno, se repiten los principales postulados de su informe reservado. Luego aparece una gran cantidad de publicaciones con un margen mayor de diferencias de apreciación, pero basadas en lo fundamental en esa pauta.

Esta pauta fue posteriormente confirmada por V. Volski, entonces director del Instituto de América Latina, en una serie de artículos —entre ellos, "Problemas de la Vía Pacífica hacia el Socialismo" (1974) y "Las Premisas del Paso Pacífico al Socialismo" (1975)— publicados paralelamente en ruso y en castellano, lo que los hizo inmediatamente accesibles a la dirección comunista chilena en la URSS. A pesar de su cargo de director de un instituto académico, V. Volski, que no era especialista en Chile ni en los temas políticos (su especialidad era geografía), aparece en la autoría de estos textos más bien como ideólogo oficial.

En este tipo de escritos se inscribe también el libro escrito por tres funcionarios del Departamento Internacional del CC del PCUS, Kudachkin, Borisov y Tkachenko, *La Revolución Chilena: Su Experiencia y Significación* (1977), y el de uno de los más creativos teóricos marxistas soviéticos (hasta donde la doctrina lo permitía), Yu. Krasin, *La Teoría de la Revolu-*

[122] A. Sobolev, "Experiencias de Chile y Problemas de la Lucha de Clases" (1974). Es importante agregar que si bien la revista académica en la que fue publicado este artículo salía sólo en ruso, este artículo fue traducido al castellano y distribuido como separata, junto con otros documentos propagandísticos en idiomas extranjeros.

ción Socialista: La Herencia Leninista y la Contemporaneidad (1977). Todas estas publicaciones desarrollan y reiteran el postulado de que "la vía pacífica" no anula "las leyes de la revolución" y no significa renuncia a la "dictadura del proletariado". En aquellos años, la adhesión (o rechazo) a esta fórmula trazaba la línea divisoria dentro del movimiento comunista internacional.

Es interesante destacar hoy que el tema chileno atrajo en los años 70 a elementos muy diversos de las ciencias sociales soviéticas. Encontramos entre los autores de trabajos sobre Chile de aquel entonces a múltiples personajes, lejanos a estudios latinoamericanos propiamente tales y que en los tiempos más cercanos van a jugar roles importantes en el pensamiento y política rusos[123].

3.2. Chile en los estudios académicos soviéticos post 1973

En contraste con los textos doctrinarios, que parten de la defensa de la ideología y adaptan para ello, como pueden, ejemplos de su interpretación del caso chileno, los mejores trabajos de los latinoamericanistas, entre ellos de autores como los del Informe reservado del Instituto de América Latina sobre Chile del 1972 analizado en la sección 2.2.2, presentan ahora en sus publicaciones abiertas cuadros más realistas de las circunstancias del fracaso de la UP, ya sin temor de ser acusados de derrotismo.

Los márgenes de libertad de opinión de los autores académicos estaban demarcados por la posición oficial del PCUS sobre el tema (si la había) y por la posición del "partido hermano" que habitualmente seguía con mucho celo todas las publicaciones soviéticas sobre su área, tratando de ver en los matices de interpretación algún mensaje implícito para ellos. Para el

[123] Por ejemplo, Yu. Kariakin, filósofo disidente, estuvo a cargo de la cronología soviética de los mil días de Allende y participó junto a M. Kudackin y otros en la edición del volumen fundamental *Enseñanzas de Chile.* Yu. Kariakin, más famoso en Rusia por sus trabajos sobre Dostoyevski y por haber sido en los tiempos de Gorbachov uno de los diputados más radicalizados del primer congreso de diputados de la URSS democráticamente elegido, hoy es uno de los intelectuales anticomunistas más fervientes en Rusia. En los años setenta escribía con pasión sobre Chile, aparentemente viendo en el proyecto de Allende una alternativa del "socialismo con rostro humano". Por otro lado, encontramos una peculiar publicación fechada en 1976 bajo el título "América Latina en la Lucha contra la Reacción y el Neocolonialismo: La Lucha de los Partidos Comunistas de América Latina contra el Neocolonialismo de EE.UU. por el Frente Único Antiimperialista" . Su autor fue G. Seleznіov, actual Presidente de la Duma (Parlamento) en Rusia, dirigente del PC de Rusia y uno de los políticos más influyentes del país; se trata de la publicación de su tesis doctoral defendida en la Academia de Ciencias Sociales (Escuela de cuadros) del CC del PCUS, requisito obligatorio para el ascenso en la nomenclatura. También es sobre Chile.

lector soviético especializado, a partir del nombre del autor y la revista donde aparecía el artículo, estaba claro si se trataba de la definición de la línea oficial y de un texto que sería tomado en alguna consideración en la elaboración de las políticas concretas, o si se trataba de un debate de ideas entre los investigadores dedicados al tema que sólo de manera indirecta podría influir en los funcionarios de niveles intermedios de las instancias de toma de decisiones[124].

La mayoría de las publicaciones dedicadas a aspectos específicos del proceso chileno combinan el elogio a los logros del gobierno de Allende en áreas determinadas (especialmente en la primera etapa del gobierno) con crítica de sus errores, supuestamente evitables, que se iban acumulando al final del período. La mayoría de los autores rechazan explícitamente y con vehemencia la idea de que la "vía chilena" en cuanto "vía pacífica" hubiese sido inviable y estuviese condenada al fracaso desde antemano. El fervor de la argumentación hace sospechar que implícitamente en muchos casos se cree lo contrario. El fracaso se atribuye al "factor subjetivo", errores de conducción de la "vanguardia revolucionaria" en diversos campos de actividad política y social[125].

Entre los estudios de carácter académico podemos destacar la *Crónica Política de la Revolución Chilena* (1975), preparado por I. Zorina y Yu. Kariakin[126], un esfuerzo valioso por reconstruir los mil días de Allende, día

---

[124] Muchos estudios occidentales de la política soviética no logran percibir esta distinción y se basan en textos que difieren mucho entre sí en lo que toca a su incidencia en la política soviética. Véase, por ejemplo, I. Turrent, *América Latina y la Unión Soviética. Caso de la Unidad Popular Chilena* (1983). La autora, que no lee en ruso, reconstruye la política soviética hacia Chile a través de las publicaciones abiertas soviéticas en idiomas extranjeros, que incluyen ediciones propagandísticas, y la versión de la revista *América Latina* en castellano, tratando de descubrir la evolución de la política soviética a través de los matices del lenguaje de estos documentos. Su estudio puede ilustrar sobre las percepciones del discurso soviético respecto a Chile, dirigido hacia el exterior, pero no sobre la política propiamente tal.

[125] M. Kudachkin, A. Kutsenkov, Yu. Kariakin y N. Kolobashin (editores), *Enseñanzas de Chile* (1977). El libro, que pretende ser u análisis fundamental sobre el caso chileno y en cierta medida "cerrar el tema", incluye artículos sobre los siguientes temas: problemas económicos de la revolución chilena (E. Kosarev); la clase obrera en la revolución chilena (T. Ogurtsova); sindicatos y transformaciones revolucionarias (L. Pegusheva); Unidad Popular y las capas medias urbanas (N. Konovalova); Unidad Popular y la cuestión agraria (A. Galkina); el gobierno y las Fuerzas Armadas (A. Shulgovski); Unidad Popular y la iglesia católica (N. Potashinskaia); revolución y el Partido Demócrata Cristiano (I. Zorina); ultraizquierda y el proceso revolucionario en Chile (N. Kolobashin); Unidad Popular y medios de comunicación de masas (A. Medvedenko), etc. Véase también, por ejemplo, M. Kulakov, "Transformaciones Agrarias y la Oposición Antigubernamental en el Campo" (1977); V. Kurochkin, "La Prensa de Derecha y las Fuerzas Armadas en Chile" (1975); E. Kosarev, "La Economía y la Vía Pacífica de la Revolución" (1974), etc.

[126] Y. Zorina y Yu. Kariakin, *Crónica Política de la Revolución Chilena* (1975).

tras día, a través de la prensa y fuentes disponibles para autores soviéticos. Revela el nivel de conocimiento del tema existente en la URSS y demuestra a qué hechos se atribuía un mayor o menor significado. Puede ser interpretado como una "crónica de posibilidades perdidas", pues insinúa la gran perspectiva que habría podido proyectar la "vía pacífica" chilena; registra todos los intentos de entendimiento con el centro político hasta los últimos días del gobierno de la Unidad Popular, así como las medidas y propuestas del PC a favor del avance del proceso. En todos los puntos donde existieron discrepancias entre el PC y el PS acerca de la conducción del gobierno, se toma explícitamente la posición a favor del PC, mientras que la "acción de ultraizquierda" es presentada como la principal culpable de la pérdida de las posibilidades de entendimiento. Si bien se trata de un estudio valioso, no siempre los autores logran destacar los acontecimientos políticos de mayor significancia, especialmente cuando se trata de acciones del gobierno o declaraciones de sus líderes que provocaban mayor preocupación en diversos grupos de la sociedad chilena (empresarios, clase media, militares, medios de comunicación, etc.). No se refleja la dinámica de las dificultades económicas internas, incluyendo la inflación y el desabastecimiento. El descontento de los pequeños y medianos empresarios con las expropiaciones se menciona en el contexto de excesos de la "ultraizquierda", sin mencionar borrosos límites de esas políticas por parte del gobierno, ni la compleja relación entre el propio Allende y la "ultraizquierda" (ya mencionada en el informe reservado de 1972).

Los polos de la interpretación académica soviética del fracaso de la UP se pueden apreciar en los trabajos de Yu. Koroliov y K. Maidanik, ambos, autores de prestigio, cuyas opiniones eran consideradas por las instancias de toma de decisiones.

En 1976, Yu. Koroliov publicó su libro *Chile: Revolución y Contrarrevolución* (1976), donde apoyándose en citas de los documentos del propio PCUS y del PC chileno interpreta la insuficiente "defensa de la revolución" como fracaso de la izquierda en crear una amplia alianza con los sectores medios de la sociedad chilena y su principal referente político, la Democracia Cristiana. El viraje de las FF. AA. hacia posiciones contrarias a la UP y su opción por un golpe de Estado no se presentan como algo inevitable, sino que se relacionan con la incapacidad de la UP de satisfacer las expectativas de la clase media. La "vía pacífica" es posible, siempre y cuando se apoye en una mayoría social y política sólida.

Hay que reconocer que en esta interpretación, bastante cercana a la de los "eurocomunistas", el autor elude cuidadosamente el tema de que la

obtención de tal "mayoría" implicaba necesariamente un proyecto de sociedad distinto[127].

Bastante disonante con éstas y en general con la mayoría de las publicaciones aparece el artículo de K. Maidanik "Acerca de las Enseñanzas de Chile" (1974)[128]. El último romántico revolucionario y eterno "cabeza de pistola" de la latinoamericanística soviética, tal vez el más conocido en los ambientes políticos y académicos del continente, es el único autor soviético cuyo análisis de las causas de la derrota sintoniza con el discurso del PS chileno de la época: había que avanzar más rápido y pasar a otras etapas y formas de la revolución. La vía pacífica en América Latina puede servir sólo para etapa inicial del proceso. La publicación provocó fuertes reacciones de los dirigentes del PC chileno, que creyeron ver en ella una nueva versión del discurso oficial. Los funcionarios del CC del PCUS tuvieron que dar explicaciones en privado, destacando que se trataba de un punto de vista particular del investigador. El texto, sin embargo, tuvo circulación y fue ampliamente comentado entre personas encargadas de la toma de decisiones en la política latinoamericana soviética[129].

3.3. Chile en la propaganda soviética: El tema de la intervención norteamericana en Chile

Autores muy diversos encontramos también en el tercer grupo de publicaciones sobre Chile en la URSS. Se trata de publicaciones abiertamente propagandísticas, tanto para el consumo interno soviético como para

[127] En los años 70, Koroliov era uno de los autores académicos soviéticos más apreciados por los comunistas chilenos. Sin embargo, sus opiniones acerca de la evolución de Chile bajo el régimen militar, vertidas a fines de los 80, le significaran descalificaciones groseras por parte de sus antiguos interlocutores.

[128] K. Maidanik, "Acerca de las enseñanzas de Chile" (1974). Este investigador soviético se caracteriza, desde los años 60 en adelante, por la cercanía constante de sus posiciones con las de la izquierda "procubana" latinoamericana, así como por un gran involucramiento emocional con la "revolución latinoamericana" y su amistad personal con muchos de sus líderes. Su relación con las instancias de la toma de decisiones aparece como algo ambigua. Por un lado, sus posiciones se distanciaban siempre de las oficiales y de las predominantes en el ambiente académico, lo que le significaba reiteradas críticas y castigos partidistas y sonrisas condescendientes de sus colegas. Por otro lado, a pesar de ello, sus análisis eran solicitados por diversos organismos de toma de decisiones (desde el CC del PCUS hasta la KGB), con cuyos encargados latinoamericanistas mantenía una comunicación fluida que él mismo consideraba amistad personal (entrevistas con K. Maidanik, N. Leonov, V. Kazakov, A. Sosnovski, Moscú, 1997-1999).

[129] Desde los años 80 y hasta ahora es el latinoamericanista soviético (ruso) más y mejor citado en las publicaciones comunistas chilenas.

ser utilizadas en la guerra propagandísica contra los EE. UU. Aquí encontramos biografías noveladas de Salvador Allende, Víctor Jara y otros mártires de la izquierda chilena, novelas y piezas teatrales de autores soviéticos (en su mayoría periodistas) ambientadas en Chile, reportajes periodísticos y otros similares sobre el golpe[130]. Es importante destacar que sólo en este grupo de publicaciones, especialmente en las provenientes de la agencia de prensa Novosti, que tenía entre sus funciones la propaganda soviética en el extranjero, aparece el tema de la intervención norteamericana en Chile[131]. Son estas editoriales las que comentan y posteriormente publican en ruso el informe de la Comisión Church, el libro del fiscal norteamericano Propper, *Laberinto* (1980). Prácticamente todas las referencias al apoyo norteamericano al golpe se basan en fuentes norteamericanas y el tema mismo aparece no tanto como debate o explicación de la derrota del "experimento chileno", sino como tema de la lucha ideológica y de imágenes con los EE. UU.

Esta ausencia del tema de la intervención norteamericana en Chile en los textos académicos y teóricos se explica por la pertenencia de éstos al ámbito de la discusión de la "teoría de la revolución" y no de *real-politik*. Desde la perspectiva de la teoría revolucionaria, el imperialismo se comportó justamente cómo se esperaba de él, es decir, actuó defendiendo sus intereses. Eran las "fuerzas revolucionarias" las que deberían estar a la altura de las circunstancias para resultar más fuertes que el imperialismo.

No obstante, las consideraciones del ámbito de *real-politik* estaban en la mente de los que tomaban las decisiones respecto de Chile en Moscú. K. Brutenz, ex número dos del Departamento Internacional del PCUS, confiesa haber tenido el presentimento de que las cosas en Chile terminirían mal, pues "no lo permitirán"[132] (esta forma gramatical impersonal utilizada por nuestro interlocutor es sintomática, siendo referida al enemigo principal de entonces: los EE. UU.). Pero la doctrina que propiciaba la transición del mundo entero al socialismo no le hubier0a permitido verbalizar la aceptación de la división del mundo en las esferas de influencia reconocidas. Quienes tenían este "presentimiento" cuidaban, por consiguiente, de no expresarlo en los documentos oficiales que redactaban.

---

[130] Podemos mencionar aquí la biografía de *Salvador Allende* por I. Lavretski (1976); el libro de V. Chernyshov, *Complot de las "Momias"* (1977), y la pieza de G. Borovik, *Diálogo Inconcluso* (1974), referida a un diálogo imaginario entre Allende y el Che Guevara. El hecho de que se aceptaba el carácter "inconcluso" de tal dialogo, a pesar de la posición del autor a favor de la vía de Allende, ya fue una transgresión, pero fue aceptada.

[131] Véase, por ejemplo, el libro de K. Jachaturov, *Confrontación de las Dos Américas* (1976).

[132] Entrevista con K. Brutenz, Moscú, abril de 1999.

4. LECTURA DE LA POSICIÓN SOVIÉTICA HECHA POR EL PARTIDO COMUNITA CHILENO

Los dirigentes comunistas chilenos, acostumbrados por décadas a venerar la palabra proveniente del Partido Comunista soviético, especialmente cuando se refería a su país y a la evaluación de su actividad, seguían muy atentamente todas las publicaciones soviéticas dedicadas al análisis de la Unidad Popular. El hecho de que la "dirección exterior" del PC chileno permaneció en Moscú durante los años en que se realiza el análisis de las causas de la derrota, le permitió conocer aún más de cerca la producción soviética sobre el tema.

Los dirigentes del comunismo chileno, muy interiorizados de la estructura política y procedimientos internos soviéticos, sabían diferenciar entre los documentos académicos, que eran seguidos más bien con el afán de asegurar el respeto a su propia línea partidista, y los documentos provenientes de las estructuras políticas soviéticas que se interpretaban como mensajes subterráneos dirigidos a ellos. ¿Cómo los leyeron los dirigentes comunistas chilenos?

En las memorias recientemente publicadas de Luis Corvalán y de Orlando Millas[133], el tema de la reacción soviética al golpe chileno está presente en cuanto opinión o actitud del PCUS o de Brezhnev personalmente. La visión de los latinoamericanistas soviéticos es tenida en cuenta cuando se percibe como manifestación de la posición oficial, y vista con recelo cuando se sospecha que contiene alguna transgresión.

Luis Corvalán se hace cargo plenamente de la línea del PCCH de los años 80 —conocida como "política de la rebelión popular", que proclama "el derecho del pueblo a la rebelión contra la tiranía"— y se pronuncia a favor del uso de "todas las formas de lucha", lo que en la práctica implicaba la incorporación de los métodos armados al accionar del PC criollo. Para fundamentar su posición, en el capítulo de sus memorias dedicado precisamente a la ausencia de una "política militar" por parte del PC en los años de Allende, se refiere a lo que el PC chileno leyó como posición soviética oficial en los primeros años postgolpe:

> Cuando salí al exilio, en Moscú estaba en boga la opinión de Leonid Ilich Brezhnev acerca de porqué había sido derrocado el gobierno de Allende. "Toda revolución debe saber defenderse" había di-

[133] L. Corvalán, *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias* (1997); O. Millas, *Memorias 1957-1991: Una Disgresión.* (1996).

> cho el Secretario General del Partido Soviético[134]. Estas palabras sonaban como una explicación sencilla y clara de nuestra derrota. Las habían hecho suyas los dirigentes comunistas que allí residían. Yo también las hice mías, más o menos mecánicamente, irreflexivamente… Luego acuñamos una frase que se hizo igualmente célebre, la de "el vacío histórico" en la política de nuestro Partido. Consistía en el hecho de que habiéndose preocupado, a lo largo de su vida, de los trabajadores, de las mujeres, de los campesinos, de los jóvenes, de los intelectuales, de los pequeños y medianos empresarios, y habiéndose formado un pensamiento y fijado una conducta en relación a cada sector social, el Partido carecía, sin embargo, de una posición en el terreno militar. Carecía de una política en este aspecto[135].

Es sintomático el vínculo que se establece entre la idea del "vacío histórico" y la opinión expresada por Brezhnev, como también es sintomático el reconocimiento de que esas opiniones fueran hechas suyas por el autor "mecánicamente, irreflexivamente", pues provenían de la autoridad máxima del movimiento político mundial al cual pertenecía.

Este "vacío histórico" fue llenado con la preparación de los propios "cuadros militares" del PC, los que años más tarde formarían la base del Frente Patriótico Manuel Rodriguez (FPMR) y permitirían al PC plantear temas como "todas las formas de lucha" (recordemos que en la URSS la fórmula "todas las formas de lucha" en relación a Chile aparece por primera vez en el informe de Sobolev en la discusión del año 1974) y de "rebelión popular". Cabe destacar que la concepción del "vacío histórico" va más allá de la percepción de la necesidad de combatir con fuerza a una dictadura militar: se interpreta como una falla histórica en el PC chileno, que debe ser corregida con la incorporación de políticas militares en el accionar del PC, como elemento permanente e insoslayable.

Reconocer este "vacío histórico" para el PC chileno implica a la vez dar la razón a las críticas que Fidel Castro formulara a sus políticas anteriores y provoca un acercamiento a Cuba, donde inmediatamente después del golpe comienza la preparación de los cuadros militares del PC chileno.

Entre el material desclasificado hasta este momento encontramos un documento del CC del PCUS en el que se da cuenta de un curso de preparación militar en la URSS, de nueve meses de duración, impartido en 1975-1976 a un grupo de militantes del Partido Socialista chileno. El mismo

---

[134] L. Corvalán se refiere aquí a la fórmula utilizada en el párrafo referente a Chile en el informe de L. Brezhnev en el XXV Congreso del PCUS en 1976. Véase, Partido Comunista de la Unión Soviética, *XXV Congreso del PCUS. Documentos y Materiales* (1976).

[135] L. Corvalán, *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias* (1997), p. 163.

documento informa de una solicitud de Carlos Altamirano, de diciembre de 1976, para que la URSS reciba nuevamente en 1977 a un grupo de 15 militantes socialistas para cursos de preparación militar de once meses de duración[136]. Cabe destacar que las relaciones a nivel interpartidista entre el PCUS y el PS chileno, y que incluyen a los últimos en las listas de beneficiarios de la ayuda soviética, se establecen después de 1973. Con todo, el vicejefe del Departamento Internacional del CC del PCUS, elevando esta solicitud a la reunión del Secretariado del CC, señala que el "compañero L. Corvalán apoya la solicitud del compañero C. Altamirano". La resolución al respecto se toma a nivel del Secretariado del CC del PCUS, siendo acompañada de firmas de los más altos líderes soviéticos, incluyendo a L. Brezhnev, y del cumplimiento se encarga el Ministerio de Defensa de la URSS (véase Anexo [B.1], pp. 146-148).

Lo que el PC chileno solicita al PCUS en esos años es el apoyo a la actividad clandestina de sus equipos políticos. Así, en 1978 el secretariado del CC del PCUS aprueba recibir en la URSS a 5 dirigentes del PC chileno para "su documentación"[137] y "aprendizaje de los métodos del trabajo clandestino". La solicitud, firmada por L. Corvalán, se inscribe en los marcos del plan de "reemplazo de los dirigentes del PCCh que trabajan clandestinamente en Chile y Argentina", por lo que se aprueba también recibir en la URSS a "3 compañeros de los países fronterizos con Chile para la elaboración, con su participación, del plan de traslado de los dirigentes del PCCh". De lo anterior se puede concluir que tal plan se elaboraría también en Moscú, con la participación de los "organismos competentes", a los que se encomienda recibir a este grupo de comunistas chilenos[138] (véase Anexo [B.2], pp. 149-152).

Esta nueva línea de cooperación entre el PCUS y el PC chileno (y, mediante su patrocinio, con otros partidos de la izquierda chilena), destinada a preparar a los cuadros chilenos para "todas las formas de lucha" aparece después de 1973, modificando la composición de los interlocutores soviéticos del PC chileno (ya no son sólo sindicatos, editoriales, organismos de cooperación económica y cultural y afines, sin militares y servicios de seguridad), lo que se refleja también en la modificación del discurso que de la parte soviética escuchan los chilenos. Todo eso contribuye indudable-

[136] Véanse documentos y resolución en Anexo (B.1), pp. 146-148.

[137] Al parecer, se refiere a la fabricación de documentos falsos con los cuales ingresarían clandestinamente a Chile. Según A. Sosnovski, quien se desempañó a fines de los años setenta como intérprete en el CC del PCUS, en el Departamento Internacional existía una sección, heredada aún de Komintern, que se dedicaba precisamente a la fabricación de documentos y otros implementos para la actividad clandestina de los PC.

[138] Véanse documentos y resolución en Anexo (B.2), pp. 149-152.

mente al llamado "viraje militarista" en el PC chileno en septiembre de 1980.

En sus memorias, Luis Corvalán destaca que "el discurso del 3 de septiembre de 1980, que invocaba el derecho a la rebelión [el discurso que el mismo Corvalán pronunció en Moscú anunciando el viraje en la política del PC chileno], tuvo también cierta repercusión internacional. Logró publicidad en las páginas de *Pravda* en Moscú, de *Granma* en La Habana y del *Nuevo Diario* en Managua. Lo reprodujeron las revistas *América Latina* del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS, la revista *Paz y Socialismo*, que editaban en Praga los partidos comunistas, y la revista *Estudios* del Partido Comunista de Uruguay"[139]. Esta larga enumeración sólo puede ser interpretada como el deseo de destacar que el cambio de la línea política del PC chileno contaba con el apoyo tanto de la URSS y de sus aliados del movimiento comunista internacional, así como de Cuba y sus aliados revolucionarios latinoamericanos.

Las memorias de Orlando Millas tienen un carácter menos oficial partidista y más personal. Ya enfermo y con dificultades para escribir, el autor las dictó en los últimos años de su vida, coincidentes con el fin del "socialismo real" y el retorno de Chile a la democracia por una vía distinta a la propuesta por el PC chileno. O. Millas intenta allí dar una visión propia de las políticas del PCCh de los últimos 25 años, de la URSS y de la realidad que le tocó vivir personalmente. En una compleja y confusa mezcolanza de críticas al dogmatismo partidista y afirmaciones no menos escolásticas y dogmáticas, propias de alguien que quiere conciliar la fe antigua con la reforma, O. Millas trata de presentarse como una especie de disidente interno, opositor inicial al "viraje militarista" en el PC chileno, amigo de "eurocomunistas" y observador perspicaz que desde hace tiempo había percibido las llagas del socialismo real. Si bien tanto sus escritos de la época como los recuerdos que guardan de él los latinoamericanistas soviéticos con los que se relacionó durante su vida en la URSS (incluyendo la autora de estas líneas), hacen dudar de estas afirmaciones, las memorias publicadas a principios de los años 1990 contienen recuerdos que permiten apreciar mejor la influencia del "factor URSS" en el viraje político del PCCH.

O. Millas formó parte de la primera "dirección en el exterior" del PC chileno tras el golpe. En sus memorias destaca la importancia de la primera reunión de la Comisión Política del PC chileno en el exilio, realizada en Moscú en 1974, en la que participaron Volodia Teitelboim, Gladys Marín, Manuel Cantero y el propio Orlando Millas. Fue en esa reunión

[139] L. Corvalán, *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias* (1997), p. 277.

donde se aprobó la decisión de comenzar la preparación de los "cuadros militares" del PC en Cuba. Según Millas, la idea del "vacío histórico" de "no contar con fuerzas militares" en el PC chileno era originaria de Fidel y "hecha suya por algunos dirigentes del Coordinardor Exterior, y que poco a poco empezó a aparecer en textos oficiales como formulación asimilada por el Partido Comunista de Chile"[140].

Estos "cuadros militares" del PC chileno —entre los cuales había muchos hijos de los antiguos dirigentes comunistas (promotores de la "vía pacífica", sindicalistas y parlamentarios)—, motivados por sus instructores cubanos, participarían, a fines de los 70, en la Revolución Sandinista en Nicaragua y adquirirían allí su primera experiencia militar práctica. Contando con ellos en Chile a principios de los años 80, el PC chileno emprende la creación del Frente Patriótico Manuel Rodriguez. A su cabeza se colocan "cuadros" preparados en la década anterior en Cuba.

Pero volvamos a 1974, a la reunión de la Comisión Política del PC chileno en Moscú. Según Millas, también fue objeto de discusión en esa primera reunión de la comisión política del PC chileno tras el golpe "el contenido de dos artículos de analistas soviéticos dando versiones críticas de lo sucedido en Chile"[141]. O. Millas no nombra a los autores de esos textos que tanto impacto causaron en su partido, pero a juzgar por las fechas, con toda seguridad uno de ellos se trataría del artículo "abierto" de A. Sobolev[142], elaborado sobre la base del mencionado informe reservado (correspondiente a la discusión realizada en febrero de 1974), puesto que fue el primer análisis público soviético del tema y su pluma pertenecía a uno de los teóricos oficiales del PCUS. La ubicación del segundo texto clave se hace más difícil, pues las siguientes publicaciones soviéticas sobre el tema aparecen recién en mayo de 1974 y se desconoce la fecha exacta de la mencionada reunión. De todas maneras, la publicación que con mayor probabilidad podría haber atraído la atención de los dirigentes comunistas chilenos sería, a nuestro modo de ver, el artículo de V. Volski, director del Instituto de América Latina, "Problemas de la Vía Pacífica Hacia el Socialismo" (1974), cuya opinión también podía ser percibida como oficial, dado el cargo que él ocupaba y cuyos escritos de 1974 Millas critica en otra parte de sus memorias.

Resulta notable de todas maneras que la discusión de los análisis soviéticos formara parte de la agenda de esa primera reunión de la direc-

---

[140] O. Millas, *Memorias 1957-1991: Una Disgresión* (1996), p. 187.
[141] Ibídem, p. 189.
[142] A. Sobolev, "Experiencia de Chile y Problemas de la Lucha de Clases" (1974).

ción comunista postgolpe. ¿Cuál era la lectura que de esos textos hacían los chilenos? O. Millas plantea:

> Ellos no escatimaban loas personales a Salvador Allende y palabras encomiásticas sobre su gobierno y sobre el Partido Comunista de Chile; pero comenzaban a desenrollar su culebra afirmando, como después se hizo característico, de que habríamos menospreciado ciertas supuestas leyes de todo proceso revolucionario[143].

Más adelante, Millas cita como ejemplo de "condena apocalíptica [...] contra la conducta de nuestro partido y la del Presidente Allende" las siguientes expresiones aparecidas en un artículo de V. Volski, aun cuando Volski no nombra al PC chileno ni a Allende: "la renuncia, aunque sea temporal, a la perspectiva socialista, el retroceso respecto de las tareas impuestas por ésta, el anhelo de disfrazarla debido a los objetivos, falsamente entendidos, de mantener la unidad con los aliados no socialistas significa una desviación oportunista de derecha"[144].

O. Millas trata de aparecer en sus memorias como el único visionario temprano dentro de la dirección comunista chilena que se opuso desde un principio a la "militarización" del partido y a las críticas del "hermano mayor" conducentes implícitamente a ese cambio de rumbo. Los ex funcionarios del Departamento Internacional del CC del PCUS y otros organismos ideológicos soviéticos que trataban en esos años con los exiliados chilenos en Moscú niegan rotundamente, con profunda y sincera convicción, tanto la supuesta inducción al militarismo en el discurso soviético, como la mínima expresión de malestar o de divergencia en alguno de los dirigentes chilenos residentes en Moscú[145]. Llama la atención que la incorporación de cursos militares y de seguridad en relación con el PC chileno no sea percibida por los ex funcionarios soviéticos como "inducción al militarismo".

En un mundo de lenguajes ritualizados y herméticos, estamos más bien frente a un caso de lecturas distintas de los mismos discursos a partir de experiencias y sensibilidades diferentes. Efectivamente, la sensibilidad herida de la directiva exiliada del PC chileno busca en todos los discursos de sus aliados del movimiento comunista internacional una alusión a cómo la falta de un componente "de fuerza" en la política del PC chileno durante

---

[143] O. Millas, *Memorias 1957-1991: Una Disgresión* (1996), p. 189.

[144] V. Volski, "Problemas de la Vía Pacífica hacia el Socialismo" (1974), citado por O. Millas en *Memorias 1957-1991. Una Disgresión* (1996), pp. 248-249.

[145] Entrevistas con I. Rybalkin, K. Jachaturov, A. Sosnovski, Moscú 1997-1999. "Con los chilenos todo estaba muy claro. Jamás hubo discusión alguna o alguna divergencia", nos confirman nuestros entrevistados.

el gobierno de Allende contribuyó a su fatal desenlace. Si bien el discurso soviético al respecto es perfectamente ambiguo y ambivalente, rescatan de él aquello que viene a afirmar su nueva línea y a ayudarles a convencerse de ella. A pesar de sus intentos de extrapolar su visión de 1990 al pasado, el memorista citado fue parte indiscutida de ese proceso en aquellos años.

También como argumentos a favor de su nueva estrategia fueron interpretados por los comunistas chilenos en Moscú los postulados tanto de R. Arismendi como de teóricos soviéticos, acerca de la presencia de una "situación revolucionaria de carácter general" en América Latina, por lo que faltaba solamente encender el pajar[146], así como la experiencia de la revolución sandinista en Nicaragua y su evaluación en los países socialistas.

A su vez, con el distanciamiento entre la URSS y los PC más importantes del mundo occidental, el italiano y el francés, el discurso sobre la "vía pacífica" de la revolución, si bien permanecía en todos los documentos oficiales del PCUS, perdía su actualidad y quedaba, al igual que tantos otros, como mero referente teórico. Los ancianos dirigentes ideológicos del PCUS, pasando por encima cualquier consideración de prudencia política, se dejaban llevar cada vez más por las sensibilidades.

Los estudiosos rusos de la guerra de Afganistán señalan que la decisión de intervenir militarmente en ese país asiático (diciembre de 1979) fue fundamentada por sus partidarios en la reunión del Politburó por la necesidad de "evitar otro Chile", pero esta vez "en nuestras fronteras"[147]. Este argumento fue utilizado ampliamente durante los primeros meses de esa impopular guerra por los "propagandistas" del PCUS en las reuniones con las bases, para justificar la acción militar soviética. Demuestra que a nivel de clichés ideológicos de consumo interno, en el PCUS se llegó a fines de los años setenta a percibir el fracaso de la UP en Chile como un conflicto perdido de la guerra fría, que tal vez se habría podido salvar con mayor decisión de sus actores y aliados para "defenderse"; en otras palabras, que había faltado el factor "fuerza". Cabe destacar que esta visión contrasta absolutamente con las conclusiones de los estudios académicos latinoamericanistas sobre el tema.

Recuerda I. Rybalkin que en una entrevista personal entre L. Corvalán y B. Ponomariov, jefe del Departamento Internacional y secretario del

[146] Un avance de esa idea la encontramos ya en el informe de Sobolev en la Discusión de 1974 en el Instituto del Marxismo-Leninismo, en la afirmación acerca de la madurez de las condiciones objetivas e insuficiencia de las condiciones subjetivas para la revolución en Occidente. Véase su desarrollo en R. Arismendi, "Lenin, Revolución y América Latina" (1978) y su debate, en la revista *América Latina* (Moscú, 1978).

[147] G. Arbatov, "Del pasado reciente" (1990).

CC, este último, ya terminada la parte oficial y despidiendo a su invitado, de repente le tiró: "Nosotros, por supuesto, estamos en contra del terror individual, pero ¿cómo ustedes soportan tantos años a ese Pinochet y no pueden hacer nada?" Los asesores latinoamericanistas, encargados de seguimiento y elaboración de políticas concretas, quedaron con la boca abierta frente a semejante salida del libreto del octagenario secretario del CC. Por parte del invitado, al parecer, fue interpretado como la posición oficial soviética al respecto[148].

Los cambios en el discurso y la práctica internacional soviéticos a principios de los ochenta (intervención en Afganistán, endurecimiento de las posturas en la contraposición nuclear con los EE.UU., agudización de los múltiples conflictos "de baja intensidad", incluyendo el de Centroamérica), fortalecen en el PC chileno la percepción de afinidad de su nueva línea con la política internacional de la URSS.

Conforme a los documentos recopilados, a partir de 1980 también se solicita la preparación de los cuadros militares del PC chileno a la URSS. Si en los años setenta se trató de aprendizaje de sobreviviencia en condiciones de clandestinidad de los militantes del PC (la preparación militar es solicitada por el PS), en 1980 el Secretariado del CC del PCUS aprueba la solicitud del PC chileno, nuevamente presentada por L. Corvalán, de preparar en la URSS a 15 militantes comunistas chilenos para actividades de "desestabilización, incluyendo actos de sabotaje y operaciones tipo "commandos"[149] (véase Anexo [B.3], pp. 153-155). Nuevamente, la tarea se encarga al Ministerio de Defensa de la URSS. Si bien la URSS nunca se convierte en el escenario principal de la preparación de los "cuadros militares" para el comunismo chileno, la aceptación de esas solicitudes puede ser interpetada como solidaridad plena de la máxima dirección de la URSS con la política de la "rebelión popular" del PC chileno.

Indudablemente fueron los factores internos, la propia experiencia vivida, la frustración de la derrota, etc., los decisivos en el cambio de línea del Partido Comunista de Chile. El PC chileno necesitaba de una estrategia definida para combatir la dictadura y la encontró en la fórmula de la "rebelión popular". Ahora es la vía de las armas el camino para acabar con la dictadura y a la vez (es muy importante esto) llevar adelante la revolución.

Sin embargo, jugó un papel de refuerzo ideológico la lectura que los comunistas chilenos hicieron de los análisis soviéticos oficiales del tema chileno, percibiendo desde su sensibilidad herida tal vez los niveles más profundos del sentir político de los ideólogos soviéticos.

[148] Entrevista con I. Rybalkin, Moscú, 1998.
[149] Véanse documentos y resolución, en Anexo (B.3), pp. 153-155.

ANEXO[1]

A) Informes (1973)

A. 1. Situación en Chile (21 de febrero de 1973)..... pp. 137-140
A. 2. Resultados de las elecciones parlamentarias en Chile (16 de marzo de 1973) ..... pp. 141-143
A. 3. Acerca de la situación en Chile (16 de julio de 1973)..... pp. 144-145

B. Expedientes de resoluciones (1976-1980)

B. 1. —Asunto: Sobre curso de preparación militar realizado en la URSS a grupo de representantes del Partido Socialista chileno entre 1975-1976, y sobre solicitud de nuevo curso de preparación militar para 15 representantes del PSCH en 1977 (29 de diciembre de 1976) ..... p. 146
—Documento adjunto: Solicitud del Partido Socialista chileno de nuevo curso de preparación militar para 1977, fechada el 30 de agosto ..... p. 147
— Resolución del Secretariado del Comité Central del PCUS fechada el 30 de diciembre de 1976 ..... p. 148
B.1.R. *Originales en ruso*..... pp. 156-158

B. 2. —Asunto: Sobre solicitud del Partido Comunista chileno de asistencia de la URSS para reemplazar a sus dirigentes que realizan actividades clandestinas en Chile y Argentina (16 de octubre de 1978) ..... pp. 149-150
— Documento adjunto: Gastos aproximados derivados de la solicitud de la directiva del Partido Comunista chileno ..... p. 151
— Resolución Secretariado del Comité Central del PCUS sobre plan de reemplazo y entrenamiento en métodos de trabajo clandestino, fechada el 23 de octubre de 1978 ..... p. 152
B.2.R *Originales en ruso* ..... pp. 159-163

B. 3. —Asunto: Sobre solicitud de Luis Corvalán de curso de preparación en técnicas de desestabilización, sabotaje y operaciones comando para 15 activistas del Partido Comunista chileno (30 de octubre 1980) ..... p. 153
— Documento adjunto: Solicitud manuscrita de Luis Corvalán de fecha 17 de octubre de 1980 ..... p. 154
— Resolución del Secretariado del Comité Central del PCUS, fechada el 6 de noviembre de 1980 ..... p. 155
B.3.R. *Originales en ruso* ..... pp. 164-166

[1] Los documentos fueron obtenidos del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS y del Centro de Conservación de Documentación Contemporánea (TsJSD) de Moscú, ex archivo del Comité Central del Partido Comunista de la URSS, por las historiadoras Olga Uliánova y Eugenia Fediakova. La traducción al castellano es de Eugenia Fediakova.

A.1: Situación en Chile

1973: 21 de febrero
De: O. Grek, funcionario del Ministerio de RR.EE. de la URSS

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, F139, O28, Carp. 12. D7.

Situación en Chile
(Información a partir de materiales de la prensa extranjera)

La oposición al gobierno espera que la crisis de desabastecimiento que se está experimentando en el país le permitirá derrotar al Frente Popular de Salvador Allende en las futuras elecciones parlamentarias en marzo de este año.

Tal vez el gobierno de la Unidad Popular comprendió demasiado tarde el peligro que amenazaba al país como resultado de la grave crisis de desabastecimiento. Sólo un mes y medio antes de las elecciones parlamentarias que tendrán lugar a principios de marzo de este año, Allende advirtió a sus compañeros, al declarar: "¡Compañeros, tenemos en nuestra disposición minutos contados!" En las elecciones de la Cámara de representantes y de la mitad de Senado van a participar 4,5 millones de ciudadanos chilenos, 880.000 de los cuales son electores jóvenes. El senador del Partido Comunista Volodia Teitelboim, que es candidato por la ciudad de Santiago, no exagera al sostener que "se trata del destino de la revolución", de este difícil experimento de Allende, cuyo objetivo consiste en intentar llevar a Chile "por el camino hacia el socialismo" en el marco de condiciones burguesas y economía capitalista. "Uno de los aspectos claves de la actual lucha por el poder, declaró el Ministro de Hacienda chileno Fernando Flores, es el problema de abastecimiento."

Después del fracaso en noviembre de 1972 del intento de la pequeña burguesía de poner al gobierno del país de rodillas, la oposición deliberadamente convirtió a esta crisis en el tema principal de la lucha electoral, pues "si la escasez de alimentos y el mercado negro se mantienen", según escribió el órgano central de la oposición, el diario conservador *El Mercurio*, "los partidos marxistas sufrirán inevitablemente serias pérdidas en las elecciones". En su fuero interno, la oposición espera incluso que los partidos integrantes de la coalición Unidad Popular, que tienen en el Congreso el 36% de los escaños, obtendrán en estas elecciones menos de un tercio de

los votos: en la nueva composición del Congreso, la oposición, disponiendo de dos tercios de los votos, quizás estará en condiciones de lograr el voto de censura al Presidente, cuyas facultades, según la ley, vencen sólo en 1976. Sin embargo, incluso si el frente popular del país logra conservar la cantidad de escaños que tiene actualmente, los adversarios de Allende pretenden presentar los resultados electorales como una especie de plebiscito dirigido en contra de la política del Presidente. Según el líder del PDC, el ex Presidente Eduardo Frei, los democratacristianos consideran estas elecciones como "las más importantes de este siglo". Incluso los socialistas, tales como el Secretario General del partido de Allende, senador Carlos Altamirano, temen que el frente popular pierda el voto de las mujeres, pues son ellas quienes más sienten la falta de productos de consumo imprescindibles, la necesidad de hacer numerosas colas y de peregrinar sin fin de un almacén a otro para escuchar en éstos: "¡No hay!"

Dadas las condiciones de aguda escasez de bienes de consumo, parece por lo menos dudosa la posibilidad de que el gobierno vuelva a liderar a aquella mitad de la población del país que en abril de 1971 (es decir, aproximadamente medio año después de la llegada de Allende a la presidencia) expresó su confianza al gobierno en las elecciones de órganos de administración locales. En aquella época el gobierno del frente popular tuvo la mayor popularidad, cuando tras aumentar los salarios casi en 66% elevó considerablemente la capacidad adquisitiva de la población.

El progreso social, logrado en las condiciones de conservación de los marcos del sistema capitalista, casi inevitablemente tuvo que enfrentar conflictos. Gracias a los potenciales industriales no utilizados, en 1971 se logró mantener elevada la demanda. El crecimiento de la producción llegó a un 12%. Además, en 1971 el gobierno introdujo al país productos alimenticios por 261 millones de dólares estadounidenses, 120 millones dólares más que en 1970. Sin embargo, al mismo tiempo las importaciones en los rubros de la industria pesada (maquinaria y equipamiento fabril) se redujeron en un 16,8%. El fantasma de la nacionalización se convirtió en la causa de que las inversiones disminuyeron en un 4,2%. Desde junio de 1971 hasta mayo de 1972 la producción en el sector de la construcción cayó en un tercio. En septiembre de 1972 el ahorro privado (considerando la inflación) era un 28% menor que en diciembre de 1971. El dinero no invertido calentaba aún más la explosión de la demanda, mientras que la oferta de productos disminuía. El año anterior el volumen de la producción agrícola se redujo en un 8%, pues, por una parte, el agricultor promedio no quería trabajar la tierra como correspondía, temiendo a la posible reducción del mínimo de la superficie de fundos privados de 80 a 40 hectáreas en el futuro; por otra

parte, debido a la nacionalización de grandes latifundios realizada por la reforma agraria, surgieron irregularidades en el suministro de la producción agrícola. En 1.700 empresas agrícolas investigadas, creadas en las superficies nacionalizadas, los campesinos (a veces no capacitados y poco formados técnicamente) utilizan apenas tres cuartos de la tierra.

Además, como resultado de la caída de precios de cobre en 25% en 1970, durante los últimos dos años el país fue privado de ingresos en moneda extranjera en la suma de casi 500 millones de dólares. Según opina el Presidente, el país no tiene dónde obtener un solo dólar.

A consecuencia de la reducción de importaciones de materia prima, ninguna de las 150 empresas nacionalizadas ha sido rentable. La productividad del trabajo también disminuyó debido a los intentos del gobierno de eliminar el desempleo, costara lo que costara. Durante el año pasado, el Ministerio de Hacienda se vio obligado a subsidiar a las empresas nacionalizadas en 40 mil millones de escudos. Si el déficit presupuestario crece en 40 mil millones más, sólo aumentando la emisión el gobierno podrá cubrir los costos derivados de la realización de las transformaciones contempladas. Sin embargo, ya en 1972 Chile presentó los ritmos de inflación más altos del mundo: 163%. La inflación favorece a la expansión de reventa y mercado negro. Ésta es (y no la debilidad de la oferta) la causa principal de la agudización de la crisis de abastecimiento, pues según los datos existentes, en oscuros canales del mercado negro desaparece la mitad de todos los bienes de consumo. El gobierno se ve prácticamente imposibilitado de acabar con los revendedores. Muy poco antes la oposición obstruyó la aprobación del proyecto de ley sobre los castigos por “delitos económicos”. La publicación socialista *Última Hora* presentó el siguiente análisis de la votación de dicho proyecto de ley: “El mercado negro se hizo el instrumento político y económico preferido por la oposición derechista”.

Un ejército entero de 30.000 revendedores suministra a los clientes con dinero todo lo que resulta imposible encontrar en la red comercial oficial del país. Los burgueses de costumbres respetables del acomodado barrio alto de la capital compran con despacho a domicilio los alimentos deficitarios por precios que son un 400-500% más altos que los oficiales. En el diario opositor *El Mercurio* la propaganda comercial de televisores, refrigeradores, neumáticos, inclusive el cemento, se publica libremente. Los revendedores adquieren la mercancía para revenderla posteriormente incluso a las empresas estatales a precios extremadamente elevados. Según los datos estadísticos de la Dirección de la Reforma Agraria, desde mayo de 1971 hasta abril de 1972, 1.879 empresas formadas como resultado de la reforma agraria vendieron a la red de menudeo estatal sólo un 14,1% de su

producción. Todos los días los diarios de partidos del Frente Popular publican información sobre los casos de confiscación de excesos de productos a revendedores y acaparadores. La pequeña burguesía pasó a una oposición aun más profunda después de que el gobierno de Allende ha tomado medidas para acabar con la crisis de abastecimiento mediante un mecanismo que garantizaba la distribución igualitaria de los bienes de consumo. Naturalmente, no se trata de la creación de un sistema de cupones o de medidas semejantes. Simplemente el gobierno pretende garantizar a cada ciudadano la adquisición, en una primera etapa, de 10 categorías de bienes de consumo, y posteriormente de 30 categorías. Según los planes del gobierno, la viabilidad de este sistema tiene que ser garantizada por un órgano compuesto por cinco funcionarios de rango superior. Sin embargo, inclusive el senador del Partido Comunista Volodia Teitelboim no está seguro de que estas medidas puedan dar algún resultado antes de las elecciones. Como en Chile no existe el sistema de registro de domicilio, entonces la recién creada Secretaría de distribución de bienes de consumo ni siquiera tiene los datos estadísticos de la población necesarios para planificar la distribución de alimentos. Además, por ahora el gobierno sólo controla parcialmente la producción agrícola e industrial, la venta y el transporte y, según sus propios datos, sólo un 30% del comercio al por menor.

La derecha ofrece una fuerte resistencia a las medidas del gobierno dirigidas a controlar el caos. La oposición democratacristiana, por su parte, con la promesa de mejorar el abastecimiento, ha desencadenado una campaña de cacería de votos. Esto está confirmado por el hecho de que en el editorial de uno de sus últimos números, *El Mercurio* ha revelado planes de los democratacristianos, al hacer una hipócrita declaración: “En marzo sólo hay que organizar las elecciones, y después de marzo nuestro objetivo consistiría en el renacimiento del país (es decir, del capitalismo), de su libertad (es decir, de la libertad de actividad sin control de los monopolios extranjeros) y de sus fuerzas creadoras (es decir, de la gran y mediana burguesía nacional)”.

No obstante, el mismo Presidente supone que incluso en el caso que la oposición no logre obtener la mayoría de dos tercios en el Congreso, “dentro de 48 horas después de las elecciones se desencadenará la tempestad política en el país”.

Funcionario de la representación soviética en la ONU en Ginebra, O. Grek.

A.2: Resultados de las elecciones parlamentarias en Chile

1973: 16 de marzo

De: Departamento de los Países de América Latina, Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, 028, Carp. 12. D7.

N241/OLAS

Resultados de las elecciones parlamentarias en Chile

El 4 de marzo de 1973 tuvieron lugar en Chile las elecciones de turno al Congreso Nacional, durante las cuales fue completamente renovada la composición de la Cámara de diputados (150 escaños) y la mitad del Senado (25 escaños). La Cámara de Diputados se elige por cuatro años; el Senado, por ocho años, con la renovación de 50% de los escaños cada cuatro años.

[...]

Los partidos de izquierda integrantes del bloque de la Unidad Popular (el Partido Comunista, el Partido Socialista, el Partido Radical, el Movimiento de Acción Popular Unida, la Acción Popular Independiente y la Izquierda Cristiana) formaron la federación de partidos y participaron en las elecciones con un programa político común que contemplaba la realización ulterior de las transformaciones económicas y sociales.

A las fuerzas de izquierda se oponía el frente único de la oposición: la llamada Confederación Democrática (el PDC, el Partido Nacional, el Partido de la Democracia Radical, radicales de izquierda y el Partido Nacional-Democrático), que en realidad no tenía plataforma electoral y la unía sólo su aspiración a hacer fracasar a la Unidad Popular y posteriormente a destituirla del poder.

Las elecciones se realizaron en condiciones poco favorables para la izquierda. La reacción chilena, utilizando las dificultades que ella misma ha creado en el abastecimiento a la población de productos alimenticios e industriales, desencadenó una campaña de calumnias y odio contra el gobierno de la Unidad Popular, tratando de infamar y desacreditar su actividad y las transformaciones económicas y sociales que se están realizando en Chile. El Partido Comunista que defiende consecuentemente la necesidad de consolidar la coalición de izquierda y la realización estricta del Programa de la Unidad Popular, fue atacado con una violencia especial.

Las elecciones parlamentarias en Chile han reflejado la nueva correlación de fuerzas políticas entre la coalición gobernante de la Unidad Popular y la agrupación de los partidos opositores.

El bloque de la Unidad Popular recibió el apoyo de 1 millón 589 mil electores (43,85%). Aumentó su cuerpo electoral, en comparación con las elecciones presidenciales de 1970 en 500 mil, lo que constituye un importante triunfo del gobierno de la Unidad Popular.

La agrupación de los partidos opositores fue apoyada por los votos de 2 millones de electores (54,7%), pero no ha logrado su principal objetivo: conquistar dos tercios de escaños en el Parlamento. Fracasaron los planes de la oposición de usar el Parlamento para el llamado "golpe pacífico" y para destituir al gobierno "constitucionalmente".

Después de las elecciones, la Cámara de Diputados está constituida por 150 parlamentarios. Los partidos integrantes del bloque de la Unidad Popular aumentaron a 63 diputados el número de sus representantes (antes tenían 57), entre ellos 23 comunistas (antes eran 22), 28 socialistas (antes eran 14), 5 radicales (antes eran 12), 1 de Izquierda Cristiana (antes eran 9); también fueron elegidos dos representantes del MAPU y dos del API, que anteriormente no estaban representados en la Cámara de Diputados.

El bloque opositor disminuyó su representatividad en la Cámara de Diputados de 93 escaños a 87. Como antes, los principales partidos de oposición siguen siendo el PDC (con 47 diputados) y el Partido Nacional (con 32 diputados).

En la nueva composición del Senado (50 miembros) después de las elecciones, el bloque de izquierda tendrá 20 senadores (antes tenía 18), incluyendo 9 del Partido Comunista (antes tenía 6) y 7 del Partido Socialista (antes tenía 5). La oposición tiene en la nueva composición del Senado 30 escaños, 19 de los cuales pertenecen al PDC y 8 al Partido Nacional.

De esta manera, como resultado de las elecciones en Chile se conserva un equilibrio políticamente inestable entre la coalición gubernamental y la agrupación de partidos opositores. El bloque de izquierda, gracias a un trabajo insistente del Partido Comunista de Chile, logró detener la tendencia negativa de distanciamiento de la población de las posiciones de apoyo al gobierno bajo el efecto de dificultades alimenticias y económicas. Se consolida la influencia de la coalición de izquierda entre la clase obrera, campesinado y sectores medios. Sin embargo, en la situación actual el bloque de izquierda no puede cambiar a su favor la correlación de fuerzas en el Congreso.

La oposición, a pesar de haber perdido varios escaños, sigue teniendo la mayoría en el Congreso, sin embargo tampoco dispone de las fuerzas

y recursos constitucionales (2/3 de los votos en el Congreso) para destituir al gobierno de Allende.

La perspectiva política general de la consolidación del poder en manos del bloque de izquierda depende de la consolidación de las fuerzas de izquierda, superación de dificultades económicas, atraer al lado del gobierno a las amplias masas y sectores patriotas de la población, del trabajo organizativo y político de todos los partidos que integran la Unidad Popular para desenmascarar y aislar a los partidos opositores de derecha.

Departamento de Países de América Latina
Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS
Marzo de 1973

A.3: Acerca de la situación en Chile

1973: 16 de julio
De: Departamento de los Países de América Latina, Ministerio de Relaciones Exteriores de la URRS

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, F139, Carp. 12, D7

Acerca de la situación en Chile

La situación política interna en Chile durante el último tiempo se ha agudizado seriamente y sigue siendo extremadamente tensa. En la base de la nueva agudización está la activización de las fuerzas políticas opositoras al gobierno, las cuales, utilizando las dificultades económicas que está experimentando el país y el hecho de que el gobierno de la Unidad Popular no dispone de un programa exacto para superarlas, tratan de reforzar su pérdida de prestigio, dividir la unidad de la clase popular, atraer a su lado al Ejército chileno, desencadenar la guerra civil en el país.

Algunas de las manifestaciones de la nueva ola de la actividad antigubernamental de la oposición fueron el paro provocado por ésta en una de las empresas más importantes del país, en la mina del cobre El Teniente, el atentado al Comandante en Jefe del Ejército general Prats, que tiene una postura benevolente al gobierno, y el intento de golpe de Estado que tuvo lugar a fines de junio.

El Presidente S. Allende y la directiva de uno de los principales partidos del bloque de la Unidad Popular, el PCCh, veían la salida de esta situación en la formación de un gobierno cívico-militar a largo plazo. Sin embargo, se hizo necesario posteriormente rechazar esta idea, pues se temía que involucrar a los militares en la vida política, en contra de la doctrina tradicional del Ejército chileno, podría llevar a nuevos ataques al gobierno por parte de la oposición y al descontento al interior de los círculos superiores militares.

El 5 de julio de este año fue anunciada la nueva composición del gabinete civil y se hizo público el llamado "plan de emergencia". Dicho plan contempla reforzar la seguridad nacional y autoridad política del gobierno, crear una dirección económica única, introducir un estricto régimen de austeridad y disciplina, luchar contra la inflación y el "mercado negro", consolidar el sistema de abastecimiento bajo el control estatal y garantizar el abastecimiento a la población de los productos alimenticios básicos, ampliar el sector público en la industria y desarrollar la reforma agraria,

aumentar la participación obrera en la administración, incrementar el papel de las organizaciones de masas, etc. La formación de un nuevo gabinete y la publicación de su programa tienen como objetivo tranquilizar a las masas populares, dar cierta tregua, ganar tiempo para poner orden en el Ejército y en el país en general.

Resulta imposible no destacar el hecho de que "el plan de emergencia" del gobierno tiene un carácter general y poco específico, no contiene medidas claramente formuladas para organizar el crecimiento de la producción industrial y agraria, donde las tendencias de crisis son más evidentes. No se puede dejar de mencionar que el gobierno otorga un papel secundario inclusive a la realización de este plan tan impreciso. La principal atención en los círculos políticos del bloque de izquierda y de la directiva de uno de los principales partidos de la UP, el Partido Socialista, está concentrada en problemas de preparación para un conflicto armado, que se considera como inevitable.

La agudización de las dificultades que agobian al país fue promovida en gran medida por las tendencias extremistas de los socialistas que están categóricamente en contra de cualquier contacto o diálogo con los sectores democráticos de la oposición. Al contrario de la línea que tienen el Presidente y el PCCh, orientada a conservar el carácter profesional de las fuerzas armadas chilenas (protección al gobierno constitucional), la directiva del PSCh se declara enérgicamente en favor de involucrar al Ejército en el proceso revolucionario y llama abiertamente a armar al pueblo. La oposición utiliza las consignas extremistas del PSCh para luchar contra el gobierno y para poner a las fuerzas armadas en contra del bloque de la Unidad Popular.

La unidad de acciones de los partidos líderes del bloque de las fuerzas de izquierda con respecto al Ejército y la oposición, así como la elaboración de un programa preciso para superar las dificultades económicas que experimenta el país, siguen siendo los factores decisivos de estabilización de la situación política en el país. En caso contrario, no puede ser excluida la posibilidad de una agudización aún más profunda de la situación, incluso una confrontación armada abierta con las fuerzas políticas opositoras.

Departamento de los Países de América Latina del
Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS

B.1: Asunto: Sobre curso de preparación militar en la URSS a grupo de representantes del Partido Socialista chileno (PSCh) durante 1975-1976, y sobre nuevo curso para 15 representantes del PSCh en 1977

1976: 29 de diciembre
De: Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Archivo: TsJD, F89, O27, D6.

Carpeta especial *Absolutamente confidencial*

Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Asunto del Departamento Internacional del CC del PCUS

En 1975-1976, un grupo de representantes del Partido Socialista de Chile *ha realizado el curso de preparación militar de 9 meses de duración*[1], lo que, según comentó la dirección del PSCh, permitió mejorar considerablemente el trabajo del Partido en esta área. Debido a lo anterior, el Secretario General del PSCh, camarada C. Altamirano, se dirigió con la solicitud (se adjunta) de recibir en la URSS a un nuevo grupo de representantes del PSCh *en cantidad de 15 personas con el objetivo de realizar el curso de preparación militar por un período de 11 meses*.

Consideraríamos posible satisfacer la solicitud del camarada C. Altamirano y recibir en la URSS en 1977 a un grupo de representantes del PSCh *en cantidad de 15 personas con el objetivo de realizar el curso de preparación militar por un período de 11 meses.* Sería posible encargar al Ministerio de Defensa de la URSS la recepción, abastecimiento material, o*rganización de cursos* y el pago de pasajes del grupo entre *Santiago* y Moscú de ida y vuelta. Con el Ministerio de Defensa de la URSS (camarada Kulikov) el asunto está concordado. El camarada L. Corvalán apoya la solicitud del camarada C. Altamirano.

Se adjunta el proyecto de resolución del Comité Central del PCUS.

Vice Director del Departamento Internacional
Del CC del PCUS V. Shaposhnikov

29 de diciembre del 1976
N° 25-C-2395

[1] Aquí y en adelante, las palabras en cursiva están escritas a mano en el original (N. del T.)

(B.1: Documento adjunto: Solicitud de nuevo curso para 1977)

Absolutamente confidencial
Anexo

Transcripción de la conversación con el Secretario General del Partido Socialista de Chile C. Altamirano

Durante la conversación con los funcionarios del Departamento Internacional del Comité Central del Partido Comunista de la URSS, el camarada C. Altamirano expresó su gran agradecimiento al Partido Comunista de la URSS por la prestación de ayuda en la preparación de los cuadros y se dirigió con la petición de recibir en 1977 en la URSS a un grupo de representantes del PSCh *en cantidad de 15 personas con el objetivo de realizar el curso de preparación militar por el plazo de 11 meses*[1].

Funcionario del Departamento Internacional
Del CC del PCUS Y. Antonov

30 de agosto de 1976

[1] En el original, las palabras en cursiva están escritas a mano. (N. del T.)

(B.1: Resolución del Secretariado del CC del PCUS)

N° CT 38/36 30 de diciembre del 1976 Absolutamente confidencial
Carpeta especial

Resolución del Secretariado del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética

Asunto del Departamento Internacional del Comité Central del Partido Comunista de la URSS

1. Satisfacer la solicitud del Secretario General del Partido Socialista de Chile camarada C. Altamirano y recibir en la URSS en 1977 a un grupo de representantes del PSCh *en cantidad de 15 personas para que realicen el curso de preparación militar por un período 11 meses*[1].
2. La recepción, abastecimiento material, *organización de cursos* y el pago de pasajes para el grupo entre *Santiago* y Moscú de ida y vuelta encargar al *Ministerio de Defensa de la URSS.*

[1] Aquí y después, las palabras en cursiva están escritas a mano en el original (N. del T.)

B.2: Sobre asistencia de la URSS para el reemplazo de dirigentes del Partido Comunista chileno que realizan actividades clandestinas en Chile y Argentina, y entrenamiento en métodos de trabajo clandestino

1978: 16 de octubre
De: Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Archivo: TsJD, F89, O27, D35, pp. 1-8.

Absolutamente confidencial

Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Sobre la solicitud de la directiva del Partido Comunista de Chile

El Secretario General del Partido Comunista de Chile, camarada Luis Corvalán, se dirigió al Comité Central del Partido Comunista de la URSS con la solicitud (se adjunta) de prestar la asistencia en la realización del plan de reemplazo de los dirigentes del PCCh que trabajan clandestinamente en Chile y Argentina, por los camaradas que se encuentran en Europa. De acuerdo a este plan, se contempla que desde Chile a Europa viajen tres camaradas, entre ellos, los miembros de la Comisión Política del Comité Central del PCCh, el camarada _____[1] (en diciembre del presente año) y el camarada _____[2] (en mayo de próximo año), y dos camaradas de Argentina, incluyendo al candidato a la Comisión Política del Comité Central del PCCh, _____[3] (en octubre del presente año). A sus lugares serán enviados, correspondientemente, otros miembros de la directiva del partido, entre ellos, los miembros de la Comisión Política del Comité Central del PCCh, camaradas *J. Inzunza y V. Cantero*[4]. El camarada L. Corvalán pide cubrir los gastos vinculados con la realización de estos reemplazos, así como con *la entrega de los documentos personales necesarios.* Al mismo tiempo, el camarada Corvalán expresó el deseo que para los miembros de la directiva clandestina del Partido, los camaradas J. Texier y _____[5] que arribaron a Moscú para participar en la reunión del Co-

---

[1] El apellido no está legible. (N. del T.)
[2] El apellido aparece prácticamente ilegible. (N. del T.)
[3] El apellido no está legible.
[4] Los nombres en cursiva están escritos a mano en el original. (N. del T.)
[5] El apellido no está legible. (N. del T.)

mité Directivo del PCCh (regresan a Chile) y para el camarada _____[6] (regresa a Argentina), *les fueran proporcionados los documentos personales necesarios.*

Consideraríamos conveniente satisfacer la solicitud del camarada Corvalán y encomendar la realización de ésta al Departamento Internacional del Comité Central del Partido Comunista de la URSS en conjunto con el Comité de Seguridad Estatal de la URSS, incorporando los gastos vinculados con esto (incluyendo los gastos en moneda extranjera en la suma de hasta 25 mil rublos para el pago de pasajes, vestimenta, documentos, etc.) al presupuesto del Partido. El deseo del camarada L. Corvalán en cuanto a los camaradas X. Texier y _____[7] que se encuentran en Moscú de acuerdo a las resoluciones del Comité Central del Partido Comunista de la URSS adoptadas anteriormente, será realizado en el proceso de trabajo.

Con el Comité de Seguridad Estatal de la URSS (camarada Tsvigún) el asunto está concordado.

Se adjunta el proyecto de resolución del Comité Central del Partido Comunista de la URSS.

Vice Director del Departamento Internacional
Del CC del PCUS K. Brutenz

16 de octubre de 1978

N° 25-C-2001.

[6] El apellido no está legible. (N. del T.)
[7] El apellido no está legible. (N. del T.)

(B.2: Documento adjunto: Gastos aproximados)

Absolutamente confidencial *Anexo*

Información
Sobre los gastos aproximados en moneda extranjera derivados de la solicitud de la Directiva del Partido Comunista de Chile

1. Pago de pasajes para tres camaradas que salen de Chile y para otros tres que se dirigen a su reemplazo	1.300 rublos X 6 = 7.800 rublos
2. Pago de pasajes para dos camaradas que salen de Argentina y para otros dos que se dirigen a su reemplazo	1.200 rublos X 4 = 4.800 rublos
3. Pago de pasajes para seis camaradas que acompañan a los representantes de la dirección del PC de Chile durante el viaje desde Santiago hasta Buenos Aires (Lima) o de vuelta	200 rublos X 6 = 1.200 rublos
4. Pago de pasajes a Moscú de ida y vuelta para tres camaradas de los países limítrofes con Chile que viajan para elaborar el plan de transferencia de los dirigentes del Partido Comunista de Chile	2.400 rublos X 3 = 7.200 rub.
5. Equipamiento para los camaradas chilenos que se envían al país	800 rub. X 5 = 4.000 rublos
Total:	25.000 rublos en Moneda extranjera

(B.2: Resolución del Secretariado del CC del PCUS)

N° CT 13074 *23 de octubre de 1978* *Absolutamente confidencial*
Carpeta especial

Resolución del Secretariado del CC del Partido Comunista de la Unión Soviética

Sobre la solicitud de la directiva del Partido Comunista de Chile

1. Satisfacer la solicitud del Secretario General del Partido Comunista de Chile, camarada L. Corvalán, y en 1978-1979 prestar asistencia en realización del plan de reemplazo de los líderes del PCCh que trabajan clandestinamente en Chile y Argentina.
2. Recibir en la URSS en 1978-1979 a *cinco* camaradas chilenos por el plazo de hasta dos meses para su *documentación*[1] y enseñanza de los métodos del trabajo *clandestino*, y a tres camaradas de los países fronterizos con Chile por un período de hasta dos semanas para elaborar con la participación de ellos el plan de transferencia de los líderes del PCCh.

Encomendar al Departamento Internacional y a la Dirección de Asuntos Internos del CC del PCUS la recepción y servicio de los camaradas mencionados, y el trabajo para su *documentación* al Departamento Internacional del CC del PCUS, y su enseñaza y ayuda en la documentación al Comité de Seguridad Estatal de la URSS.

Alojar a los camaradas chilenos en departamentos de la Dirección de Asuntos Internos del CC del PCUS.

3. Los gastos para pasajes de los camaradas chilenos, para su estadía en la URSS y otros gastos vinculados con la prestación de ayuda en el reemplazo de los dirigentes del Partido Comunista de Chile que trabajan en el país y en Argentina, incorporar al presupuesto del Partido Comunista de la URSS.
4. En 1978-1979, el Ministerio de Hacienda tiene que entregar 25 mil rublos en moneda extranjera a la Dirección de Asuntos Internos del CC del PCUS para cubrir los gastos vinculados con la ejecución de la solicitud de la directiva del Partido Comunista de Chile.

Firma: K. Brutenz

Enviado a los camaradas: Andropov, Ponomarev, Pavlov
El punto N° 4 al camarada Garbuzov V. F.

[1] Aquí y en adelante las palabras en cursiva están escritas a mano en el original (N. del T.)

B.3: Sobre solicitud de Luis Corvalán de un de curso de preparación especial (en prácticas de sabotaje) para 15 representantes del PC chileno

1980: 30 de octubre
De: Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Archivo; TsJD, F89, O43, D9, pp. 1-3.

Absolutamente confidencial

Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Sobre la solicitud de la dirección del Partido Comunista de Chile

El Secretario General del Partido Comunista de Chile (PCCh), camarada L. Corvalán, se dirigió al Comité Central del Partido Comunista de la URSS con la solicitud (se adjunta) de recibir en la URSS en 1981 a *15* activistas del PCCh (tres grupos de *5* personas cada uno), con el objetivo de realización del curso de preparación especial (*colocación de minas y explosivos, realización de actos de sabotaje*)[1], pagándoles pasajes de Chile u otro país de estadía hasta la ciudad de Moscú y de la ciudad de Moscú hasta Chile. El camarada L. Corvalán argumenta su solicitud por el hecho de que el desarrollo de la situación interna del país requiere del partido dominar todas las formas de lucha y tener para eso los cuadros especiales preparados.

Consideraríamos posible satisfacer la solicitud de la dirección del PCCh. Sería posible encargar la recepción, educación y el pago de pasajes de los camaradas chilenos al *Ministerio de Defensa de la URSS. Con el Vice Director de la Dirección Principal de Investigaciones del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de la URSS, camarada Pavlov A.G.*, el asunto está concordado.

Se adjunta el proyecto de resolución del CC del PCUS.

Vice director del Departamento Internacional
Del CC del PCUS K. Brutenz

30 de octubre de 1980
N° 18-C-1929

[1] Aquí y en adelante, el texto en cursiva está escrito a mano en el original. (N. del T.)

(B.3: Documento adjunto: Solicitud de Luis Corvalán)

Carpeta especial
Absolutamente confidencial
Traducción del español

Al Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética

¡Queridos camaradas![1]

Con el objetivo de dominar las diferentes formas de lucha, nos dirigimos a ustedes con la solicitud de preparar a quince de nuestros camaradas en la técnica de "desestabilización", incluyendo acciones de sabotaje y operaciones de "comandos".

Debido a lo anterior, desde enero de 1981, rogamos recibir en los cursos a tres grupos de nuestros camaradas, de cinco personas cada uno, pagándoles pasajes hasta la URSS de ida y vuelta. Se supone que 10 camaradas llegarían de Chile, y otros cinco, de otros países.

Conociendo su postura internacionalista inamovible y el espíritu de solidaridad, creemos que nuestra solicitud tenga la respuesta positiva.

Con el más fraternal y cordial saludo,

Luis Corvalán,
Secretario General del PCCh

Moscú, 17 de octubre de 1980

(Traducción del castellano al ruso de I. Rybalkin)

[1] Original en ruso escrito enteramente a mano (N. del T.)

(B.3: Resolución del CC del PCUS)

N° 236/34-k del 6 de noviembre de 1980 *Absolutamente confidencial*
Carpeta especial

Resolución del Secretariado del Comité Central del
Partido Comunista de la Unión Soviética

Sobre la solicitud de la dirección de Partido Comunista de Chile

1. Satisfacer la solicitud de la dirección del Partido Comunista de Chile y recibir en la URSS en 1981 a *15* representantes del PCCh para realización del curso de preparación especial (*colocación de minas y explosivos, realización de actos de sabotaje*[1]) por un período de hasta 6 meses.
2. Encargar al *Ministerio de Defensa de la URSS* la recepción y el servicio, el abastecimiento material y la enseñanza de los camaradas chilenos, así como el pago de sus pasajes (incluyendo los gastos en moneda extranjera) desde Chile o de otro país de estadía hasta la ciudad de Moscú y de la ciudad de Moscú hasta Chile.

Enviado a los camaradas: Ustinov, Ponomarev, Suslov.

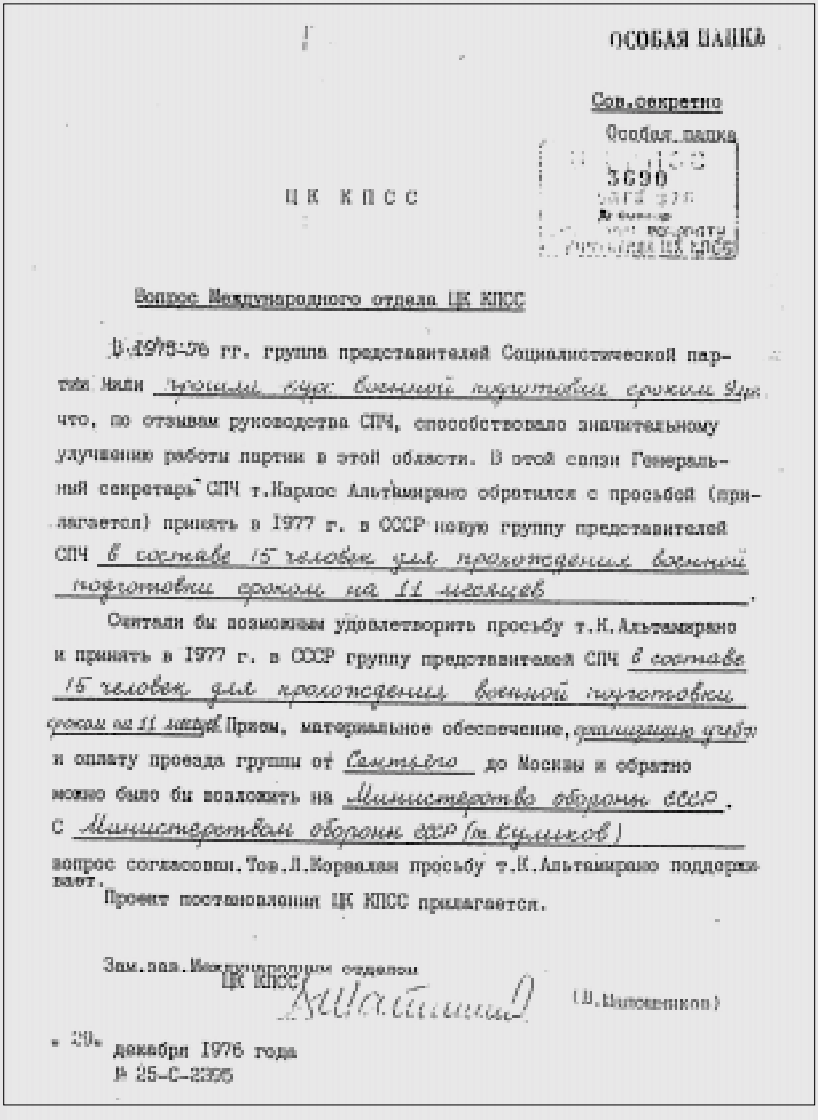
[1] En el original, las palabras en cursivas aparecen escritas a mano. (N. del T.)

B.1: Asunto: Sobre curso de preparación militar en la URSS a grupo de representantes del Partido Socialista chileno (PSCh) durante 1975-1976, y sobre nuevo curso para 15 representantes del PSCh en 1977

1976: 29 de diciembre

De: Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Archivo: TsJD, F89, O27, D6.



ОСОБАЯ ПАПКА

Сов.секретно

Особая папка

3690

ЦК КПСС

Вопрос Международного отдела ЦК КПСС

В 1975-76 гг. группа представителей Социалистической партии Чили прошла курс военной подготовки сроком 9 дн. что, по отзывам руководства СПЧ, способствовало аналительному улучшению работы партии в этой области. В этой связи Генеральный секретарь СПЧ т.Карлос Альтамирано обратился с просьбой (прилагается) принять в 1977 г. в СССР новую группу представителей СПЧ в составе 15 человек для прохождения военной подготовки сроком на 11 месяцев.

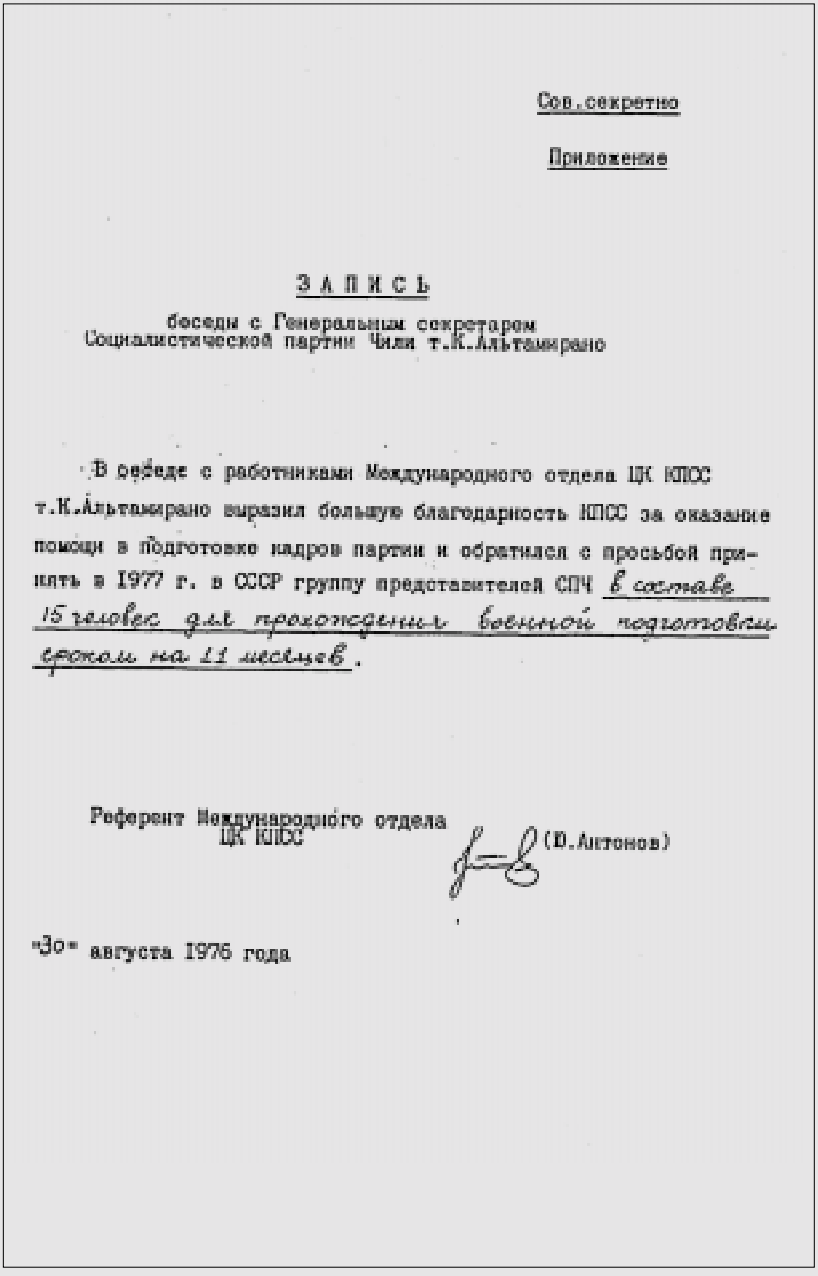
Считали бы возможным удовлетворить просьбу т.К.Альтамирано и принять в 1977 г. в СССР группу представителей СПЧ в составе 15 человек для прохождения военной подготовки сроком на 11 месяцев. Проезд, материальное обеспечение, организацию учебы и оплату провода группы от Сантьяго до Москвы и обратно можно было бы возложить на Министерство обороны СССР. С Министерством обороны СССР (т.Куликов) вопрос согласовали. Тов.Л.Корвалан просьбу т.К.Альтамирано поддерживает.

Проект постановления ЦК КПСС прилагается.

Зам.зав. Международным отделом ЦК КПСС (В.Мантуленко)

" 30 " декабря 1976 года
№ 25-С-2335

(B.1: Documento adjunto: Solicitud del Partido Socialista chileno de nuevo curso de preparación militar en 1977)



Сов.секретно

Приложение

ЗАПИСЬ

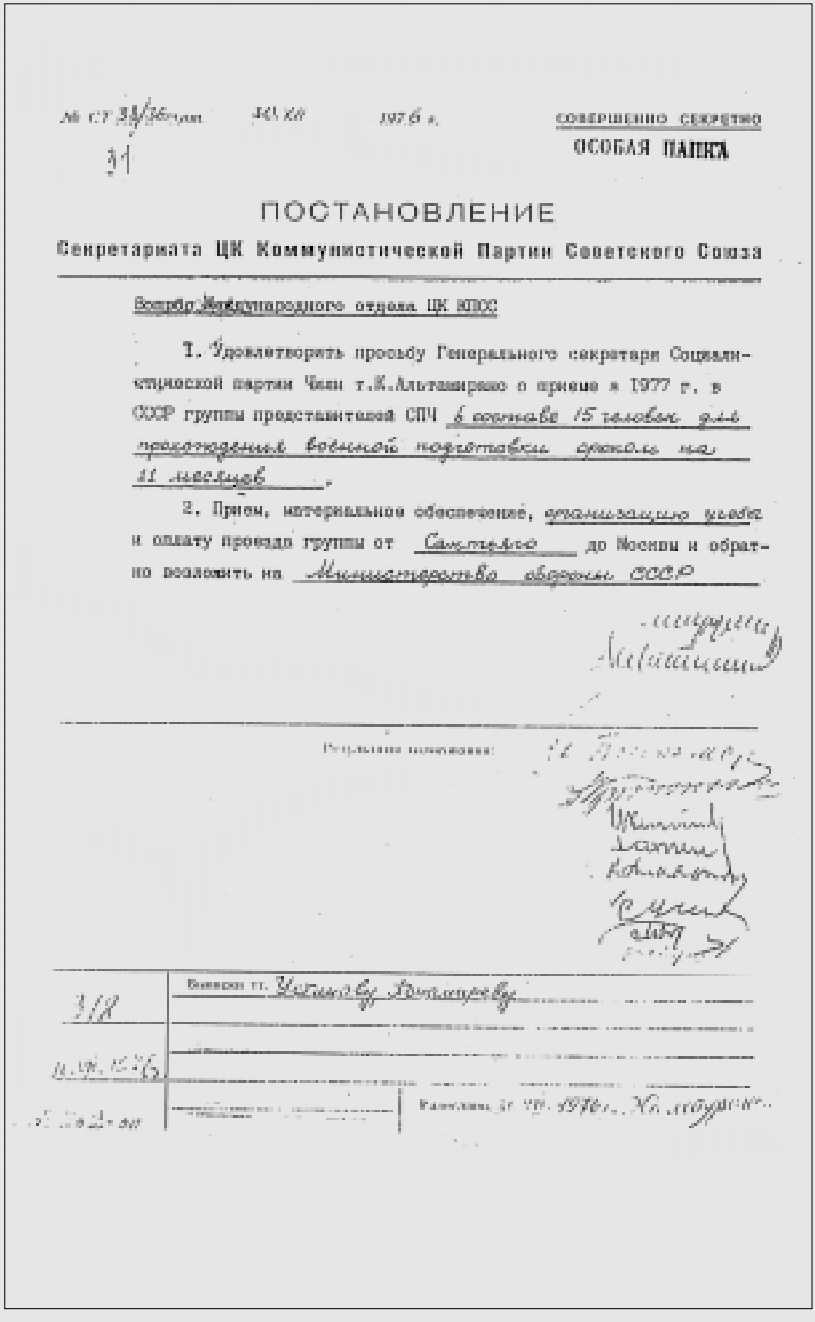
беседы с Генеральным секретарем
Социалистической партии Чили т.К.Альтамирано

В беседе с работниками Международного отдела ЦК КПСС т.К.Альтамирано выразил большую благодарность КПСС за оказание помощи в подготовке кадров партии и обратился с просьбой принять в 1977 г. в СССР группу представителей СПЧ в составе 15 человек для прохождения военной подготовки сроком на 11 месяцев.

Референт Международного отдела
ЦК КПСС (П.Антонов)

"30" августа 1976 года

(B.1: Resolución del Secretariado del CC del PCUS)



№ ст 33/36 гсс 30.XII 1976 г. СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО
ОСОБАЯ ПАПКА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Секретариата ЦК Коммунистической Партии Советского Союза

Вопрос Международного отдела ЦК КПСС

1. Удовлетворить просьбу Генерального секретаря Социалистической партии Чили т.Х.Альтамирано о приеме в 1977 г. в СССР группы представителей СПЧ в составе 15 человек для прохождения военной подготовки сроком на 11 месяцев.

2. Прием, материальное обеспечение, организацию въезда и оплату проезда группы от Сантьяго до Москвы и обратно возложить на Министерство обороны СССР

Секретарь ЦК

Результаты голосования:

Выписка гг. Устинову, Понамареву

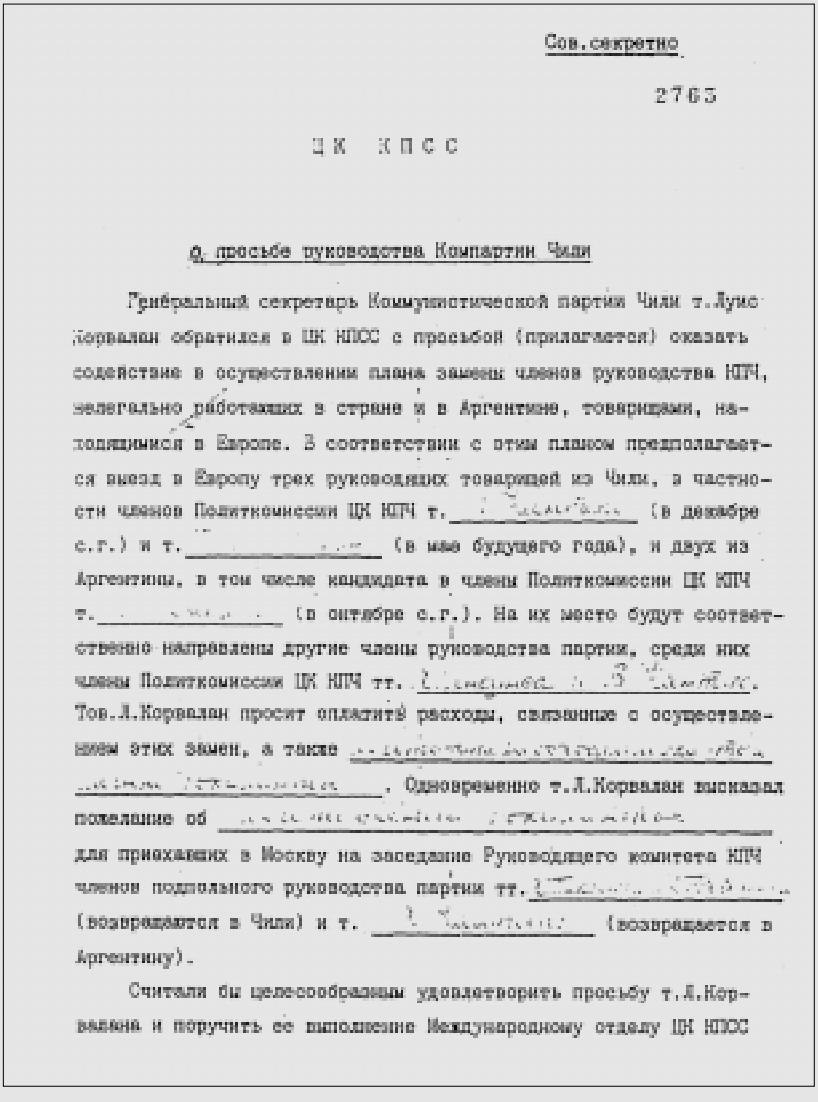
Напечатано 31 XII 1976 г. 10 экземпляров

B.2: Asunto: Sobre asistencia de la URSS para el reemplazo de dirigentes del Partido Comunista chileno que realizan actividades clandestinas en Chile y Argentina, y entrenamiento en métodos de trabajo clandestino

1978: 16 de octubre

De: Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Archivo: TsJD, F89, O27, D35, pp. 1-8.



Сов.секретно

2763

ЦК КПСС

О просьбе руководства Компартии Чили

Генеральный секретарь Коммунистической партии Чили т.Луис Корвалан обратился в ЦК КПСС с просьбой (прилагается) оказать содействие в осуществлении плана замены членов руководства КПЧ, нелегально работающих в стране и в Аргентине, товарищами, находящимися в Европе. В соответствии с этим планом предполагается выезд в Европу трех руководящих товарищей из Чили, в частности членов Политкомиссии ЦК КПЧ т. _____ (в декабре с.г.) и т. _____ (в мае будущего года), и двух из Аргентины, в том числе кандидата в члены Политкомиссии ЦК КПЧ т. _____ (в октябре с.г.). На их место будут соответственно направлены другие члены руководства партии, среди них члены Политкомиссии ЦК КПЧ тт. _____. Тов.Л.Корвалан просит оплатить расходы, связанные с осуществлением этих замен, а также _____, Одновременно т.Л.Корвалан высказал пожелание об _____ для приехавших в Москву на заседание Руководящего комитета КПЧ членов подпольного руководства партии тт. _____ (возвращается в Чили) и т. _____ (возвращается в Аргентину).

Считали бы целесообразным удовлетворить просьбу т.Л.Корвалана и поручить ее выполнение Международному отделу ЦК КПСС

совместно с Комитетом государственной безопасности СССР, отне-
ся связанные с этим расходы (в том числе расходы в пределе
до 25 тыс.рублей на оплату провоза, экипировку и др.) за счет
партбюджета. Пожелание т.Л.Корвалана относительно тт.[illegible],
находящихся в Москве в соответствии с
ранее принятыми постановлениями ЦК КПСС, будет выполнено в
рабочем порядке.

С Комитетом госбезопасности СССР (т.Цвигуном) вопрос
согласован.

Проект постановления ЦК КПСС прилагается.

Зам.зав.Международным отделом
ЦК КПСС (К.Плутенц)

"16" октября 1978 года
№ 25-С-2001

2763

(B.2: Documento adjunto: Gastos derivados de la solicitud del PC chileno)

Сов.секретно

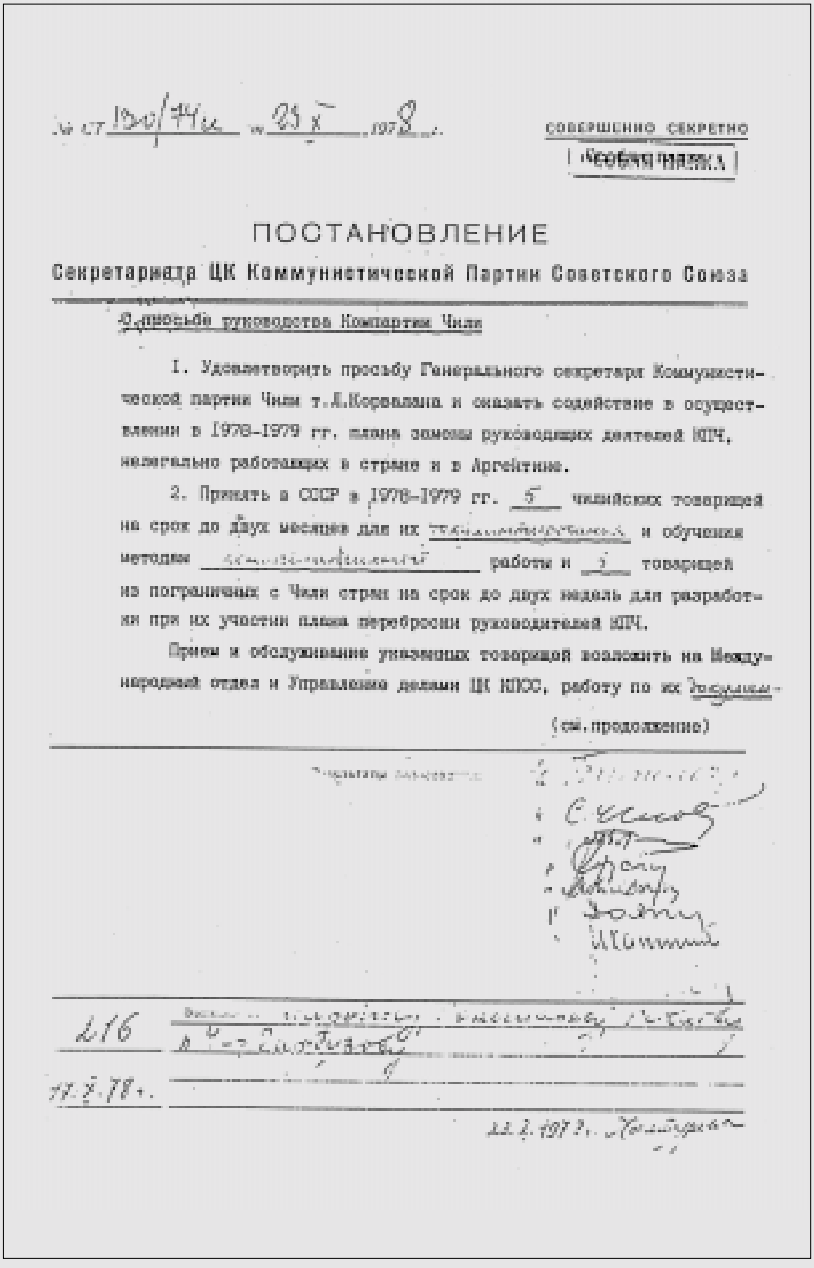
Приложение

СПРАВКА

о примерных расходах в инвалюте, связанных с просьбой руководства Компартии Чили

1. Оплата проезда трех товарищей, выезжающих из Чили, и трех, направляемых им на замену	1300 руб. x 6 =	7800 руб.
2. Оплата проезда двух товарищей, выезжающих из Аргентины, и двух, направляемых им на замену	1200 руб. x 4 =	4800 руб.
3. Оплата проезда 4 товарищей, сопровождающих представителей руководства Компартии Чили при проезде от Сантьяго до Буэнос-Айреса (Лиму) или обратно	200 руб. x 6 =	1200 руб.
4. Оплата проезда в Москву и обратно 3 товарищей из пограничных с Чили стран для разработки плана переброски руководящих деятелей Компартии Чили	2400 руб. x 3 =	7200 руб.
5. Экипировка чилийских товарищей, направляемых в страну	800 руб. x 5 =	4000 руб.
Итого:		25000 инв.руб

(B.2: Resolución del Secretariado del CC del PCUS)



№ ст 1201/44гс от 23 X 1978 г.

СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО
Особая папка

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Секретариата ЦК Коммунистической Партии Советского Союза

О действиях руководства Компартии Чили

1. Удовлетворить просьбу Генерального секретаря Коммунистической партии Чили т.Л.Корвалана и оказать содействие в осуществлении в 1978–1979 гг. плана замены руководящих деятелей КПЧ, нелегально работающих в стране и в Аргентине.

2. Принять в СССР в 1978–1979 гг. 5 чилийских товарищей на срок до двух месяцев для их [illegible] и обучения методам [illegible] работы и 3 товарищей из пограничных с Чили стран на срок до двух недель для разработки при их участии плана переброски руководителей КПЧ.

Прием и обслуживание указанных товарищей возложить на Международный отдел и Управление делами ЦК КПСС, работу по их [illegible]

(см. продолжение)

[illegible]

216

27.X.78 г.

22.X.1978 г.

2.

[illegible] на Международный отдел ЦК КПСС, а их обучение и оказание содействия в [illegible] – на Комитет государственной безопасности СССР.

Предусмотреть размещение чилийских товарищей на квартирах Управления делами ЦК КПСС.

3. Расходы по проезду, пребыванию в СССР чилийских товарищей и другие расходы, связанные с оказанием содействия в осуществлении замены руководящих деятелей Компартии Чили, работающих в стране и в Аргентине, отнести за счет партбюджета.

4. Министерству финансов СССР выделить Управлению делами ЦК КПСС в 1978-1979 гг. до 25 тыс.рублей в инвалюте на расходы, связанные с выполнением просьбы руководства Компартии Чили.

2пм

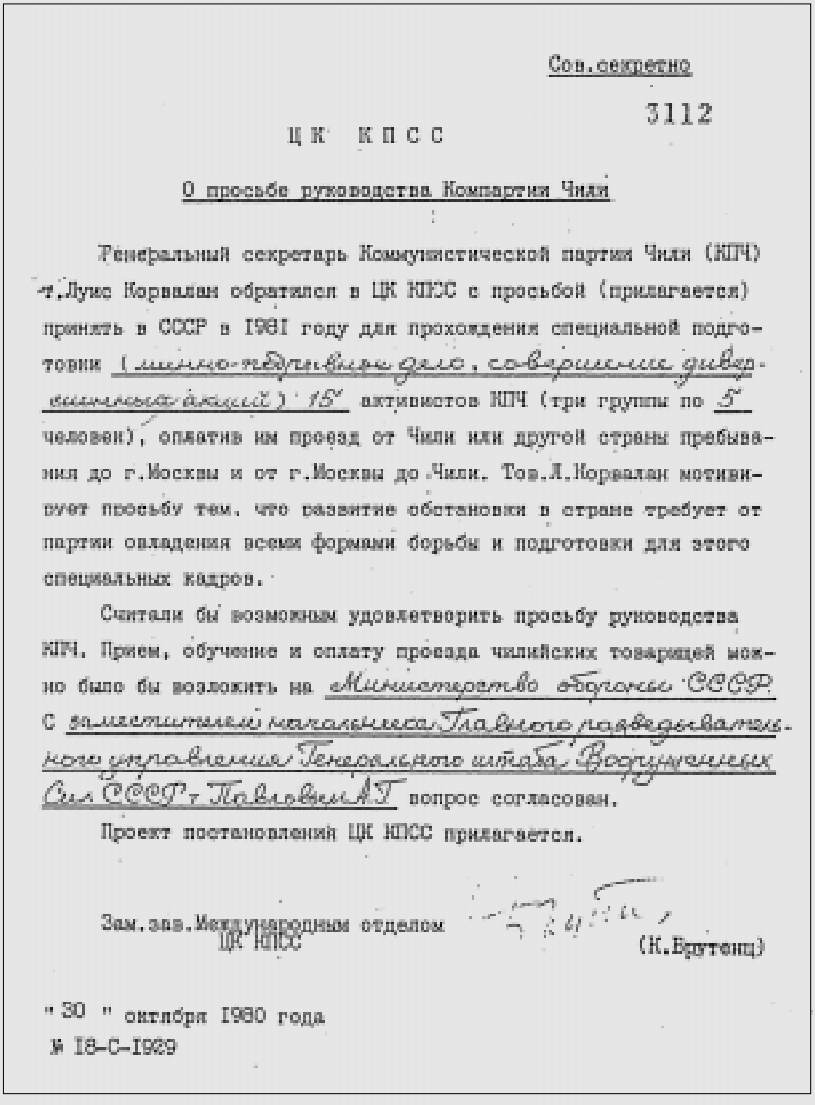
3767

B.3: Asunto: Sobre solicitud de Luis Corvalán de un de curso de preparación especial (en prácticas de sabotaje) para 15 representantes del PC chileno

1980: 30 de octubre

De: Comité Central del Partido Comunista de la URSS

Archivo; TsJD, F89, O43, D9, pp. 1-3.



Сов.секретно

3112

ЦК КПСС

О просьбе руководства Компартии Чили

Генеральный секретарь Коммунистической партии Чили (КПЧ) т.Луис Корвалан обратился в ЦК КПСС с просьбой (прилагается) принять в СССР в 1981 году для прохождения специальной подготовки (минно-подрывное дело, совершение диверсионных актов) 15 активистов КПЧ (три группы по 5 человек), оплатив им проезд от Чили или другой страны пребывания до г.Москвы и от г.Москвы до Чили. Тов.Л.Корвалан мотивирует просьбу тем, что развитие обстановки в стране требует от партии овладения всеми формами борьбы и подготовки для этого специальных кадров.

Считали бы возможным удовлетворить просьбу руководства КПЧ. Прием, обучение и оплату проезда чилийских товарищей можно было бы возложить на Министерство обороны СССР с заместителем начальника Главного разведывательного управления Генерального штаба Вооруженных Сил СССР т.Павловским И.Г. вопрос согласован.

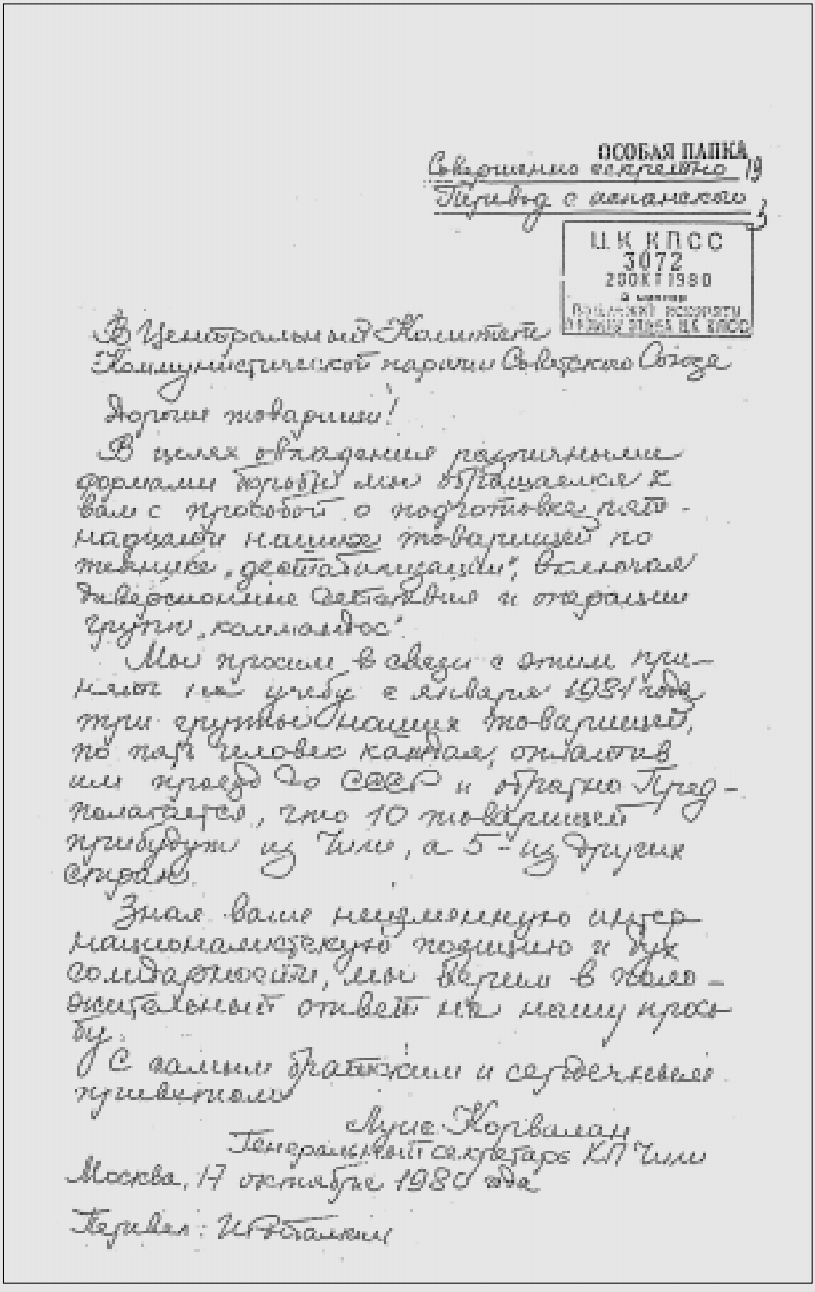
Проект постановления ЦК КПСС прилагается.

Зам.зав.Международным отделом ЦК КПСС (К.Брутенц)

"30" октября 1980 года

№ 18-С-1929

(B.3: Documento adjunto: Solicitud manuscrita de Luis Corvalán)



ОСОБАЯ ПАПКА
Совершенно секретно
Перевод с испанского

ЦК КПСС
3072
20 ОКТ 1980

В Центральный Комитет
Коммунистической партии Советского Союза

Дорогие товарищи!

В целях овладения партизанскими формами борьбы мы обращаемся к вам с просьбой о подготовке пяти - шести наших товарищей по технике "дезинтеграции", включая ознакомление с методами и тактикой групп "коммандос".

Мы просим в связи с этим принять их учебу с января 1981 года три группы наших товарищей, по пять человек каждая, отправив их прежде по СФРЮ и обратно. Предполагается, что 10 товарищей прибудут из Чили, а 5 - из других стран.

Зная вашу неизменную интернационалистскую позицию и дух солидарности, мы верим в положительный ответ на нашу просьбу.

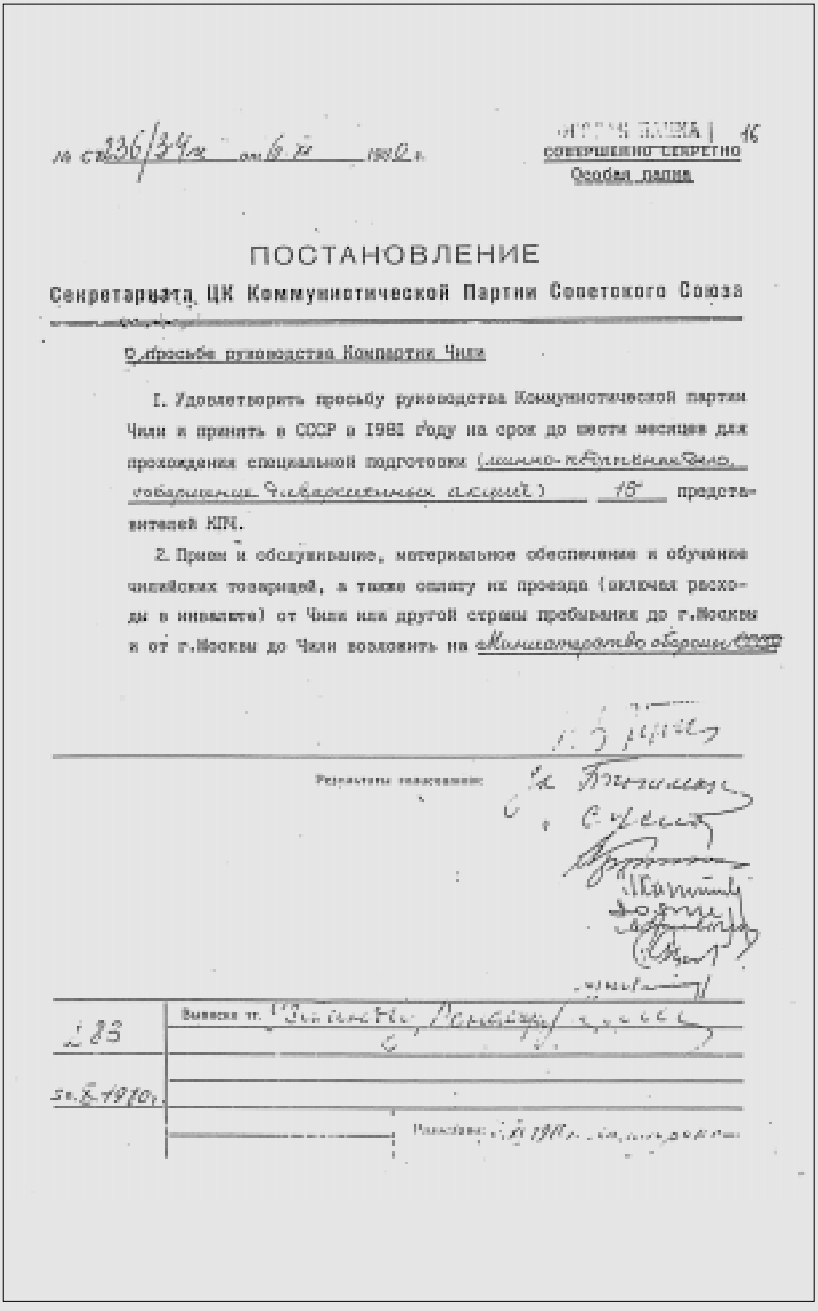
С самыми братскими и сердечными приветами

Луис Корвалан
Генеральный секретарь КП Чили

Москва, 17 октября 1980 года

Перевел: И. Наталин

(B.3: Resolución del Secretariado del CC del PCUS)



П 236/34 гс от 6 IV 1982 г.

ВЫПИСКА | 16
СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО
Особая папка

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Секретариата ЦК Коммунистической Партии Советского Союза

О просьбе руководства Компартии Чили

I. Удовлетворить просьбу руководства Коммунистической партии Чили и принять в СССР в 1982 году на срок до шести месяцев для прохождения специальной подготовки (политико-идеологической, оперативно-технической) 15 представителей КПЧ.

2. Прием и обслуживание, материальное обеспечение и обучение чилийских товарищей, а также оплату их проезда (включая расходы в инвалюте) от Чили как другой страны пребывания до г.Москвы и от г.Москвы до Чили возложить на Министерство обороны СССР

Результаты голосования:

Выписка т.

2.83

5к.Б-1910.

Referencias

Libros y artículos

Arbatov, Gueorgui. “Del Pasado Reciente”. *Znamia*, Nº 1 de1990.

Arismendi, Rodney. *Lenin, Revolución y América Latina.* Moscú: Politizdat, 1978.

Borovik, Genrich. *El Diálogo Inconcluso.* Moscú: APN, 1976.

Brezhnev, Leonid. *Por el Curso de Lenin.* Vol. 1, Moscú: Politizdat. 1978.

Castillo, René. *Lecciones y Perspectivas de la Revolución en Chile*. Praga: Paz y Socialismo. 1974.

Corvalán, Luis. *Nos Esperan Nuevas Batallas. Discursos y Artículos.* Moscú: Politizdat. 1978 (en ruso)

——— *La Rebelión Popular se Abre Camino en Chile.* S.I. 1981.

——— *Tres Períodos en Nuestra Línea Revolucionaria.* Dresde: 1982.

——— *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias.* Santiago: LOM, 1997.

Cherniaev, Anatoly. *Seis Años con Gorbachov.* Moscú: Mezhdunarodnye otnoshenia. 1996.

Chernyshov, Victor. *Complot de las Momias.* Moscú: Politizdat, 1977.

Edwards, Jorge. *Persona Non Grata.* Barcelona: Seix Barral, 1976.

Fedoseev, P. N. *Partido Comunista de Chile en la Lucha por la Revolución.* Moscú: Politizdat, 1972.

Fermandois, Joaquín. *Chile y el Mundo 1970-1973.* Santiago: Publicaciones Universidad Católica de Chile, 1985.

Galkina, Antonina. *Chile: La Lucha por la Reforma Agraria.* Moscú: Nauka, 1972.

Grigulevich, Iosif. *La Iglesia Rebelde en América Latina.* Moscú: Nauka, 1972.

Hinzpeter, Ximena. “Chile-URSS: Relaciones Inciertas”. *Punto de Referencia* N° 205 (1998), Santiago, Centro de Estudios Públicos.

Jachaturov, Karen. *Confrontación de las Dos Américas.* Moscú: APN, 1976.

Koroliov, Yuri. “La Base Social de la Unidad Popular”. *Latinskaia America*, Nº 2, 1972.

——— “La Lucha por la Unidad de la Clase Obrera en Chile (1964-1970)”. *Voprosi istorii*, Nº 1, 1973.

——— *Chile: Problemas de la Unidad de las Fuerzas Democráticas y Antiimperialistas.* Moscú: Nauka, 1973.

——— *Chile: Revolución y Contrarrevolución.* Moscú: “Nauka”, 1976.

Korry, Edward. “Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos”. *Estudios Públicos*, 78 (primavera de 1998).

Kosarev, Evgueni. “La Economía y la Vía Pacífica de la Revolución”. *Latinskaia America.* Nº 5, 1974.

Krasin, Yuri. *La Teoría de la Revolución Socialista: La Herencia Leninista y la Contemporaneidad.* Moscú: Politizdat, 1977.

Kudachkin, M.,“El Partido Comunista de Chile en la Lucha por la Unidad y la Victoria de las Fuerzas Populares Antiimperialistas”. *Voprosi istorii KPSS*, Nº 2, 1971.

——— (ed.). *El Partido Comunista de Chile en la Lucha por la Revolución.* Moscú: Politizdat, 1972.

——— *Chile: La Lucha por la Unidad y la Victoria de las Fuerzas de Izquierda.* Moscú, Politizdat, 1973.

——— Borisov, M.; y Tkachenko, V. *La Revolución Chilena: Su Experiencia y Significación.* Moscú: Politizdat, 1977.

——— Kutsenkov, A.; Kariakin, Yu.; Kolobashin, N. (eds). *Enseñanzas de Chile.* Moscú: Nauka, 1977.

Kulakov, Mijaíl. "Transformaciones Agrarias y la Oposición Antigubernamental en el Campo". *Latinskaia America,* Nº 3, 1977.

Kurochkin, Vladimir. "La Prensa de Derecha y las Fuerzas Armadas en Chile". *Latinskaia America,* Nº 1, 1975.

Lavretski, Iosif. *Salvador Allende.* Moscú: Molodaia gvardia, 1976.

Leonov, Nicolai. "La Inteligencia Soviética en América Latina Durante la Guerra Fría". *Estudios Públicos*, 73 (1999).

——— *Tiempos Difíciles.* Moscú: Mezhdunarodnye Otnoshenia, 1995

——— y otros. "El General Nicolai Leonov en el CEP". *Estudios Públicos*, 73 (1999).

Maidanik, Kiva. "Acerca de las Enseñanzas en Chile". *Latinskaia America,* Nº 5, 1974.

Makujin, Vladimir. "Los Sindicatos y la Unidad Popular en Chile". *Rabochi klass y sovremenny mir,* Nº 1, 1973.

Mikoyan, Sergo. *Soviet Union and Latin America: Political and Strategic Domain.* Illinois: Illinois Univ. Press, 1s995.

Millas, Orlando. *Memorias 1957-1991. Una Disgresión.* Santiago: CESOC, 1996.

Nikitin, Mijaíl; y Sheremetiev, Igor. "Revolución y Problemas del Desarrollo Económico". *Latinskaia America,* Nº 2, 1972.

Partido Comunista Italiano. *I comunisti italiani e Chili.* Roma, 1974.

Pérez, Cristián. "Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)". *Estudios Públicos*, 79 (invierno 2000).

Propper, Eugene. *Laberinto.* Moscú: Progreso, 1980 (en ruso).

Selezniov, Guennady. *América Latina en la Lucha contra la Reacción y el Neocolonialismo: La Lucha de los Partidos Comunistas de América Latina contra el Neocolonialismo de EE .UU. por el Frente Único Antiimperialista.* Moscú: Academia de Ciencias Sociales del CC del PCUS, 1976.

Semionov, Serguei. *La Democracia Cristiana y el Proceso Revolucionario en América Latina.* Moscú: Nauka, 1971.

Shulgovski, A. *Ejército y Política en América Latina*. Editorial Nauka, 1979.

Sobolev, Alexandr. "Experiencias de Chile y Problemas de la Lucha de Clases". *Rabochi klass y sovremenny mir,* Nº 2, 1974.

Turrent, Isabel. *América Latina y la Unión Soviética. Caso de la Unidad Popular Chilena.* México: Colegio de México, 1983.

Uliánova, Olga; y Fediakova, Eugenia. "Algunos Aspectos de la Ayuda Financiera del PC de la URSS al Comunismo Chileno Durante la Guerra Fría". *Estudios Públicos,* 1998.

———; Sosnovski, Anatoly; Lober, Vladimir. *Rusia: Raíces Históricas y Dinámica de las Reformas*. Santiago: USACh (1994)

Vera Castillo, Jorge (ed.). *Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular Chilena, 1970-1973.* Santiago: IERIC, 1987

Verdugo, Patricia. *Interferencia Secreta: 11 de Septiembre de 1973*. Santiago: Sudamericana, 1998.

Volski, Victor. "Problemas de la Vía Pacífica hacia el Socialismo". *Rabochi klass y sovremenny mir.* Nº 5, 1974.

——— "Las Premisas del Paso Pacífico al Socialismo". *Latinskaia America* Nº 2, 1975.

Zorina, Irina. "Paradojas del Reformismo Latinoamericano". *Mirovaia Ekonomika y mezhdunarodnye otnoshenia ,* Nº 1, 1970.

——— "Chile: La Victoria de la Unidad Popular". *Mirovaia Ekonomika y mezhdunarodnye otnoshenia,* Nº 1, 1970.

——— *Revolución y Reforma en América Latina. Crítica del Reformismo de la Democracia Cristiana Chilena.* Moscú: Nauka, 1971.

——— "Chile: Nueva Etapa de la Historia". *Mirovaia Ekonomika y mezhdunarodnye otnoshenia,* Nº 1, 1971.

——— "Carácter y Perspectivas del Proceso Revolucionario en Chile". *Mirovaia Ekonomika y mezhdunarodnye otnoshenia,* Nº 12, 1971.

——— "Sobre el Carácter del Proceso Revolucionario en Chile". *Problemas Internacionales*, Nº 2, 1972 (publicación para uso restringido del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias de la URSS).

——— "La Unidad Popular y la Democracia Burguesa". *Latinskaia América,* Nº 2, 1972.

——— "Revolución Chilena: Ampliación de su Base Social". *Problemas Internacionales* Nº 1, 1973 (publicación para uso restringido del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias de la URSS).

——— y Kariakin, Yuri. "Crónica Política de la Revolución Chilena". *Rabochi klass y sovremenny mir*. Nº 4-5, 1975.

Documentos

Alexseev, N. B. "Conversación del Embajador N. B. Alexseev con Volodia Teitelboim". 14 de octubre de 1970. En "Chile en los Archivos de la URSS". *Estudios Públicos*, 72 (1998), pp. 411-413.

——— "Conversación del Embajador N. B. Alexseev con Orlando Millas". 20 de diciemnbre de 1970. En ¨Chile en los Archivos de la URSS". *Estudios Públicos*, 72 (1998), p. 416.

Basov, A. V. "Conversación del embajador A. V. Basov con representantes del Partido Socialista de Chile". En "Chile en los Archivos de la URSS". *Estudios Públicos*, 72 (1998), p. 417.

——— "Conversación del Embajador A. V. Basov con Luis Corvalán y Volodia Teitelboim, 13 de septiembre de 1972". En "Chile en los archivos de la URSS". *Estudios Públicos*, 72 (1998) p. 441.

Davydov, Vladimir. "Materiales para la Información sobre la Estadía en la República de Chile en Julio-Septiembre de 1973". Moscú: copia mecanografiada archivada en el Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS, 1973.

Departamento Latinoamericano de la Unión de Sociedades Soviéticas de Amistad con los Países Extranjeros. "Informe Sobre la Estadía de R. Tomic en la URSS". GARF F. 9576 r., O. 10, D. 135, pp. 56-59. (*Serie de Antecedentes*, N° 34, Centro de Estudios Públicos.)

Dzotsenideze; y Zhukov. "Informe de la Delegación Soviética" (27 de noviembre de 1970). Reproducido en "Chile en los Archivos de la URSS", *Estudios Públicos*, 72 (1988), pp. 414-415.

Embajada de la URSS en Chile. "Informe de la Embajada de la URSS en Chile de 13 de octubre de 1970". En "Chile en los archivos de la URSS". *Estudios Públicos*, 72 (1998), pp. 405-410.

Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS. "Informe sobre la Situación Chilena". En "Chile en los Archivos de la URSS". *Estudios Públicos*, 72 (1998).

Instituto del Marxismo-Leninismo del CC del PCUS (informe de A. N. Sobolev). "Revolución y Contrarrevolución: Lecciones de Chile y Problemas de la Lucha de Clases". Moscú: Instituto del Marxismo-Leninismo, 1975. (*Serie de Antecedentes* N° 35, Centro de Estudios Públicos.)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, Departamento de Países Latinoamericanos. "Sobre Futuras Elecciones Parlamentarias en Chile", 31 de enero de 1973. (Archivo del Ministerio de RR. EE. F. 139, O. 28, Carp. 12, Doc. 7). (*Serie de Antecedentes*, N° 35, Centro de Estudios Públicos.)

———— (Escrito por Grek, O., funcionario del Departamento de Naciones Unidas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS sede Ginebra). "Situación en Chile". 21 de febrero de 1973. (Archivo del Ministerio de RR. EE. F. 139, O. 28, Carp. 12, Doc. 7). Véase Anexo (A.1).

———— "Resultados de las Elecciones Parlamentarias en Chile", 16 de marzo de 1973 (Archivo del Ministerio de RR. EE. F. 139, O. 28, Carp. 12, Doc. 7). Véase Anexo (A.2).

———— "Acerca de la situación en Chile". 16 de julio de 1973 (Archivo del Ministerio de RR.EE. F.139, O.28, Carp. 12, Doc. 7). Véase Anexo (A.3).

Nikitin, V. "Perspectivas de Cooperación Económica con la República de Chile". Informe a Solicitud del Comité Soviético para Vínculos Económicos Exteriores (1970). Archivo del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de Rusia.

Partido Comunista de la Unión Soviética. *XX Congreso del PCUS. Documentos y materiales.* Moscú: Politizdat, 1956.

———— *XXIV Congreso del PCUS. Documentos y Materiales.* Moscú: Politizdat, 1971.

———— *XXV Congreso del PCUS. Documentos y Materiales.* Moscú: Politizdat, 1976.

———— *XXVI Congreso del PCUS. Documentos y Materiales.* Moscú: Politizdat, 1981.

Reunión Internacional de los Partidos Comunistas y Obreros. *Documentos y Materiales.* Moscú: 1960.

Secretariado del CC del Partido Comunista de la Unión Soviética. Resolución sobre solicitud del Partido Socialista chileno, 30 de diciembre de 1976. Véase Anexo (B.1).

Secretariado del CC del Partido Comunista de la Unión Soviética. Resolución sobre la solicitud de la dirección del Partido Comunista de Chile, 23 de octubre de 1978. Véase Anexo (B.2).

Secretariado del CC del Partido Comunista de la Unión Soviética. Resolución sobre la solicitud de la dirección del Partido Comunista de Chile, 6 de noviembre de 1980. Véase Anexo (B.3).

Shulgovski, A. "La Situación Política en Chile y las Primeras Acciones del Gobierno de Eduardo Frei", informe para el Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, 1965 (después de marzo). Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, F. 139, O. 20, P4, D11 (*Serie de Antecedentes*, N° 33, Centro de Estudios Públicos.)

Nómina de entrevistados y lugar y fecha de entrevistas

Karen Brutenz. Ex vicejefe del Departamento Internacional del CC del PCUS. Moscú, 1999.

Vladimir Davydov. Director del Instituto de América latina de la Academia de Ciencias de Rusia, fue integrante de la misión económica soviética en Chile en 1973.

Karen Jachaturov. Ex subdirector de la agencia de prensa Novosti. Moscú, febrero de 1997-1998. Moscú, 1997-1998.

Vladimir Kazakov. Ex diplomático soviético, fue funcionario de la embajada soviética en Santiago en 1968-1970. Moscú, 1998.

Leonov, Nicolai. Ex jefe del Departamento Analítico de la Inteligencia Exterior Soviética (KGB). Moscú y Santiago, 1998.

Maidanik, Kiva. Investigador del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias de Rusia, autor de múltiples publicaciones e informes sobre América Latina.

Rybalkin, Igor. Ex encargado de Chile y ex vicejefe de la Sección atinoamericana del Departamento Internacional del CC del PCUS. Moscú, agosto, 1997.

Semionov, Serguei. Investigador del Instituto de América Latina, ex profesor del Instituto de Ciencias Sociales del CC del PCUS, autor de numerosas publicaciones e informes sobre América Latina.

Siniavski, Anatoly. Académico de la Universidad "Patricio Lumumba", fue profesor de ruso en el Instituto Cultural chileno-soviético en Santiago en 1973. Moscú, 1998.

Sosnovski, Anatoly. Cientista político y periodista, ex funcionario del Comité Soviético de la Paz, del Comité Soviético de Solidaridad con los Demócratas Chilenos y de la *Revista Internacional*. Moscú, 1997-1999.

Stroganov, Alexandr. Profesor de la Universidad Estatal "Lomonosov" de Moscú, encargado del área de estudios latinoamericanos, estuvo en Chile durante 10 meses en la segunda mitad del año 1970-principios de 1971.

Tsyganchuk, Boris. Ex diplomático soviético, fue funcionario de la embajada soviética en Chile en septiembre de 1973. Moscú, enero de 1998.

Zorina, Irina. Investigadora del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias de Rusia, autora de múltiples publicaciones e informes sobre Chile. Moscú, 1998-1999. □

ANÁLISIS DEL PROYECTO CONTRA LA EVASIÓN TRIBUTARIA*

Bernardo Fontaine y Rodrigo Vergara

El objetivo de este artículo es hacer un análisis crítico del proyecto de ley sobre evasión tributaria que el Ejecutivo recientemente enviara al Congreso. En principio, un proyecto contra la evasión tributaria parece razonable. La evasión es una lacra social que debe atacarse. Según la información del Servicio de Impuestos Internos (SII), la evasión tributaria en Chile alcanza al 24% de la recaudación potencial, lo que significaría unos US$ 4.000 millones. El proyecto estaría destinado a reducir esa evasión a un 20% en el año 2005, lo que se traduciría en recursos adicionales por alrededor de US$ 800 millones.

No obstante lo anterior, este proyecto es más que un proyecto contra la evasión. Contiene un aumento de impuestos a través de una ampliación de las bases imponibles que crea una serie de distorsiones y afecta negativamente la inversión. Detrás de su filosofía subyace una

BERNARDO FONTAINE TALAVERA. Ingeniero Comercial, mención en Economía de la Universidad Católica de Chile. Investigador asociado al Centro de Estudios Públicos. Asesor y director de empresas. Autor de diversos artículos sobre temas tributarios.

RODRIGO VERGARA MONTES. Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Profesor, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.

* Se agradecen los comentarios de Juan Andrés Fontaine. Los errores que puede contener este trabajo son de nuestra entera responsabilidad.

suerte de confusión entre lo que es el combate contra la evasión de impuestos y la búsqueda de la eliminación de modos legítimos y legales de reducir la carga tributaria. Esta última búsqueda lleva al proyecto a eliminar disposiciones que disminuyen el efecto negativo de los impuestos sobre la inversión. En materia de evasión propiamente tal, el proyecto de ley incorpora elementos modernizadores y positivos. Contiene simplificaciones de trámites, agilización de procesos, fortalecimientos de la capacidad fiscalizadora del Estado y corrige errores de las leyes. También contiene aspectos más discutibles al entregar al fiscalizador algunas facultades que pueden atentar contra los derechos ciudadanos o que pueden ser excesivas.

1. Introducción

El objetivo de este artículo es hacer un análisis crítico del proyecto de ley sobre evasión tributaria que el Ejecutivo recientemente enviara al Congreso.

En principio, un proyecto contra la evasión tributaria parece razonable. La evasión es una lacra social que debe atacarse. Se traduce en inequidades horizontales donde los perjudicados son precisamente los ciudadanos que pagan sus impuestos; se producen ineficiencias, puesto que para financiar el gasto público se requieren tasas marginales de impuestos más elevadas que aumentan las distorsiones; y se produce un desapego entre los contribuyentes y el Estado, por cuanto el financiamiento de las obras de este último es vista por los ciudadanos como inequitativa, lo que tiende a aumentar la evasión y así producir un círculo vicioso.

Según la información del Servicio de Impuestos Internos (SII), la evasión tributaria en Chile alcanza al 24% de la recaudación potencial, lo que significaría unos US$ 4.000 millones. El proyecto estaría destinado a reducir esa evasión a un 20% en el año 2005, lo que implicarían recursos adicionales por alrededor de US$ 800 millones.

En el Cuadro N° 1 se muestran cifras comparativas de estimaciones de evasión del IVA para distintos países. Chile es el país de América Latina donde la evasión es menor y a nivel global sus cifras de evasión no son malas. Dado que en nuestro país el IVA representa aproximadamente la mitad de la recaudación tributaria total y dado que la evasión de otros impuestos está muy relacionada con la evasión del IVA[1], no es tarea fácil

[1] Por ejemplo en el caso del impuesto de Primera Categoría se ha estimado que más del 75% de su evasión se deriva de la evasión del IVA (véase Jorratt y Serra, 2000).

CUADRO N° 1: EVASIÓN EN EL IVA NETO EN CHILE EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES

País	Tasa de evasión*
Nueva Zelandia	5,1
Suecia	5,4
Israel	7,8
Portugal	14,0
Sudáfrica	14,6
Chile (1997)	*19,7*
Canadá	23,0
España	26,0
Uruguay	29,7
Argentina	31,5
Honduras	35,4
Colombia	35,8
Hungría	36,3
México	37,1
Ecuador	38,2
Filipinas	40,8
Bolivia	43,9
Guatemala	52,5
Perú	68,2

Fuente: Barra y Jorrat (2000).

* Corresponde a la razón entre la diferencia de la recaudación potencial y efectiva del IVA, y su recaudación potencial. En ambos casos se considera el agregado de IVA general e IVA importaciones.

reducir significativamente esta evasión. Lo anterior no significa que no deban hacerse esfuerzos en esa dirección, sino que hay que ser muy conscientes en la evaluación de los beneficios y costos de un plan que incrementa significativamente los recursos en esta área. En todo caso, debe recordarse que las estimaciones sobre la evasión no son fáciles de realizar, por lo que los errores de estimación pueden ser elevados[2].

El proyecto contiene una serie de disposiciones destinadas a atacar la evasión tributaria. Entre ellas un importante aumento de recursos al SII para poder realizar con más efectividad su labor. Sin embargo, también incluye muchas otras disposiciones que poco tienen que ver con la evasión tributaria. Es por ello que hacemos un análisis separado de aquellas normas que tienen que ver con la evasión o que, puede decirse, corrigen ciertas inconsistencias que existen en materia tributaria, de aquellas que simple-

[2] Véase Barra y Jorratt (2000) para una discusión sobre este tema para Chile.

mente significan un aumento o una reducción de impuestos. Es importante destacar que este artículo no pretende ser un análisis legal del proyecto, ni tampoco un estudio exhaustivo del mismo. Más bien busca entregar una opinión desde el punto de vista económico de la proposición del Gobierno y sugerir mejoras para su discusión en el Congreso.

El artículo se organiza de la siguiente forma: en la sección que sigue se hace un breve resumen del proyecto de ley. En la sección 3 se discuten aquellas modificaciones que significan un aumento de impuestos. Las disminuciones de impuestos, específicamente lo referido al impuesto al oro y a las ganancias de capital de inversionistas institucionales extranjeros, se analizan en la sección 4. En la sección 5 se discuten aquellas disposiciones del proyecto que están directamente relacionadas con el tema de la evasión. Se dedica una subsección especial a uno de los temas que más polémica han causado en relación a este proyecto, esto es, el de la información bancaria para fines tributarios. En la sección 6 se discuten aquellas normas que tienen que ver con correcciones al código tributario. Finalmente, la sección 7 concluye y entrega recomendaciones.

2. El proyecto de ley

El proyecto de ley incorpora una cantidad significativa de modificaciones que afectan el cálculo de distintos impuestos, las normas de administración tributaria, las facultades del Servicio de Impuestos Internos (SII) y de la Tesorería General de la República así como la organización de ambas. Se trata de una ley compleja y extensa que contiene toda clase de disposiciones tributarias.

Como ya se advirtió, aquí analizaremos sólo algunas de sus proposiciones más sustantivas, específicamente las que afectan el IVA, la ley de la renta, el código tributario y las facultades del SII. Las modificaciones respecto de aduanas, si bien relevantes, no se analizan en este estudio.

En términos generales, el proyecto de ley incorpora elementos modernizadores y positivos. Contiene simplificaciones de trámites, agilización de procesos, fortalecimientos de la capacidad fiscalizadora del Estado, corrige errores de las leyes, etc. Pero al mismo tiempo entrega un arsenal fiscalizador que, al menos en algunos de sus aspectos, puede atentar contra los derechos de los ciudadanos, aumenta impuestos a través de la ampliación de sus bases imponibles y crea distorsiones nocivas para la economía, al tiempo que busca restringir posibilidades actualmente legítimas para dis-

minuir impuestos. Así, muchas de las proposiciones parecen razonables miradas desde el punto de vista exclusivamente tributario, al ser analizadas desde una perspectiva global, se vuelven discutibles.

Detrás de sus disposiciones y de buena parte de la discusión pública, parece haber una confusión entre la evasión o elusión[3] de impuestos y la búsqueda de modos de reducir dentro de la legislación vigente el pago de impuestos. No hay duda que la evasión es algo ilegal e inmoral. Se trata de ocultar transacciones comerciales o crear transacciones ficticias, por ejemplo, con el fin de reducir el pago de impuestos. Es un delito que nadie puede defender. Muchas de las normas propuestas para combatirla son lo mejor del proyecto. Enteramente distinta es la búsqueda de maneras legales, legítimas y moralmente correctas de aprovechar las posibilidades que otorgan las leyes para pagar menos. Normalmente esas maneras obedecen a franquicias o facilidades que el legislador introdujo en la ley a propósito. No resulta, pues, condenable el uso de esas disposiciones establecidas con objetivos precisos.

Varias de las normas propuestas por el Ejecutivo apuntan a eliminar o reducir incentivos o franquicias que contienen las leyes. En ese empeño, el proyecto se aparta de la lucha contra la evasión y se vuelve un proyecto más discutible, que aumenta los impuestos y crea distorsiones nocivas para la inversión y el crecimiento.

Para combatir la evasión y aumentar la eficacia de la fiscalización, el Gobierno escogió el camino de dictar normas cada vez más caso a caso, volviendo nuestro sistema tributario aún más complejo. Sin embargo existe otra alternativa: la de simplificar las normas tributarias, su pago y su fiscalización. En el último tiempo han surgido una serie de ideas en esa línea que cabría estudiar en profundidad[4].

En efecto, cabe preguntarse si no resulta más conveniente buscar esa simplificación radical de nuestros impuestos. Ello podría ser un gran paso hacia la modernidad del siglo XXI y eliminaría la gran mayoría de los problemas que se pretende enfrentar con leyes como la propuesta. Así como el Servicio de Impuestos Internos se ha convertido en un ejemplo de modernización tecnológica, especialmente, en cuanto al aprovechamiento de las posibilidades de internet, y atención a clientes, urge impulsar una reestructuración tributaria que nos ponga a la vanguardia en el tema de fondo: la estructura tributaria.

---

[3] Ambos términos son sinónimos según el diccionario de la Real Academia de la Lengua.

[4] Véase, por ejemplo, Serra (2000a) y Fontaine y Vergara (1997).

Volviendo a este proyecto en particular, cabe destacar que, en términos generales, existen en él cuatro tipos de modificaciones:

a) Las modificaciones que significan aumentos en los impuestos, fundamentalmente vía ampliaciones de las bases imponibles;
b) Las modificaciones que significan disminuciones en los impuestos;
c) Las modificaciones que buscan combatir la evasión de impuestos a través de mayores facultades para Impuestos Internos y la Tesorería o mayores herramientas de presión tributaria, y
d) Modificaciones que buscan corregir imprecisiones o errores de las leyes.

El Anexo presenta un cuadro descriptivo-resumen respecto a las medidas propuestas ordenadas en estas cuatro categorías. En las cuatro secciones que siguen se analizan en forma separada cada uno de estos temas.

3. Modificaciones que aumentan los impuestos

3.1. IVA para las ventas de activo fijo

El proyecto propone gravar con IVA la venta de bienes del activo fijo de las empresas sin consideración del plazo transcurrido entre la adquisición y la venta. Actualmente están gravadas las ventas de activo fijo que se efectúan antes de doce meses contados desde la compra del bien en cuestión.

Con ello el Ejecutivo busca eliminar el que un contribuyente utilice la posibilidad de descontar IVA de una empresa para adquirir bienes de uso personal, evadiendo de hecho el IVA correspondiente. Sin embargo, las disposiciones actuales ya prohíben el utilizar créditos por IVA generados por compras de bienes ajenos al giro de la empresa y, para mayor control, ya están gravadas las ventas efectuadas antes de un año.

Esta norma parece innecesaria y afectaría una cantidad de transacciones legítimas, por ejemplo, los aportes de activo fijo que una empresa efectúe a una filial, a la vez que incrementaría el costo de la inversión. Si bien es cierto la empresa compradora podría, a su vez, usar como crédito dicho IVA, el mero hecho de postergar la devolución constituye un aumento de impuestos.

Además esta modificación convertiría, en cuanto a esta materia, al IVA en un impuesto a la venta y no al valor agregado, como en verdad está concebido este impuesto. Una empresa debe pagar IVA por el valor agregado que genera. En términos simples, el IVA grava la diferencia entre el precio de venta de los productos que produce y el costo de sus insumos y de las máquinas y activos fijos que produce. La mera venta de un activo fijo usado no ha generado por sí misma un valor agregado y, por ende, no debiera ser gravada con el IVA.

Por lo dicho anteriormente, esta modificación que busca dificultar un mal uso, ya prohibido, del IVA, terminará más bien gravando transacciones legítimas y generando efectos nocivos. Por ejemplo, aumenta el efecto "lock in", es decir, incentiva a que las empresas, para evitar el impuesto, mantengan innecesariamente activos, lo que hace más ineficiente el funcionamiento general de la economía.

3.2. Restricciones a las devoluciones del IVA

Hoy el contribuyente que tenga remanentes de crédito fiscal provenientes de activos fijos, por más de seis meses consecutivos, puede pedir la devolución sin que exista un plazo para que genere los débitos suficientes para compensar el anticipo que obtuvo de los créditos fiscales. Esto significa que una empresa tiene derecho a recuperar, mediante la devolución, los IVA que pagó cuando efectuó inversiones. Debe recordarse que el IVA se concibe como un impuesto al consumo, por lo que es razonable y necesario que la inversión no esté afecta. En rigor, entonces, se podría postular que lo óptimo sería que la devolución fuera hecha inmediatamente, es decir, al momento de la compra.

El proyecto de ley propone la obligación del reintegro de los remanentes de crédito fiscal por compras de activo fijo, en el caso que el contribuyente no declare débitos de monto igual o superior a la devolución o imputación de los créditos en el plazo de 36 meses, prorrogable en ciertos casos, que se consideran justificados, como en el caso de explotaciones de largo desarrollo.

Dicho de otra manera, en el caso de una empresa que pida la devolución del IVA pagado, por ejemplo por sus máquinas, y no resulte exitosa, deberá integrar al fisco dicha devolución. Así, la ley del IVA estaría condicionando sus créditos al éxito de los negocios y el IVA pasaría a gravar de lleno la inversión y no sólo el consumo.

Aun cuando la medida está dirigida a frenar ciertos abusos que se pueden dar con la devolución del IVA por la compra de activos fijos, la medida afectará negativamente la inversión (especialmente castigará aquella inversión de largo aliento) al restringir una norma que buscaba crear una compensación que permitiera al IVA ser neutral respecto a la inversión. Por otro lado, la discrecionalidad que se le entrega al SII para determinar excepciones a esta regla puede conducir a toda suerte de presiones, lobbies y odiosas discriminaciones que no van en la dirección de hacer más simple y transparente el sistema.

3.3. Depreciación acelerada, global complementario e impuesto adicional

Actualmente las empresas pueden deducir de sus ingresos, como gasto, una depreciación acelerada de los bienes del activo fijo para efectos de calcular sus utilidades tributarias. Sobre estas utilidades tributarias deben pagar el 15% de impuesto a la renta de las empresas (Primera Categoría). Luego, al distribuir esa utilidad, los propietarios pagarán global complementario o el impuesto adicional según corresponda.

El empleo de la depreciación acelerada busca disminuir el desincentivo sobre la inversión que produce el impuesto a la renta. De hecho en esa perspectiva es más apropiada la depreciación instantánea o, alternativamente, considerar la inversión como un gasto.

Sin embargo, en el caso de las sociedades de personas es posible efectuar retiros exentos de impuestos cuando la sociedad registra pérdidas, por ejemplo, causadas por la depreciación acelerada de sus activos fijos. Esto es lógico, por cuanto ese retiro se asimila a un retiro de capital.

Grandes proyectos de inversión llevados a cabo por sociedades de personas, entonces, pueden, mediante la depreciación acelerada, postergar el pago de impuestos en Chile aun retirando flujos en dinero hasta que, en definitiva, la empresa obtenga utilidades. Cuando se trata, por ejemplo, de proyectos mineros que exigen fuertes y sucesivas inversiones esta postergación puede ser muy larga y por ende muy importante para la rentabilidad del proyecto. Esta postergación no necesariamente significa que las empresas extranjeras dejen de pagar impuestos en su lugar de origen, por lo cual no siempre les conviene este mecanismo. Es necesario aclarar que esta postergación es legal y legítima. No se trata aquí de una evasión sino del uso de una posibilidad que otorga la ley para favorecer la inversión.

El Gobierno se propone evitar esto mediante la prohibición de incluir depreciaciones aceleradas a la hora de calcular si un retiro correspon-

de a utilidades retiradas o a capital. Esto significa que la depreciación acelerada sólo se puede emplear para efectos del impuesto a las utilidades de las empresas, mientras que para efectos de los impuestos que pagan las personas o los inversionistas extranjeros por los retiros de utilidades de sus empresas, sólo se puede considerar la depreciación normal.

Con esta medida también se busca asimilar la situación de los socios de una sociedad de personas con la de los accionistas de una sociedad anónima. En el caso particular de las sociedades anónimas, éstas sólo pueden distribuir utilidades financieras a sus inversionistas según la ley que las rige. Estas utilidades financieras consideran como gasto sólo la depreciación normal. Por consiguiente, los dividendos de sociedades anónimas siempre provienen de utilidades que se calcularon del mismo modo que propone el proyecto de ley.

Así presentadas las cosas, la proposición parece razonable: se iguala el tratamiento tributario eliminando una discriminación odiosa entre las sociedades anónimas y otras sociedades, y se elimina una franquicia que permite a ciertos contribuyentes, legalmente, postergar sus impuestos. Pero el problema está en que esta medida afectaría negativamente la inversión, no sólo la de los grandes proyectos, sino también la de pequeños y medianos empresarios que hacen uso de las disposiciones de la ley actual postergando sus impuestos sólo en forma transitoria, dado que la naturaleza de sus negocios no les permite postergarlos por plazos largos como en el caso de los proyectos mineros.

Esta proposición guarda poca relación con la evasión y mucha con la intención de aumentar la recaudación de impuestos. Es más, en la economía moderna es claro que los activos pierden valor con gran velocidad. Desde el punto de vista económico, la depreciación es mucho más acelerada que la depreciación tributaria que se utiliza para calcular los impuestos. De hecho, para impulsar la inversión, una idea alternativa habría sido acelerar los plazos de depreciación de los activos. En vez de igualar el caso de las sociedades anónimas con el de personas en perjuicio de la inversión, se podría haberlas igualado en beneficio de la inversión permitiendo también a estas últimas utilizar para el cálculo de los impuestos de sus accionistas la depreciación acelerada. Para ello bastaría con identificar cuándo, por efecto de la depreciación acelerada, los dividendos de una sociedad anónima corresponden a utilidades financieras y no tributarias, en cuyo caso cabría eximirlos del global complementario.

Si la preocupación de la autoridad es que mediante retiros de capital haya empresas que lleguen a tener capitales muy bajos o incluso negativos,

la solución viene por el lado de limitar la razón deuda/capital, lo que se comenta en el punto que sigue.

3.4. Financiamiento de empresas con deuda

Al respecto, el proyecto de ley propone dos modificaciones a la ley de la renta:

(a) *Límite a los intereses considerados gastos.* Ésta consiste en establecer un límite al monto de intereses que se pueden considerar como gastos para calcular la utilidad de una empresa afecta al impuesto de Primera Categoría del 15%, tanto para empresas chilenas como extranjeras.

La norma establece que no se consideran como gastos, sino que como "gastos rechazados" los intereses que se paguen por las deudas que excedan un nivel de deuda consistente con una relación deuda/capital de tres veces. Los gastos rechazados están afectos a un impuesto de "multa" del 35% en el caso de las sociedades anónimas y las sociedades extranjeras, además de no poder deducirse como gasto para calcular la Primera Categoría. En el caso de las sociedades de personas, en vez del impuesto de "multa", el gasto rechazado se considera un retiro de los socios. La norma excluiría los negocios que, por constitución, necesitan de un endeudamiento elevado como bancos, compañías de leasing y de seguros.

El Ejecutivo pretende con esto evitar que las empresas a través de préstamos relacionados puedan, en definitiva, retirar utilidades mediante el pago de intereses. En el caso de las empresas extranjeras, esa posibilidad legítima y legal existe hoy. En la medida que esas empresas relacionadas califiquen como instituciones financieras, esos intereses quedan afectos al 4% de impuesto adicional, mientras que los retiros de utilidades están afectos al 35%. La diferencia hace tentador el uso de financiamientos relacionados, lo cual también tiene beneficios de otro tipo[5]. En el caso de las empresas chilenas, no es posible retirar utilidades mediante el pago de intereses con el fin de reducir impuestos.

Normas sobre capitalización mínima para inversionistas extranjeros como la propuesta existen en economías desarrolladas y pueden ser razonables, aunque de todas formas constituyan un aumento impositivo, afecten marginalmente a la inversión (por ejemplo de concesiones de obras públicas) y creen nuevas distorsiones. Esto disminuiría si, por ejemplo, el endeu-

[5] Los financiamientos relacionados podrán pagar menos impuestos, pero también tienen el beneficio de reducir el riesgo-Chile en manos de la banca internacional como explicaremos más adelante.

damiento máximo permitido para considerar los intereses como gasto fuera superior a las tres veces que contempla el proyecto. Tal como se mencionó anteriormente, esta norma también limita el retiro de capital que se produce cuando, producto de la depreciación acelerada, se tienen pérdidas tributarias pero igual hay flujos de caja positivos.

Se debe recordar que a las empresas que invierten al amparo del DL 600 se les exige, desde hace poco tiempo, que cada inversión que efectúen sea financiada 50% con deuda y 50% con capital, lo cual no tiene mucha lógica y sería redundante con esta norma de capital mínimo.

Sin embargo, tal como está redactada la norma, se entiende que afecta también a las empresas chilenas. Esto resulta una proposición nociva para la economía. En efecto, la norma propuesta restringiría esta forma de hacer negocios que se utiliza por ser eficiente y gravaría doblemente los intereses cuando la deuda supere tres veces el patrimonio. Esta doble tributación se produciría por cuanto la empresa acreedora debería pagar impuesto a la renta por los intereses que cobra y la deudora pagaría el impuesto único del 35% por esos mismos intereses o el global complementario en el caso de sociedades de personas.

Las pequeñas y medianas empresas, de por sí de escaso capital, podrían verse desaceleradas en su desarrollo al existir un techo a su endeudamiento, a menos que quieran pagar impuestos en exceso. En el caso de una crisis económica, muchas empresas pueden ver reducido su capital y, por ende, elevado su nivel de endeudamiento por sobre el máximo de tres veces. Todo ello parece negativo.

En síntesis, la norma en el caso de las empresas chilenas elevaría los impuestos y crearía una distorsión adicional respecto a la forma cómo pueden financiarse las empresas, afectando en alguna medida la inversión.

(b) *Nueva definición de instituciones financieras.* La segunda disposición respecto al financiamiento de las empresas se refiere a establecer que a futuro será el SII y no el Banco Central, como es ahora, quien va a determinar qué instituciones financieras estarán afectas a un impuesto adicional del 4% a los intereses que cobren y cuáles al 35%. Esto no es un cambio muy fundamental, pero parece ser el Banco Central la autoridad más informada para ello y el entregar esta atribución al SII lo deja una vez más en calidad de juez y parte.

Además, se propone una definición para las instituciones que se pueden acoger al 4% que exige que la institución prestamista tenga por objeto principal captar y otorgar préstamos o financiamiento en forma pública, y, además, que no esté relacionada con la empresa prestataria constituida en Chile, en los términos establecidos en el artículo 100 de la ley N° 18.045.

Esta última parte parece poco práctica. Las multinacionales y grandes empresas habitualmente utilizan una de sus empresas como la administradora de los financiamientos obtenidos de terceros con el objeto de centralizar la gestión de créditos y minimizar el costo financiero de sus empresas. Dicha empresa administradora de créditos, que habitualmente son la empresa matriz o la más grande, les represta los créditos obtenidos de terceros a las demás filiales. Esta práctica no le resta legitimidad a su calidad de instituciones financieras. El obligarlas a triangular sus operaciones a través de bancos para acceder al 4% sólo encarecerá el costo financiero de los proyectos de inversión sin generar más recursos al fisco.

Por otro lado, la exclusión de las entidades financieras relacionadas reducirá la disponibilidad de créditos para Chile por lo siguiente: los bancos internacionales establecen montos de préstamos máximos por país, de forma de diversificar adecuadamente sus riesgos entre las distintas naciones. Si las multinacionales se ven obligadas a financiarse a través de bancos, van a ocupar parte de las líneas de crédito destinadas a Chile, reduciendo la disponibilidad de crédito para las empresas chilenas. Al país le convendría más permitir que las multinacionales se financiaran en la forma más independiente posible de las líneas de crédito internacional disponibles para Chile. Así, las empresas chilenas dispondrían de un mayor potencial de crédito.

Asimismo, la definición de institución financiera propuesta podría dejar gravados con un 35% los intereses pagados a los tenedores de bonos internacionales si éstos son, por ejemplo, fondos de pensiones norteamericanos. No hay duda que financiamientos de este tipo o de leasing o de cualquier forma creativa que sea otorgado por instituciones del mercado de capitales, no necesariamente bancos, debieran considerarse para efectos del 4%. Recién las propias autoridades económicas pidieron al SII gravar los bonos emitidos en UF y colocados en el exterior con un 4% en vez del 35%. Con el proyecto de ley pareciera que se desandaría ese camino.

Finalmente, la existencia de una relación deuda/capital máxima para las empresas, del tipo de la comentada más arriba, hace innecesaria la exclusión de las sociedades relacionadas de la definición de instituciones financieras.

3.5. Limitación a las rentas presuntas

Para recaudar más impuestos y reducir los regímenes tributarios especiales, el proyecto de ley propone disminuir el número de empresas mi-

neras y de transporte de pasajeros afectas a renta presunta. Técnicamente esta disposición es sana aunque puede ser engorrosa de llevar a la práctica.

También se incluyen las sociedades anónimas dentro de las sociedades que deben considerarse para efectos de determinar si un contribuyente está afecto a presunción de renta o a renta efectiva.

3.6. Limitaciones al uso de pérdidas tributarias

Se propone limitar la deducción de las pérdidas de las utilidades en las reorganizaciones empresariales que se efectúen sólo con fines tributarios, para reducir el pago de impuestos. Se señalan las situaciones en que ello se produce, especialmente cuando se efectúen cambios en la propiedad y el giro de la empresa o cuando la sociedad con pérdidas al momento del cambio de propiedad, no cuente con bienes de capital u otros activos propios de su giro.

En concreto lo que se busca evitar es que las empresas adquieran sociedades que registran pérdidas acumuladas para desarrollar negocios nuevos que se esperan generen utilidades. Esas utilidades eventuales serían compensadas por las pérdidas de la sociedad adquirida y por ende no pagarían impuestos. La Ley de la Renta continuaría permitiendo deducir las pérdidas en el caso de que el mismo dueño continúe desarrollando otros negocios con la sociedad con pérdidas acumuladas o continúe con el mismo giro.

Nuevamente en este caso se trata de una norma que restringiría una práctica que hoy es legítima y legal. El objetivo, entonces, no es reducir la evasión o elusión, sino más bien incrementar la recaudación. Por otro lado, esta proposición representaría una actitud poco equitativa por parte del fisco, porque éste cobraría impuestos cuando hay utilidades pero no permitiría plenamente deducir las pérdidas cuando el sector privado fracase en un negocio. Sería una suerte de “socio” privilegiado.

3.7. Eliminación definitiva del crédito por las contribuciones y normas sobre los almacenes particulares

Históricamente las contribuciones fueron un crédito contra el impuesto a las empresas (Primera Categoría). Recientemente esto se suspendió hasta el año 2002, con lo que las contribuciones pasaron a ser un gasto tributario en vez de un crédito. El proyecto establece que esto se manten-

dría en forma permanente, es decir, se les quita definitivamente el carácter de crédito tributario a las contribuciones.

Técnicamente es difícil argumentar el porqué las contribuciones debieran ser crédito o gasto. Luego, teóricamente ambas opciones son válidas. No obstante se debe dejar claro que la opción aquí tomada es de plano un aumento en los impuestos y nada tiene que ver con la evasión o elusión tributaria.

En otras disposiciones el proyecto de ley eleva el costo asociado a los almacenes particulares para el depósito de mercaderías, haciéndolos más costosos. Estos almacenes en definitiva permiten posponer el pago de los aranceles mientras la mercadería esté transitoriamente guardada en estos depósitos.

4. Modificaciones que disminuyen los impuestos

4.1. Impuesto al lujo

El proyecto busca reducir la tasa del "impuesto al lujo" que afecta al oro de un 50% a un 30%. Esto es muy favorable tanto por la discutible validez técnica de este tipo de impuestos como por su posible efecto sobre la recaudación, dado que, por las características del producto, la evasión es relativamente simple. Mayores tasas de impuestos la hacen muy atractiva. Queda la duda, en todo caso, si esa baja de tasas será suficiente para "formalizar" a este sector.

Se echa de menos, por otro lado, la reducción o eliminación de otros impuestos al lujo o específicos de dudoso efecto sobre la recaudación y con un efecto nocivo sobre la eficiencia de la economía[6].

4.2. Impuesto a las ganancias de capital para extranjeros

También el proyecto de ley intenta eliminar el impuesto a las ganancias de capital generadas por ventas de acciones de sociedades anónimas abiertas con presencia bursátil que afecta a los inversionistas extranjeros. La intención no puede ser más loable y recoge una aspiración del mercado de capitales nacional que ha visto cómo normas tributarias y cambiarias han dejado fuera a Chile de las preferencias de los grandes inversionistas de los mercados de capitales internacionales.

[6] Para más ejemplos de impuestos derogables, véase Fontaine y Vergara (1997).

Desgraciadamente, la redacción de la propuesta introduce tales requisitos para los inversionistas internacionales que resulta bastante inoperante. En efecto, el proyecto sólo alude a los fondos de inversión, no a todos los inversionistas extranjeros. Exige que esos fondos durante el tiempo que inviertan en el país no tengan partícipes chilenos o cuando mucho, en ciertos casos, tengan un máximo del 5% del fondo, hagan sólo oferta pública de sus cuotas de participación, estén regulados de cierta manera en su país de origen, pidan un informe especial a la comisión clasificadora de Riesgos de Chile, no operen mediante un establecimiento permanente en el país, no intervengan en la gestión y administración de las empresas donde inviertan y se inscriban en un registro especial del SII mediante una declaración jurada de un representante especial que debe ser corredor de bolsa.

Es probable tales requisitos, muchos de ellos absurdos como la exigencia de la nacionalidad de los inversionistas del fondo, en circunstancia que los fondos extranjeros normalmente desconocen la identificación de sus partícipes, desincentiven el ingreso de estos fondos a Chile. En otras palabras, es dudoso que el interés por invertir en un pequeño país como Chile pueda llevar a los fondos internacionales a cumplir con la burocracia que se está creando para poder tener acceso a la exención tributaria a las ganancias de capital.

Se podría haber optado por la eliminación de las ganancias de capital para todos los extranjeros, obtenida tanto en transacciones de acciones de sociedades anónimas abiertas como en transacciones de instrumentos de deuda, fondos mutuos y de inversión, efectuados en bolsas de valores. Eso sí constituiría un paso decisivo en la dirección de acercar nuestro mercado de capitales a los grandes flujos internacionales reduciendo el costo de capital que enfrentarían las empresas chilenas y tonificando nuestras alicaídas bolsas de valores en beneficio de sus participantes y especialmente de las AFP. Esto sería tan beneficioso que bien compensaría la menor recaudación que pudiera generar que chilenos se disfracen de extranjeros para efectos de aprovechar esta ventaja. Por lo demás, la existencia de ADRs ya les permite parcialmente esa posibilidad.

Todavía más, conviene y sería más equitativo eliminar el impuesto a las ganancias de capital mencionadas en el párrafo anterior para todos los contribuyentes, incluyendo los nacionales. Así se generaría un impulso importante a la creatividad, a la capacidad empresarial, a la inversión y a la liquidez que tanta falta le hace a nuestro mercado de valores.

No hay que olvidar que el impuesto a las ganancias de capital, al menos en el caso en que el flujo del activo debe pagar el impuesto al

ingreso, constituye una doble tributación[7]. El precio de un activo sube porque se espera de él mayores utilidades futuras. Estas utilidades, en su momento, pagarán los impuestos respectivos. Si las ganancias de capital están también gravadas, esas mayores utilidades pagarán impuestos dos veces: cuando se venda el activo y cuando se materialicen las utilidades. Por lo mismo constituye un desincentivo a las ventas de activos aunque sea económicamente conveniente hacerlo.

Siguiendo el argumento anterior, se debería también excluir de la base imponible las ganancias de capital producidas por la enajenación de derechos sociales u otros activos no transados en bolsas de valores. Sin embargo, ello sería muy difícil de fiscalizar, por lo que conviene no innovar en esta materia.

5. Medidas para combatir la evasión

El proyecto de ley contiene un gran número de disposiciones que buscan combatir la evasión tributaria. La gran mayoría de éstas son muy positivas. Nos es imposible analizar la totalidad de ellas, pero sí vale la pena destacar algunas:

5.1. Aumento en los recursos para el SII

Se modifica progresivamente, hasta el 2006, la planta de funcionarios del SII, creando 539 nuevos cargos. Esto representa un aumento del 18% respecto a la planta actual del servicio de 3.000 personas. Equivale a duplicar en los próximos años el aumento de funcionarios que esta repartición ha tenido durante los pasados diez años. Se trata pues de un incremento significativo en la capacidad de fiscalización. Diversas estadísticas utilizadas por el SII muestran que, en términos relativos, el presupuesto de la administración tributaria es menor al de otros países, tanto desarrollados como de América Latina. Las estadísticas se refieren a presupuesto del SII como porcentaje del PIB, número de funcionarios del SII como porcentaje de la población, recursos gastados por cada peso recaudado, etc.[8]

Engel, Galetovic y Raddatz (2000) muestran que el rendimiento marginal de un peso gastado en fiscalización tributaria aumenta la recauda-

[7] Véase Engel y Galetovic (2000).
[8] Véase Jorrat (2000).

ción del IVA en $ 31, lo que es muy superior a lo que se obtendría en otros países. Si a esto se le agrega lo que se obtendría por menor evasión de otros impuestos, el resultado es promisorio. Este resultado sugiere que el beneficio de incrementar los recursos del SII es significativo en términos de menor evasión. Sin embargo, por diversos motivos es importante ser cautelosos en esa apreciación. En primer lugar, no sólo es importante la cantidad sino la calidad del gasto extra y eso es difícil de capturar en los modelos. En segundo lugar, la poca cantidad de observaciones de dicho estudio siembra una interrogante acerca de la posibilidad de extrapolar sus resultados ante cambios discretos. En tercer lugar, en la medida que el país crece la economía se formaliza, lo que hace caer la evasión. Si en un período determinado el país crece y además ha aumentado el presupuesto del SII, podríamos estar frente a una correlación espuria. Por último, los costos de administración tributaria incluyen el presupuesto del SII pero excluyen, por falta de información disponible, los costos privados de cumplir con las obligaciones tributarias. Esto es tiempo, burocracia, información, y otros.

A pesar de las aprensiones que siempre existen cuando se entregan recursos adicionales a una repartición pública, nos parece que hay argumentos razonables para apoyar este aumento en la capacidad fiscalizadora. En todo caso, se sugiere avanzar decididamente en la elaboración de indicadores de eficiencia de la administración tributaria, que permitan cuantificar más científicamente el rendimiento marginal de los recursos entregados al SII[9].

5.2. Información bancaria

Este ha sido uno de los temas más polémicos en el actual proyecto de ley. De hecho motivó una discusión al interior de la coalición gobernante, que se tradujo en que se sacara del proyecto original lo referido a la información de las cuentas corrientes de las empresas. Quedó en el proyecto lo referido a la información que deben enviar los bancos con respecto a las operaciones de crédito y a las garantías involucradas. Esto servirá para verificar el origen de las inversiones y pasivos de los contribuyentes y así poder realizar una fiscalización más eficaz. Debe destacarse que aquí, a diferencia del caso de los intereses por depósitos, se está requiriendo información que no va directamente al cálculo del impuesto cada año, sino más bien que serviría para encontrar posibles evasores.

[9] Para este tipo de indicadores, véase Serra (2000b).

Los que están a favor de que los bancos entreguen automáticamente información de sus clientes al SII argumentan que es clave para reducir la evasión y que es práctica común en todos los países desarrollados. Los que están en contra argumentan a favor del derecho a la privacidad de las personas, de que en materia bancaria el secreto es fundamental y de que significa un costo adicional para los bancos tener que enviar la información al SII.

Al respecto cabe hacer una serie de consideraciones, ya que sobre este tema han surgido varios mitos:

(a) En estas materias existe siempre un *trade-off* entre eficacia de la fiscalización y privacidad. En esta última no sólo estamos hablando de secreto bancario, sino también del derecho de las personas a mantener en reserva determinados aspectos de su vida, entre los cuales estarían ciertas transacciones financieras. Por ejemplo, alguien podría estimar que para mejorar la fiscalización tributaria se debería darle poderes discrecionales al director del SII para ingresar en cualquier momento a las casas de los contribuyentes a revisar sus muebles, cuadros y cómo viven. Aunque esto permitiría reducir la evasión, las sociedades han considerado que eso sería un exceso, atentando contra la privacidad y la libertad de las personas, por lo que no se ha implementado. Por otro lado, obviamente hay límites que la sociedad está dispuesta a poner a la privacidad. En materias bancarias, los casos más notables son los de narcotráfico y en los que hay juicios criminales en proceso. En el resto de los temas, incluido el de los impuestos, los distintos países han tenido diversas formas de valorar este *trade-off*, siendo unos más propensos a levantar el secreto bancario (o parte de él) y otros menos.

(b) No es cierto, como han sostenido algunos sectores, que en todos los países desarrollados los servicios de impuestos internos tengan acceso automático a cualquier información bancaria. Las prácticas varían de país en país, pero el secreto bancario sigue siendo un activo muy valioso en todos los países[10]. Incluso en el caso de los intereses sobre los depósitos, en el que nos parece razonable que se requiera la información automática como se hace en la actualidad en Chile,

[10] Para un análisis detallado de las prácticas en los distintos países, véase OECD (2000).

hay países muy respetados que no lo hacen. Entre éstos se cuentan Alemania, Austria, Bélgica, Italia, Portugal, Suiza, y otros.

(c) En la mayor parte de las materias la información no es automática, sino que requiere de algún tipo de procedimiento previo para solicitarla al banco. Hay algunos países donde la administración tributaria puede solicitar la información al banco, pero el contribuyente puede impugnar su entrega, ante lo cual se puede entablar una contienda judicial. En algunos casos se requieren procedimientos administrativos que pueden ser bastante complejos y justificados (como en EE.UU.), en otros que haya una causa criminal (Austria), en otros en que el contribuyente esté siendo investigado y con la opinión favorable de más de una autoridad (Alemania, Canadá), en otros que haya requerimientos judiciales (Suecia) y en otros simplemente basta con requerirla a los bancos (Francia, Italia, España). Pero nótese que incluso en estos casos no es automática, sino que se debe pedir explícitamente al banco.

(d) En materia de créditos, son muy pocos los países en que los bancos entregan información automáticamente a los servicios de impuestos internos, tal como propone el proyecto. Los intereses por los créditos se reportan automáticamente en Noruega y Suecia.

(e) Estimamos que el exigir el reporte automático de créditos a los bancos sí involucra un costo administrativo considerable para estos últimos.

(f) En la práctica hoy el contribuyente cuando es citado entrega la información de sus créditos al SII. Obviamente puede haber casos en que se oculta información, pero no sólo no es fácil sino que además debe compararse este costo con los costos en materia de privacidad y en mayores gastos administrativos del sistema financiero. Además, por la vía administrativa se han logrado cosas como que las notarías informen de las cancelaciones de créditos al SII, lo que reduce la posibilidad de ocultar ingresos.

En Chile el SII ya tiene las facultades para acceder a la información bancaria de los contribuyentes en caso de un juicio penal. A lo más podría agregarse la facultad para acceder a la información sobre los créditos y sus garantías en el caso que el contribuyente esté siendo investigado y con el conocimiento del propio contribuyente. Nos parece que extender esto a información automática de los bancos al SII sobre créditos y garantías es un exceso que no se justifica.

5.3. Otras medidas contra la evasión (menos conflictivas)

Entre otras se destacan:

a) Se deroga la "ley tapón" igualando el plazo que existe para revisar el IVA con los tres años vigentes para los demás impuestos.

b) Se faculta al SII para exigir declaraciones de impuestos vía internet u otros medios tecnológicos. Parece conveniente que el SII incentive el empleo de medios tecnológicos lo que redunda en un mejor servicio y en un mejor control tributario. De hecho el SII ha sido ejemplo mundial en cuanto a incorporar tecnología y específicamente internet. Es notable que el pasado abril el 25% de las declaraciones de impuestos se hicieron vía internet. Sin embargo, no nos convence que SII pueda *obligar* a los contribuyentes a declarar por internet. Al menos por el momento, creemos que debiera seguir siendo una opción que, tal como es el caso en la actualidad, pueden incluírsele ciertos incentivos, por ejemplo, en materia de plazos.

c) Se definen con mayor precisión las funciones del SII y las de la Tesorería General de la República, concentrando esta última la cobranza de los impuestos impagos y eliminando duplicaciones y dobles trámites. Incluso se introduce una asignación semestral variable de estímulo por cumplimiento de metas de recaudación de deuda morosa para el personal del Servicio de Tesorerías y se faculta al Presidente para reestructurar este servicio según sus nuevas funciones.

d) Se propone que los contribuyentes deban probar que el monto declarado por una importación representa efectivamente el valor de transacción de esas mercancías.

e) Con relación a la prelación de créditos, el proyecto incorpora como crédito de primera clase los del fisco por impuestos, derechos, tasas y demás gravámenes. Ya estaban los de retención y recargo, pero se incluye ahora la totalidad de los impuestos. La desventaja de esto es que encarecerá el costo de ciertos créditos, ya que su riesgo aumenta, a la vez que afecta los derechos de propiedad de los acreedores actuales.

f) Se sanciona como delito la confección, venta, facilitación o tenencia, maliciosa y a sabiendas, de documentación tributaria falsa, con el objeto de cometer o posibilitar la comisión de otros delitos tributarios.

g) Se aumentan algunas multas, se dictan normas para acelerar los juicios tributarios e introduce numerosas modificaciones a la ordenanza de aduanas.

5.4. Otras medidas contra la evasión (más conflictivas)

a) El proyecto propone eliminar el derecho a crédito fiscal que tiene una empresa que recibe una factura de un contribuyente que no ha cumplido con sus obligaciones tributarias. Para ello establece un registro de contribuyentes impagos para que cada empresa, cada vez que reciba una factura, deba revisar si el contribuyente que se la emitió está o no en deuda con el fisco, hecho que incluso puede ocurrir en forma posterior al uso del crédito fiscal en cuestión. Aquí se está asimilando el tratamiento de las facturas falsas al de las facturas de contribuyentes irregulares.

   La fiscalización tributaria es una obligación del fisco y no de los particulares. No son los privados los llamados a fiscalizar a sus pares. Desde un punto de vista práctico, lo propuesto sería muy engorroso y aumentaría el costo de las transacciones de la economía, ya recargado de obligaciones tributarias y legales. Esta parece una disposición bastante arbitraria y costosa.

b) El proyecto establece que procederá la suspensión total o parcial del cobro judicial de impuestos sólo en caso que se hayan embargado los suficientes bienes o constituido las garantías necesarias a juicio del juez respectivo. Aquí definitivamente da la sensación que no se está dando cabida al debido proceso. No es razonable que se deba inmovilizar todo o parte del activo por una eventual obligación tributaria cuya existencia aún se está investigando. Más discutible es lo anterior si se agrega que el juez y parte en la primera instancia fue el SII. Una medida de esta naturaleza puede tener efectos muy adversos sobre todo en la pequeña y mediana empresa que, al estar embargada, se le dificulta el acceso al crédito y pierde el necesario manejo sobre sus activos. Debe recordarse que los juicios tributarios no son precisamente cortos, lo que agrava aún más esta situación.

c) El proyecto también establece la imposibilidad para la Tesorería de realizar convenios de pago tratándose de impuestos de retención o recargo. Más allá de la inconsistencia que tiene esta norma con lo que recientemente acaba de hacer el Gobierno en materia de renego-

ciación de deudas tributarias, aquí se genera un problema práctico, por cuanto con esta rigidez la Tesorería puede terminar recuperando menos impuestos adeudados que si pudiera realizar el convenio, como por ejemplo en caso de quiebra.

6. Correcciones a las leyes impositivas

Es común que las leyes tributarias contengan imprecisiones u omisiones que permiten a los contribuyentes reducir sus cargas tributarias, no porque el legislador así lo haya pensado sino por error en la redacción de la ley. El proyecto contra la evasión, con razón, trata de corregir varias de estas imprecisiones, como por ejemplo el hecho que la enajenación de acciones de pago de sociedades anónimas cerradas adquiridas mediante un retiro para reinvertirlo en ellas no haya estado gravada, como sí lo está la venta de acciones de sociedades anónimas abiertas adquiridas también mediante una reinversión; que la subdivisión de terrenos urbanos esté sujeta a una presunción de habitualidad distinta al caso de la subdivisión de terrenos rurales, y otros.

7. Conclusiones y recomendaciones

- Uno de los aspectos más discutibles del proyecto aquí analizado es su oportunidad. En efecto, en un momento en que la economía muestra señales de desaceleración, con una inversión baja y con bajas expectativas, resulta inconveniente proponer cambios en las reglas del juego en temas tributarios.
- Cabe destacar que este proyecto es más que un proyecto contra la evasión. Contiene un aumento de impuestos a través de una ampliación de las bases imponibles que crea una serie de distorsiones y afecta negativamente la inversión.
- Quizás lo más negativo del proyecto es su sesgo antiinversión, debido al alza de impuestos que implica la eliminación de disposiciones que buscan moderar el impacto negativo que los impuestos generan sobre la inversión.
- Por otro lado, en materia de evasión propiamente tal el proyecto de ley incorpora elementos modernizadores y positivos. Contiene simplificaciones de trámites, agilización de procesos, fortalecimientos de la capacidad fiscalizadora del Estado, corrige errores de las leyes, etc. También contiene ciertos aspectos más discutibles al entregar al

fiscalizador algunas facultades que pueden atentar contra los derechos ciudadanos o que pueden ser excesivas.

- Detrás de gran parte de las modificaciones propuestas está una confusión entre la evasión de impuestos y la búsqueda de modos legítimos y legales de reducir la carga tributaria. No hay duda que la evasión es algo ilegal e inmoral. Se trata de ocultar transacciones comerciales o crear transacciones ficticias, por ejemplo, con el fin de reducir el pago de impuestos. Muchas de las normas propuestas para combatirla son lo mejor del proyecto. Enteramente distinta es la búsqueda de maneras legales, legítimas y moralmente correctas de aprovechar las posibilidades que otorgan las leyes para pagar menos. Normalmente esas maneras obedecen a franquicias o facilidades que el legislador introdujo en la ley a propósito. No resulta, pues condenable el uso de esas disposiciones.
- Lo anterior nos lleva a recomendar la eliminación de las disposiciones que tienen que ver con aumentos de impuestos. En rigor el Ejecutivo sostuvo que este proyecto no era un aumento de impuestos, por lo que esto sería enteramente consistente con ello.
- En materia de la eliminación del impuesto a las ganancias de capital para extranjeros, es necesario corregir el proyecto para lograr el objetivo propuesto.
- Con la discusión de este proyecto se hace cada vez más patente la necesidad de revisar la estructura judicial que rige para temas tributarios y aduaneros, estableciendo tribunales tributarios independientes.
- Por último, para combatir la evasión y aumentar la eficacia de la fiscalización, el Gobierno escogió el camino de dictar normas cada vez más caso a caso, volviendo nuestro sistema tributario aún más complejo. Sin embargo existe otra alternativa: la de simplificar las normas tributarias, su pago y su fiscalización. Parece ser que ha llegado el momento de establecer una estructura de impuestos simple en cuanto a que el Estado pueda fácilmente recaudar los impuestos y en cuanto a que los contribuyentes dediquen el mínimo de energía y recursos posibles al proceso de pago de impuestos. Impuestos que tiendan a ser más uniformes, esto es, de tasas más parejas para todos los contribuyentes y que graven bases imponibles amplias, pueden ser el camino para lograr un sistema tributario capaz de enfrentar los grandes desafíos del Chile actual[11].

[11] Para proposiciones concretas al respecto, véanse B. Fontaine (1994), Fontaine y Vergara (1997) y Serra (2000a).

Anexo: Cuadro de las principales modificaciones propuestas

Modificaciones que aumentan impuestos

- Eliminación definitiva de las contribuciones como crédito del impuesto a la renta.
- IVA para las ventas de activo fijo.
- Restricciones a las devoluciones de IVA.
- Prohibición de incluir la depreciación acelerada para el cálculo de los retiros de las sociedades de personas
- Límite a los intereses considerados como gastos tributarios.
- Nueva definición de instituciones financieras afectas al 4% de impuesto adicional sobre los intereses versus el 35% general. Facultad del SII para determinar quiénes cumplen con la definición.
- Restricción al empleo de sociedades con pérdidas tributarias.
- Disminución de las empresas que califican para declarar impuestos en base a renta presunta en los rubros de transporte urbano y minería.
- Eleva el costo asociado a los almacenes particulares para el depósito de mercaderías.

Modificaciones que disminuyen impuestos

- Eliminación del impuesto a las ganancias de capital generadas por la venta de acciones de sociedades anónimas abiertas para determinados contribuyentes extranjeros.
- Disminución del impuesto especial al oro de un 50% del valor de la mercadería a un 30%.

Modificaciones antievasión

- Aumento en los recursos para el SII.
- Facultad del SII para exigir declaraciones por internet.
- Plazo de revisión del IVA: 3 años.
- Concentración de las funciones de la Tesorería en la cobranza de los impuestos impagos.
- Definición de las funciones del SII y de la Tesorería.
- Tipificación del delito de facturas falsas.
- Contribuyente debe verificar situación tributaria del emisor de una factura.
- Aumento de las multas por el no pago de impuestos.
- Normas para acelerar los juicios tributarios.
- Embargos a los contribuyentes durante los juicios de apelación.
- Obligación de los bancos de informar al SII deudas de los contribuyentes y las garantías otorgadas por éstos.
- La Tesorería no podrá negociar convenios de pago.
- Los contribuyentes deben probar el precio de las importaciones.
- Los impuestos pasan a ser créditos de primera clase en caso de quiebra.
- Elimina el crédito fiscal de las facturas de contribuyentes que no han cumplido con sus obligaciones tributarias.
- Introduce numerosas modificaciones a la Ordenanza de Aduanas.

Correcciones a las leyes impositivas

- Grava con el impuesto a la renta las ventas de acciones de sociedades anónimas cerradas adquiridas con reinversiones de utilidades.
- Iguala la habitualidad en la venta de terrenos subdivididos urbanos con las subdivisiones de terrenos rurales.

REFERENCIAS

Barra, P.; y Jorratt, M. (1999). "Estimación de la Evasión Tributaria en Chile". *Documento de Trabajo*, Servicio de Impuestos Internos (junio).

Engel, E.; y Galetovic, A. (2000). "¿Qué Hacer con los Impuestos a las Ganancias de Capital". *Estudios Públicos* N° 79 (invierno).

——— Galetovic, A.; y Raddatz, C. (2000). "A Note on Enforcement Spending and VAT Revenues". Mimeo.

Fontaine, B.; y Vergara, R. (1997). "Una Reforma Tributaria para el Crecimiento". *Estudios Públicos* N° 67 (invierno).

Fontaine, B. (1994). "Un Impuesto para Fortalecer el Crecimiento". En Felipe Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Jorratt, M. (2000). "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno". *Documento de Trabajo*, Servicio de Impuestos Internos (marzo).

——— y Serra, P. (2000). "Estimación de la Evasión en el Impuesto a las Empresas en Chile". *Documento de Trabajo* N° 72, Centro de Economía Aplicada, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (marzo).

OECD (2000). "Improving Access to Bank Information for Tax Purposes". París: marzo.

Serra, P. (2000a). "Fundamentos para una Reforma Tributaria en Chile" (por aparecer en *Cuadernos de Economía*).

——— (2000b) "Measuring the Performance of Chile's Tax Administration". *Documento de Trabajo* N° 77, Centro de Economía Aplicada, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (junio). □

¿QUÉ HACER CON LOS IMPUESTOS A LAS GANANCIAS DE CAPITAL?*

Eduardo Engel
y Alexander Galetovic

Este trabajo analiza cualitativamente las consecuencias económicas de los impuestos a las ganancias de capital actualmente vigentes en Chile. Se describen los tratamientos especiales que reciben los distintos tipos de ganancia de capital y se analizan sus consecuencias sobre la asignación de recursos.

Las principales conclusiones y proposiciones del estudio son las siguientes. Primero, la regla general en Chile es que las ganancias de capital deben tributar como ingreso ordinario. Esto es una virtud de nuestra ley porque simplifica los impuestos y dificulta la elusión.

EDUARDO ENGEL. Ph. D. en Economía, MIT. Ph. D. en Estadística, Stanford. Ingeniero Civil Matemático, Universidad de Chile. Profesor-Investigador, Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ing. Industrial, U. de Chile, Faculty Research Fellow, National Bureau of Economic Research (NBER) e Investigador Asociado al Proyecto Infraestructura del Centro de Estudios Públicos.

ALEXANDER GALETOVIC. Ph. D. en Economía, Princeton. Ingeniero Comercial y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor-Investigador, Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ing. Industrial, U. de Chile e Investigador Asociado al Proyecto Infraestructura del Centro de Estudios Públicos.

* Agradecemos la ayuda de la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos (SII), las útiles discusiones con Jim Hines, Franco Parisi y Felipe Zurita y los comentarios de Patricio Barra, Javier Etcheberry, René García, Michael Jorrat, Andrea Repetto, Pablo Serra y un árbitro anónimo. Parte de este trabajo fue realizado mientras los autores eran consultores del SII. Sin embargo, su contenido no representa necesariamente las opiniones del SII. La versión final de este trabajo fue entregada durante el segundo semestre de 1999.

Los tratamientos especiales son la excepción y es conveniente eliminar casi todos los que existen. Segundo, es improbable que los impuestos que deben pagar algunos tipos de ganancias de capital en Chile actualmente distorsionen mucho la asignación de recursos. Tercero, aunque es improbable que el actual régimen perjudique apreciablemente el desarrollo del mercado bursátil, razones de eficiencia justifican eximir a las ganancias de capital que se obtengan al vender acciones y papeles con alta presencia en bolsa. Sin embargo, esta exención no se debería otorgar sin antes exigir legalmente a las bolsas que entreguen oportuna y transparentemente los precios a los cuales se transan los activos financieros beneficiados.

1. Introducción

Las ganancias de capital son utilidades que se obtienen al mantener o vender activos tales como acciones de sociedades anónimas, una casa, un bosque o una participación en una sociedad. Tal como en el resto del mundo, en Chile se ha discutido largamente sobre la pertinencia de estos impuestos. Para algunos es un doble impuesto que debería eliminarse, particularmente porque perjudicaría gravemente el desarrollo de la bolsa, especialmente relativo a sus principales competidores extranjeros. Otros, quienes piensan que los tratamientos especiales facilitan la elusión y complican la administración de los impuestos, preferirían hacerlos tributar como ingreso ordinario. Aunque bastante acalorado, este debate suele ser confuso. ¿Qué tan significativas son las distorsiones causadas por estos impuestos? ¿Qué tan extendidos son los tratamientos especiales? ¿Es efectivo que estos impuestos son altos comparados con los prevalecientes en el resto de Latinoamérica? El propósito de este trabajo es examinar cualitativamente los efectos económicos de los impuestos que pagan las ganancias de capital en Chile.

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes. Primero, de acuerdo a la definición de ingreso que subyace a la Ley de la Renta chilena —el ingreso es el monto máximo que un individuo puede consumir sin que disminuya su riqueza[1, 2]— toda ganancia de capital debería tributar

[1] Esta definición de ingreso se debe a High (1921) y Simons (1938).

[2] En Chile los términos "renta" e "ingreso" suelen referirse a lo mismo. En cambio, para un economista una renta es un pago que recibe un factor productivo por encima de su costo de oportunidad. Así, una renta económica es un tipo de ingreso, pero existen otros tipos de ingreso. A fin de evitar confusiones, en adelante hablaremos de "renta tributaria" cuando nos refiramos a la Ley de la Renta, y de "renta económica" cuando nos refiramos al concepto económico.

como cualquier otro ingreso ordinario en el momento que se devenga y toda pérdida debería descontarse de la base imponible. La práctica es consistente con este principio, porque la regla general es que las ganancias de capital tributan como ingreso ordinario. Esto es una virtud de nuestra ley porque simplifica los impuestos y dificulta la elusión. Los tratamientos especiales son la excepción y es conveniente eliminar casi todos los que existen. Segundo, es improbable que los impuestos que deben pagar algunos tipos de ganancias de capital en Chile distorsionen apreciablemente la asignación de recursos. Tercero, aunque es improbable que el actual régimen perjudique apreciablemente el desarrollo del mercado accionario, razones de eficiencia justifican eximir a las ganancias de capital que se obtengan al vender acciones y papeles con alta presencia. Sin embargo, esta exención no se debería otorgar sin antes exigir legalmente a las bolsas entregar oportuna y transparentemente los precios a los cuales se transan los activos financieros beneficiados. Cuarto, los impuestos a las ganancias de capital que pagan las empresas cuando materializan ganancias de capital son claramente más bajos en Chile que en los países latinoamericanos más importantes. En el caso de las personas, son más altos que en Argentina, donde están exentas, pero no necesariamente más altos que en Brasil o México.

Antes de seguir es necesaria una aclaración. Lo habitual en economía, y no sólo en el área de las finanzas públicas, es que los programas de investigación sigan una secuencia definida: primero se desarrollan modelos teóricos, ya sea de equilibrio parcial o general, los que indican cuáles son los efectos cualitativos de importancia. Estos modelos teóricos se utilizan luego para formular modelos empíricos que son estimados econométricamente, los que permiten cuantificar la importancia de los efectos detectados por la teoría. Lamentablemente, la literatura sobre los efectos de los impuestos a ganancias de capital no ha podido seguir esa secuencia. La razón es que la decisión de vender un activo para materializar una ganancia de capital depende de un sinnúmero de factores que han resultado muy difíciles de modelar. Así, no existe todavía un set de modelos teóricos generalmente aceptado que haya guiado los trabajos empíricos sobre este tema. Esto explica que a la fecha sean muy pocos los resultados concluyentes con que contamos acerca de los efectos económicos de estos impuestos[3, 4]. Más

[3] Según Zodrow (1993), autor de una de las reseñas más completas de la literatura sobre impuestos a las ganancias de capital: "[...] las propuestas para la reintroducción de una tasa preferencial para las ganancias de capital han sido objeto de un debate largo y acalorado [...] una de las razones principales de la prolongación de este debate es que hay en la literatura económica una considerable incertidumbre acerca de los efectos de los impuestos a las ganancias de capital".

[4] Una buena introducción a los puntos en que se ha concentrado el debate público en los Estados Unidos se encuentra en Auten y Cordes (1991). Sobre la evidencia acumulada, véase la discusión de Zodrow (1993).

aún, la literatura empírica que existe se restringe a los Estados Unidos. Este trabajo refleja las limitaciones descritas. Su principal aporte es ser el primer estudio sistemático de las características de los impuestos que pagan las ganancias de capital en Chile, de sus efectos económicos y de la evidencia empírica disponible[5, 6]. Sin embargo, pese a que varias de nuestras conclusiones son poco más que "conjeturas informadas" *(educated guesses)*, un estudio de estas características es necesario y útil. Primero, porque quienes abogan por cambios en la tributación de las ganancias de capital rara vez advierten que sus opiniones, muchas veces categóricas, no están sustentadas por evidencia teórica, mucho menos empírica. Segundo, porque es muy probable que en el futuro se tomen decisiones de política a pesar de que no tengamos estudios empíricos que las sustenten. Tercero, porque existe gran confusión conceptual acerca de los efectos de estos impuestos y es conveniente aclarar esta confusión antes de seguir discutiendo[7].

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se clasifican los distintos tipos de ganancia de capital y se describen los principales efectos económicos de los impuestos que las gravan. En la sección 3 se describen las principales características de la tributación de las ganancias de capital en Chile, las que se evalúan en la sección 4. En la sección 5 se comparan las tasas chilenas con las que rigen en una muestra representativa de países desarrollados, latinoamericanos y del Asia. La sección 6 concluye. Un anexo aclara la relación entre doble tributación e impuestos a las ganancias y al ingreso.

2. Consecuencias económicas

En esta sección se discuten las consecuencias económicas de los impuestos que pagan las ganancias de capital y se revisa la literatura empírica sobre el tema. Por "consecuencias económicas" entendemos el cómo los impuestos a las ganancias de capital afectan la asignación de recursos. Como ya se dijo en la introducción, casi todos los estudios empíricos sobre este tema se refieren a los Estados Unidos y no están basados en un modelo teórico estructural de la decisión de comprar y vender activos. Por lo tanto,

[5] Méndez (1993) discute conceptualmente los efectos de estos impuestos, pero limita su análisis al mercado accionario.

[6] Un detallado anexo disponible en la versión de documento de trabajo de este artículo describe esquemáticamente el tratamiento de cada régimen preferencial. El documento de trabajo se puede solicitar a los autores o bajar en formato pdf de la siguiente dirección electrónica: http://www.dii.uchile.cl/~cea/docs/index.html

[7] Un caso concreto, que aclaramos en el apéndice, es la supuesta doble tributación del ahorro bajo los impuestos al ingreso.

los resultados empíricos que se citarán no son directamente aplicables al caso chileno porque nuestra estructura tributaria es distinta[8].

2.1. Definición y clasificación de las ganancias de capital[9]

El precio de un activo en el instante t, V_t, es el valor presente de sus flujos, es decir

$$V_t = \int_t^{\infty} (1-\tau_s) R_s e^{r(s-t)} ds, \tag{2.1}$$

donde R_s son los flujos brutos de impuestos al ingreso en el instante s, r es la tasa de descuento y τ_s es la tasa de impuestos que pagan los flujos netos del activo en el instante s (esto incluye tanto impuestos personales como a las utilidades de la empresa)[10]. Una ganancia de capital es el incremento del precio del activo. Si V_0 es el valor real del activo al momento de la compra valorado en pesos del instante t y V_t es el valor real del activo al momento de venderlo en el instante t, la ganancia de capital se define como la diferencia

$$\Delta V_t = V_t - V_0.$$

En lo que sigue es importante distinguir claramente los impuestos que pagan los flujos del activo de los impuestos que pagan las ganancias de capital materializadas en una venta. En la mayoría de los casos, tanto los flujos del activo como las ganancias de capital pagan impuestos. Por ejemplo, las acciones de sociedades anónimas abiertas pagan impuestos cuando se reparten dividendos y cuando se materializan ganancias de capital. A esto suele llamársele "doble tributación", porque el mismo ingreso está sujeto a dos impuestos distintos[11, 12].

---

[8] En lenguaje técnico, la interpretación de los coeficientes estaría sujeta a la "crítica de Lucas".

[9] Al respecto, véase también a Gravelle (1994).

[10] En rigor, es el valor presente de los flujos esperados, $E_t \int_t^{\infty} (1-\tau_t) R_s e^{r(s-t)} ds$, donde E_t es la esperanza matemática condicional en la información disponible en t. Nótese que esta formulación ignora la posibilidad de burbujas especulativas.

[11] Véase, por ejemplo, Méndez (1993).

[12] Es importante notar que la doble tributación se confunde a veces con la distorsión de las decisiones intertemporales de consumo que provocan los impuestos al ingreso. Por ejemplo, se suele argumentar que el ahorro financiero también tributa dos veces. Sin embargo, esto no es correcto, porque cuando se ahorra en un banco sólo se pagan impuestos una vez por los intereses, y no por el capital. En el apéndice presentamos una discusión formal que aclara esta confusión.

De la definición (2.1) se desprende que la fuente de cualquier ganancia o pérdida de capital son cambios en los valores esperados de los flujos del activo, de la tasa de interés o de la tasa de impuestos que pagan los flujos. Dependiendo de cuál es la causa de ese cambio podemos clasificar las ganancias de capital en cinco categorías además de las originadas por cambios de la tasa de interés y de los impuestos a los flujos. A continuación las describimos.

Retención de utilidades. Las utilidades que retiene y reinvierte una empresa se capitalizan y aumentan el valor de su patrimonio. A medida que la empresa retiene utilidades aumenta el precio de sus acciones o de las participaciones de los socios. Es claro que este tipo de ganancia de capital no es una renta económica[13]. En una economía en crecimiento en que las empresas financian parte de su expansión a través de utilidades retenidas ésta será una fuente importante de ganancias de capital.

Maduración de activos. Existen activos cuyo valor aumenta a medida que se acerca el momento en que serán explotados. Por ejemplo, en el caso de los bosques, del vino puesto a envejecer o de los animales puestos a engordar, el flujo ocurre cuando se corta el bosque, el vino se embotella o los animales se benefician. Muchos proyectos, particularmente en los sectores mineros y de energía maduran lentamente. Si el flujo R_s ocurre en el momento s, la ganancia de capital entre el instante 0 y el instante $t < s$ es igual a

$$\Delta V_t \circ R_s \, (e^{-r(s-t)} - e^{-rs}).$$

En ocasiones el flujo R_s puede deberse a la explotación de una renta. Por ejemplo, la tierra de hoja que produce un bosque silvestre no requiere mayor inversión de recursos; simplemente está ahí. En otras ocasiones el flujo R_s podría deberse íntegramente a la inversión de recursos; por ejemplo, es el caso de un bosque que se planta en terrenos marginales.

Aumento de la demanda por un factor escaso. Cuando aumenta la demanda por los servicios de un activo cuya oferta no es perfectamente elástica, su precio aumenta. Esta ganancia de capital puede ser inesperada y

[13] Como ya se mencionó, un factor productivo gana una 'renta económica' cuando recibe una remuneración mayor que su costo de oportunidad. Se puede demostrar que un impuesto que grava a una renta económica no afecta la decisión de asignación de recursos, y, por lo tanto, no la distorsiona.

repentina (por ejemplo, cuando repentinamente un pintor se pone de moda) o bien gradual (por ejemplo, cuando por consecuencia del crecimiento económico y de las restricciones a la expansión de la ciudad aumenta el precio de los terrenos en el Área Metropolitana). En ambos casos los retornos del activo provienen de la explotación de una renta económica.

Ganancias al descubrir un nuevo negocio. En el momento en que una persona o empresa descubre un nuevo negocio (por ejemplo, diseña un nuevo producto, inventa algo, crea una empresa que entrega un servicio novedoso, descubre una necesidad que el mercado aún no cubre) que le permite explotar por un tiempo una renta económica, ocurre una ganancia de capital. Este tipo de ganancia de capital es similar a la descrita en el punto anterior: una vez hecho el descubrimiento, algunos de los factores productivos empleados para ejecutar el nuevo negocio reciben una remuneración por encima de su costo de oportunidad. Sin embargo, la diferencia es que en muchas ocasiones las ganancias de capital que ocurren cuando se descubre algo son el resultado de las decisiones de inversión bajo incertidumbre hechas con anterioridad por los agentes económicos que se benefician de ellas. Aunque *ex post* estos proyectos generan rentas económicas, en equilibrio deberían obtener una rentabilidad normal porque por cada proyecto exitoso hay otros que fallan y dejan pérdidas.

Mejoras a un activo. Por último, el precio de un activo puede aumentar porque se le mejora. Por ejemplo, cuando se renueva una casa aumenta el valor de los flujos que esa casa produce y con ello su valor. Esta ganancia de capital no es consecuencia de la explotación de una renta económica[14].

2.2. Efectos económicos

Los impuestos que pagan las ganancias de capital no afectan la asignación de recursos si los retornos del activo en cuestión provienen de la explotación de una renta económica. Por el contrario, cuando esos flujos corresponden a la remuneración del costo alternativo de los factores em-

[14] En muchos casos el costo de las mejoras se puede descontar para determinar la renta tributaria, lo que modera el efecto descrito. Sin embargo, por lo general estos descuentos suelen ser insuficientes para compensarlo totalmente porque el valor presente de los descuentos por depreciación que permite la ley es menor que los desembolsos necesarios para adquirir o mejorar el activo.

pleados para producir, el impuesto afectará la asignación de recursos. A continuación analizamos esos efectos.

En la mayoría de los casos el ejercicio conceptual que tenemos en mente es el siguiente. Suponiendo que rige un impuesto a los ingresos estudiamos cómo cambia la asignación de recursos cuando las ganancias de capital tributan con una tasa menor que la de la renta ordinaria. En la discusión que sigue es importante tener en cuenta que nos interesan los efectos económicos de los impuestos que pagan las ganancias de capital. Es irrelevante para efectos del análisis si en la ley esos impuestos reciben un nombre especial (por ejemplo, impuesto a las ganancias de capital) o si forman parte de la ley general de los impuestos a los ingresos.

Los impuestos que pagan las ganancias de capital y la acumulación de capital. Cuando las ganancias de capital no son rentas económicas, los impuestos que pagan tienen consecuencias similares a las de los que gravan los ingresos del capital (intereses y dividendos): la doble tributación aumenta el precio relativo del consumo futuro y exacerba la distorsión intertemporal de las decisiones de consumo (véase, por ejemplo, Auerbach [1992] y el anexo). En la literatura especializada existe consenso en que los impuestos al capital distorsionan la asignación de los recursos, y que, desde el punto de vista de la eficiencia económica, deberían eliminarse[15]. Es sabido que esta distorsión se elimina si en vez de gravarse el ingreso se cobra un impuesto al consumo. Por otro lado, si se mantiene un impuesto a los ingresos, la distorsión se elimina eximiendo de impuestos tanto a los ingresos como a las ganancias de capital. Así, desde el punto de vista de la eficiencia en la acumulación de capital, la distorsión es, todo lo demás constante, menor mientras menor es la tasa que pagan las ganancias de capital.

Rentabilidades relativas. Hay ocasiones en que el impuesto que pagan las ganancias de capital sustituye a los impuestos a los flujos (por ejemplo, cuando se vende un bosque antes de explotarlo). En otros casos los impuestos que pagan las ganancias de capital se suman a los impuestos que pagan los flujos una vez que ocurren (por ejemplo, el caso de las acciones de sociedades anónimas). Por lo tanto, junto con el impuesto que grava a los flujos, aquellos que pagan las ganancias de capital determinan las rentabilidades relativas entre sectores[16].

---

[15] Las referencias clásicas son Summers (1981), Chamley (1986) y Lucas (1990).

[16] Obviamente, en equilibrio las rentabilidades relativas después de impuestos corregidas por riesgo deben ser iguales en los distintos sectores.

Por ejemplo, supongamos que en un sector gran parte de los flujos pueden tributar como ganancias de capital (llamémoslo "sector inmobiliario") y en otro sector los flujos se reciben a través del reparto de dividendos (llamémoslo "industria"). Si la tasa de impuestos que pagan las ganancias de capital es menor que la tasa que pagan los dividendos, la rentabilidad antes de impuestos del sector inmobiliario deberá ser más baja que en la industria, porque sólo de esa forma se igualarán las rentabilidades relativas después de impuestos. Por lo tanto, en el sector inmobiliario se empleará más capital que lo socialmente conveniente. Además, existirán grandes incentivos para inventar figuras que permitan sustituir los impuestos a los flujos por impuestos a las ganancias de capital y, en tanto estos flujos no provengan de rentas económicas, se tenderá a invertir más que lo socialmente óptimo en aquellos sectores en que sea más fácil hacerlo.

Lo contrario ocurre cuando se gravan ganancias de capital que se deben a flujos que deberán tributar con todos los impuestos. El caso más claro ocurre cuando la ganancia de capital se debe a que una sociedad anónima abierta está reinvirtiendo utilidades. En ese caso el precio de las acciones aumentará. Si un accionista las vende antes que se distribuyan dividendos, pagará impuestos por la ganancia de capital, los que se suman a los impuestos que pagarán los dividendos a los que den origen las utilidades retenidas[17]. Más generalmente, en tanto la ganancia de capital no se deba a la capitalización de una renta económica pura, el retorno de este sector antes de impuestos deberá ser más alto que el de aquellos donde sólo se gravan los flujos, de modo de compensar los impuestos más altos. En ese sector se invertirá menos capital que el socialmente óptimo.

Es muy difícil estimar empíricamente el efecto de los impuestos a las ganancias de capital sobre la asignación de recursos entre sectores, porque los distintos tratamientos implican que un cambio de tasas afectaría muchas diferenciales intersectoriales de impuestos. En cualquier caso, los pocos estudios existentes sugieren que las distorsiones intersectoriales son muy pequeñas. Por ejemplo, el Departamento de Tesoro (1985) estimó con un modelo de equilibrio general multisectorial que la disminución de los impuestos a las ganancias de capital de 1978 en los Estados Unidos aumentó el bienestar agregado en no más de 0,1%. Por su parte, Hendershott *et al.* (1991) usaron un modelo de portafolio de equilibrio general que les permitió estimar el efecto de la interacción de varias distorsiones sobre el bienestar. El ejercicio que consideraron fue reducir la tasa máxima que pagaban las ganancias de capital desde 28 y 33% a 15%. También encuentran que

[17] Obviamente que el precio de la acción quedará determinado por el valor presente de los flujos después de impuestos.

las ganancias de la disminución de los impuestos a las ganancias de capital son pequeñas —a lo más US$ 4.000 millones de 1985 (de acuerdo al *Statistical Abstract* publicado por el Departamento de Comercio el PGB de los Estados Unidos fue alrededor de US$ 4.180 billones en 1985).

El tratamiento que reciben las ganancias de capital también puede afectar el tipo de sociedad que las personas elijan para crear empresas. Por ejemplo, en Chile la ley trata distinto a las sociedades de personas y a las sociedades anónimas. Las utilidades retenidas se restan al momento de calcular la ganancia de capital materializada en la venta de una sociedad de personas, pero no si se trata de una sociedad anónima. En ese sentido, la doble tributación afecta más a las sociedades anónimas, y las hace menos atractivas. Por otro lado, las ganancias de capital materializadas en la venta de acciones pagan una tasa menor cuando son hechas por no habituales. Esto hace más atractivas a las sociedades anónimas.

Por último, en algunos casos los flujos nunca son gravados. En ese caso el impuesto que pagan las ganancias de capital es el único que grava los ingresos generados por el activo. Por ejemplo, en una economía en crecimiento las firmas retienen permanentemente utilidades y con ello acumulan capital. Firmas más grandes valen más, y por ende las acciones valen más. En este caso eximir del pago de impuestos a las ganancias de capital en venta de acciones es equivalente a eximir del pago de impuestos a esos ingresos.

El efecto lock-in *y la materialización de ganancias.* El impuesto a las ganancias de capital se paga solamente cuando se vende el activo y no cuando la ganancia se devenga. Por ello, es posible evitarlo no haciendo la transacción. Este incentivo se conoce por "efecto *lock-in*". Una consecuencia es que algunas transferencias de activos que son socialmente eficientes no se harán o se postergarán más de lo conveniente, lo que implica que el capital no será transferido hacia usos más eficientes. Por ejemplo, el dueño de una empresa familiar exitosa que creció demasiado podría decidir no venderla a otro capaz de gestionarla mejor para evitar el impuesto. El *lock-in* se exacerba cuando los impuestos son progresivos. Por ejemplo, si las ganancias de capital materializadas cuando se vende una casa pagasen el Impuesto Global Complementario, muchos contribuyentes podrían caer en el tramo del 45% en el año de la transacción, y probablemente decidirían no venderla. Sin embargo, sería inadecuado concluir que el impuesto que pagan las ganancias de capital siempre traba las transferencias de activos, porque cuando las pérdidas de capital se pueden descontar de la base imponible se estimula su venta. En ese caso lo que ocurre es que podría haber

más transferencias de activos que las eficientes. Nótese, sin embargo, que también en este caso el impuesto introduce una ineficiencia.

En principio, es posible estimar empíricamente el costo en eficiencia del efecto *lock-in* examinando qué tan sensible es la recaudación del impuesto ante cambios de la tasa. Valores altos de la elasticidad recaudación-tasa implican que el impuesto distorsiona mucho, porque, como es sabido, las pérdidas de eficiencia crecen a medida que las personas son más sensibles a los cambios de tasa. Sin embargo, y a pesar de que con largueza este es el tema más estudiado por la literatura sobre impuestos y ganancias de capital, aún existe considerable desacuerdo y las estimaciones de la elasticidad varían enormemente[18].

El efecto *lock-in* desaparecería si los impuestos se pagasen apenas la ganancia de capital se devenga[19]. Sin embargo, al margen de la dificultad práctica de gravar las ganancias de capital devengadas, no es obvio que sea deseable eliminar el *lock-in,* porque al permitirle al contribuyente reducir la tasa efectiva que paga postergando la venta del activo modera la distorsión de las decisiones intertemporales.

El mercado accionario. El argumento más usado en Chile en contra del impuesto que pagan las ganancias de capital es que desincentiva la transacción de acciones. Para analizar las consecuencias del impuesto se debe partir por notar que existen tres razones por las que se venden acciones. La primera es para financiar consumo, en cuyo caso el producto de la venta no se reinvierte (a éstas las llamaremos "ventas netas"). En segundo lugar, los individuos venden acciones para ajustar sus portafolios a sus preferencias de riesgo-retorno y sus opiniones sobre las perspectivas de las distintas empresas (a éstas las llamaremos "ventas para ajustar portafolios")[20]. Por último, algunas ventas de acciones ocurren para transferir el control de la empresa (a éstas las llamaremos "ventas para transferir control")[21].

Contrario a lo que se podría desprender de la discusión pública habitual, el efecto del impuesto a las ganancias de capital sobre los volúmenes transados es ambiguo en principio. Si se trata de ventas netas, ocurre que mientras mayor es la tasa mayor es el desincentivo a transar; pero, por el otro lado, mientras mayor sea la tasa será necesario vender más para

[18] Un exhaustivo resumen de la literatura se encuentra en Zodrow (1993).

[19] Auerbach (1991) propone un mecanismo que elimina los incentivos que causan el efecto *lock-in* a pesar de que las ganancias tributan sólo cuando se materializan.

[20] La distinción se debe a Feldstein y Yitzhaki (1978).

[21] Véase Stiglitz (1983).

financiar un consumo dado, y el efecto total es ambiguo. Similarmente, si se trata de ajustes de portafolios o de transferencias de control, los impuestos a las ganancias de capital castigan la venta de acciones que se han apreciado, pero premian la venta de acciones que se han depreciado. En definitiva, la relación entre impuestos a las ganancias de capital y volúmenes transados es empírica.

Feldstein y Yitzhaki (1978) encontraron evidencia que en los Estados Unidos las consideraciones tributarias no afectaban mayormente las ventas netas. Sin embargo, el impuesto a las ganancias de capital inhibía de manera importante las ventas para ajustar portafolios. De manera similar, Noronha y Ferris (1992) encontraron evidencia sugiriendo que mayores impuestos disminuían los volúmenes transados. Por su parte Henderson (1990) encuentra que en los Estados Unidos los volúmenes transados aumentaron después de 1978 y 1981 cuando se bajaron las tasas, aunque no variaron mayormente cuando en 1986 se eliminaron las preferencias que favorecían a las ganancias de capital y se subió la tasa del impuesto.

Al mismo tiempo, existe considerable evidencia que algunos inversionistas eligen estratégicamente sus ventas de modo de aprovechar los descuentos por pérdidas de capital. Una larga lista de artículos muestra que el alza de volumen que tradicionalmente ocurre en diciembre (y la consiguiente caída de volumen en enero) se debe a que muchos inversionistas liquidan acciones que han sufrido pérdidas de capital (véase Bolster *et al.* [1989], Constantinides [1984], Dyl [1977], Givoliy y Ovadia [1983], Lakonishok y Smidt [1986], Reinganum [1983], Slemrod [1986] que documentan el caso de los Estados Unidos y Basarrate y Rubio [1994] que muestran evidencia para España).

La discusión anterior examinó el efecto del impuesto que pagan las ganancias de capital sobre los montos transados. ¿Cuál es el efecto sobre la eficiencia? Es claro que en un mercado en que las acciones se aprecian a medida que pasa el tiempo el impuesto que pagan las ganancias de capital afecta más a los activos que se transan frecuentemente. Ese es el caso de las acciones de sociedades anónimas abiertas. En ese sentido, el impuesto es un cobro por transar el activo y su efecto es similar al que tienen las comisiones o los derechos de bolsa. Por lo tanto, aun si el impuesto tiene efectos ambiguos sobre los montos transados, disminuye la rentabilidad relativa del capital invertido en sociedades anónimas.

Administración del impuesto y elusión. Desde hace tiempo se sabe que las ganancias de capital se pueden usar para eludir el pago de impuestos. Stiglitz (1983) muestra que cuando los mercados de capitales son per-

fectos y los individuos pueden descontar sin límites las pérdidas de capital, entonces pueden evitar el pago del impuesto a las ganancias de capital e incluso del Impuesto a la Renta manejando estratégicamente la materialización de pérdidas[22].

En la práctica se debe considerar además que el costo de administrar el sistema tributario es mayor cuando las ganancias de capital reciben un tratamiento preferencial. La complejidad hace más difícil entender la ley y multiplica las posibilidades de inventar figuras para eludir el pago de impuestos. La razón es bastante simple pero fundamental: en la mayoría de los casos es difícil para un tercero verificar el valor de mercado de un activo, aun en el caso en que exista un mercado bien organizado para transarlo. Por ejemplo, si bien existe un mercado inmobiliario, determinar exactamente el precio de mercado de una casa no es fácil, porque se trata de un bien heterogéneo. Aun las acciones de una sociedad anónima abierta no tendrán un precio de mercado fácilmente verificable si su presencia en bolsa no es alta. Esta característica de los activos facilita inventar transacciones cuyo único propósito es eludir impuestos. Si las ganancias de capital pagan tasas menores, hay un incentivo para inflar el precio de venta de los activos de manera de transformar ingresos tributarios ordinarios en ganancias de capital. Al mismo tiempo, el SII va eliminando figuras a medida que van apareciendo con reglas *ad hoc*, lo que progresivamente aumenta la complejidad del impuesto. Por cierto, eliminar los tratamientos preferenciales no asegura que todas las ganancias tributen lo que corresponde, porque igual sigue siendo difícil para el SII verificar el monto de la ganancia de capital en cada caso. Lo que se evita es que se inventen figuras para transformar ingresos ordinarios en ganancias de capital.

¿Qué tanto mayor es la complejidad del Impuesto a la Renta a consecuencia de los tratamientos preferenciales que reciben algunas ganancias de capital? No existen estudios que lo hayan cuantificado, pero en el caso de los Estados Unidos algunos abogados especulan que cuando las ganancias de capital pagaban tasas significativamente más bajas que los ingresos ordinarios, la mitad de la complejidad del Impuesto a la Renta se debía a este tratamiento preferencial[23]. En un ámbito algo distinto, cuando existían aranceles diferenciados en Chile un piso entero del edificio del Ministerio de Hacienda era ocupado por funcionarios cuya única misión era determinar discrecionalmente en qué partida debía tributar cada importación.

---

[22] Poterba (1987) y Seyhun y Skinner (1994) encontraron evidencia que alrededor del 20% de los inversionistas (medido según el porcentaje de los dividendos totales recibidos) eligen estratégicamente sus materializaciones de pérdidas y ganancias de capital.

[23] Véase Slemrod y Bakija (1996, p. 241).

Se podría pensar que cuando un contribuyente elude impuestos no hace sino evitar transferirle recursos al estado, y que por lo tanto no tiene efecto sobre la eficiencia de la asignación de los recursos[24]. Sin embargo, esto no es así. La elusión es ineficiente porque los contribuyentes dedican tiempo y recursos a diseñar las figuras; el SII dedica tiempo y recursos en fiscalizarlas y a cambiar las reglas para evitarlas; las reglas *ad hoc* necesariamente aumentan la discrecionalidad y las posibilidades de corrupción; y, por último, cuando la recaudación es menor, es necesario aumentar las tasas de otros impuestos distorsionadores para financiar un nivel dado de gasto público.

3. El impuesto en Chile: Descripción

Grosso modo, para la ley chilena una ganancia de capital es un incremento del valor *real* de un activo[25]. El principio general que subyace a la ley chilena es que las ganancias de capital son rentas tributarias que deben pagar los impuestos ordinarios (Primera Categoría y, según sea el caso, Global Complementario o Adicional) cuando se materializan en una venta. Este principio se aplica sin excepciones cuando se trata de activos muebles vendidos por una empresa (por ejemplo, un cuadro o una máquina). Sin embargo, cuando los activos son inmuebles (por ejemplo, una casa) o incorporales (por ejemplo, un derecho de propiedad) hay varias excepciones. En algunos casos las ganancias de capital no pagan impuesto alguno y en otros son favorecidas por regímenes de tributación *ad hoc*, la mayoría incluidos en el artículo 17 N° 8 de la Ley de la Renta. En esta sección se describen resumidamente los principales tratamientos especiales, se define el concepto de habitualidad (artículo 18 de la Ley de la Renta) y se discute el tratamiento que reciben las pérdidas de capital.

3.1. Aspectos generales

Hay cuatro circunstancias en que las ganancias de capital materializadas en una venta de activos inmuebles o incorporales son tratadas como renta tributaria ordinaria. La primera es cuando un contribuyente declara

[24] Algunos dirán que en el margen el gasto privado es más eficiente que el público, por lo que la eficiencia incluso podría aumentar.

[25] Esta es una característica distintiva de los impuestos que pagan las ganancias de capital en Chile (y del resto de los impuestos). En muchos países en que la tasa de inflación ha sido baja (por ejemplo, los Estados Unidos) se tributa no sólo por los incrementos del valor real del activo sino también por los incrementos del valor nominal.

renta efectiva y tributa en Primera Categoría (el caso de la mayoría de las empresas). En ese caso, los únicos activos que reciben tratamientos especiales son las acciones, los bonos y los debentures.

La segunda circunstancia es cuando el contribuyente transa habitualmente un determinado tipo de activo. Si bien "habitual" es un concepto ambiguo[26], se entiende que un contribuyente lo es cuando su giro incluye transacciones del tipo de activo en cuestión, además de criterios adicionales en casos particulares.

Por ejemplo, en el caso de bonos, acciones y debentures, el SII ha establecido una serie de criterios para aplicar la calificación[27], siendo los más importantes los siguientes: primero, se considera "habitual" el caso en que la adquisición o venta de este tipo de activos es la actividad principal del contribuyente, o si, a pesar de no ser su actividad principal, es una actividad definida en el pacto social, tratándose de personas jurídicas. En segundo lugar, se evalúan algunas circunstancias para establecer si el contribuyente adquirió los activos con fines de lucro o con fines de reventa, considerándose su enajenación como no habitual y como habitual, respectivamente. En tercer lugar, las operaciones de sociedades de complementación industrial o de adquisición de empresas filiales, siempre se califica como no habitual[28]. En la mayoría de los casos la distinción entre habitual y no-habitual pretende evitar que individuos de ingresos moderados tributen en las tasas más altas del Global Complementario a consecuencia de una ganancia de capital esporádica.

El tercer criterio que se aplica para determinar si una ganancia de capital debe considerarse ingreso ordinario es el tiempo que media entre la compra y la reventa del activo. En la mayoría de los casos, si es menos de un año se le trata como ingreso ordinario, aun si el contribuyente no es habitual. Por último, cuando un socio le vende activos a su sociedad, la ley lo obliga a tratar las ganancias como ingreso ordinario. Esto seguramente obedece a que de lo contrario se abrirían espacios a la elusión de impuestos.

Cuando no se cumple ninguna de las condiciones anteriores, algunos activos, que se detallan en el Cuadro N° 1, reciben tratamientos especiales.

---

[26] La responsabilidad de decidir qué es habitual ha recaído en el SII. La circular N° 158 de 1976 del SII aclara este concepto.

[27] De acuerdo a la citada circular, algunas de las circunstancias que operan en este sentido son el lapso que ha mediado entre la fecha de adquisición y de enajenación de cada tipo de activo, la necesidad o motivo del contribuyente para adquirir y luego desprenderse de los activos y el número de operaciones de este tipo realizadas por ejercicio.

[28] Artículo 103 de la Ley N° 13.305, modificado por el artículo 18 de la Ley N° 16.773.

CUADRO N° 1: TRATAMIENTOS ESPECIALES (ART. 17 N° 8)

Acciones de sociedades anónimas
Bonos y debentures
Bienes raíces
Cuotas de bienes raíces poseídos en comunidad
Pertenencias mineras
Derechos en sociedades mineras
Derechos de agua
Derechos de propiedad industrial e intelectual
Activos adjudicados en herencias
Activos adjudicados en disolución de una sociedad conyugal
Vehículos
Derechos sociales

Fuente: SII.

Éstos suelen ser de dos tipos: en algunos casos la ganancia de capital se exime de impuestos o se consideran ingresos no constitutivos de renta (por ejemplo, las ventas de bienes raíces)[29]; en otros, pagan el Impuesto Único de Primera Categoría de tasa 15%, que tiene carácter de terminal (por ejemplo, las acciones o los derechos de agua)[30]. Adicionalmente, cada uno de los activos detallados en el Cuadro N° 1 tiene un procedimiento *ad hoc* para determinar el tratamiento tributario que debe recibir una ganancia de capital. En ocasiones, parece ser que se buscó simplificar la administración de los impuestos. Así, por lo general las ganancias de capital quedan exentas cuando son pequeñas[31]. En otras se buscó evitar que las personas saltaran violentamente de tramo del Impuesto Global Complementario; por ejemplo, la ganancia que materializa una persona natural cuando vende la casa en que vive no paga impuestos. Pero, en cualquier caso, la aparente complejidad que se desprende de lo descrito más adelante en esta sección y en el anexo no debe ocultar el hecho de que los tratamientos especiales son

[29] Tributariamente la distinción entre renta exenta e ingreso no constitutivo de renta es importante. Los ingresos exentos deben incluirse en la base imponible del Global Complementario, y afectan la tasa marginal que alcance el contribuyente, aunque luego no pagan impuestos. Por otro lado, los ingresos no constitutivos de renta no sólo nunca pagan impuestos sino que tampoco se incluyen en la base imponible. Para no complicar la discusión en adelante ignoraremos esta distinción y llamaremos "exenta" a toda ganancia de capital que no deba pagar impuestos.

[30] Es importante destacar que este impuesto único no da derecho a crédito alguno contra el Global Complementario. Por lo tanto, aquellos contribuyentes cuya tasa marginal sea 10% o menos pagarán más que si la ganancia de capital se considerase ingreso ordinario.

[31] Es el caso de las acciones, bonos y debentures, bienes raíces, los derechos de agua, las pertenencias mineras, las acciones o derechos en una sociedad minera, la propiedad intelectual por el inventor y los bienes muebles.

la excepción. La gran mayoría de las ganancias de capital que se materializan en Chile son renta tributaria ordinaria y pagan todos los impuestos.

3.2. Las pérdidas de capital

Tal como en el caso de las ganancias, las pérdidas de capital reciben tratamientos distintos según el tipo de contribuyente y de activo, pero es más sistemático. *Grosso modo,* existen cuatro maneras de tratar las pérdidas de capital. En primer lugar, cuando el contribuyente paga el Impuesto de Primera Categoría y declara renta efectiva puede descontar las pérdidas de capital como gastos ordinarios y arrastrarlas a períodos posteriores. Por ejemplo, cuando una empresa vende una máquina y materializa una pérdida, ésta se considera gasto ordinario. En segundo lugar, las pérdidas también se pueden descontar como gastos si el contribuyente no declara renta efectiva. Sin embargo, en ese caso no se pueden arrastrar a períodos posteriores, y, si corresponde pagar el Impuesto Global Complementario, a lo más se pueden descontar pérdidas equivalentes al monto de las rentas tributarias de capitales mobiliarios u otras ganancias de capital.

En tercer lugar, las pérdidas de capital sólo se pueden descontar contra rentas tributarias del mismo período afectas al Impuesto Único, si es que, de haberse materializado ganancias en la venta del activo, éstas hubieran quedado afectas a dicho impuesto. Por ejemplo, un contribuyente no habitual que materializó una pérdida en una venta de acciones podrá descontarla únicamente contra ganancias de capital materializadas en la venta de activos afectos al Impuesto Único durante el mismo período. Por último, cuando la ganancia de capital queda exenta, las pérdidas no dan derecho a descuento alguno.

En resumen, el principio que parece guiar el tratamiento de las pérdidas de capital es que los descuentos deben ser sujetos a mayores limitaciones mientras mayores sean las franquicias a las que hubieran quedado afectas las ganancias. Adicionalmente, los límites a los descuentos persiguen evitar que diseñen estrategias que los contribuyentes materialicen pérdidas de capital cuyo único fin sea eludir el pago del Impuesto Global Complementario[32].

[32] Como ya se mencionó, Stiglitz (1983) muestra que cuando los mercados de capitales son perfectos y no existen restricciones a las ventas cortas de activos financieros, los contribuyentes pueden evitar el pago de todos los impuestos. (Los economistas llaman "mercado perfecto" aquellos donde las partes que transan tienen la misma información y no existen costos de transacción ni de quiebra.) Aunque este resultado se obtiene en un modelo que ignora muchas de las complejidades de los mercados, sugiere que las restricciones al descuento de las pérdidas de capital son necesarias para evitar la elusión de impuestos.

3.3. Ejemplo: el caso de las acciones de sociedades anónimas

Para ilustrar los tratamientos especiales, a continuación describimos esquemáticamente los que favorecen a las ganancias y pérdidas de capital materializadas en ventas de acciones de sociedades anónimas. El tratamiento que recibe el resto de los activos mencionados en el Cuadro N° 1 se describe con similar detalle en el anexo no publicado.

Ganancias de capital. El tratamiento tributario de las ganancias de capital que se materializan en la venta de acciones de sociedades anónimas se describe en la Figura N° 1. Si la transacción califica como habitual (parte inferior de la Figura N° 1), se debe distinguir el caso en que el contribuyente que la realizó sólo recibe rentas tributarias del artículo 42 N° 2 o N° 22[33]. Siendo ése el caso y cumpliéndose además que la ganancia de capital sea inferior a 20 UTM, ésta quedará exenta.

De no ser el caso, ya sea porque el contribuyente recibe otras rentas tributarias o porque la ganancia de capital excede el límite exento, ésta se considerará ingreso ordinario y quedará afecta a todos los impuestos.

Cuando la transacción califica como no habitual (parte superior de la Figura N° 1) pero corresponde a venta de acciones que el contribuyente ha mantenido por menos de un año, o bien, corresponde a venta de acciones que realiza el socio a su respectiva sociedad, las ganancias de capital reciben tratamiento igual al descrito en el párrafo anterior[34]. Cabe señalar que el tiempo de mantención de una acción corresponde al que media entre su adquisición y enajenación.

El resto de ganancias de capital materializadas por no-habituales quedan afectas al denominado Impuesto Único de Primera Categoría. No obstante, si el contribuyente declara bajo cualquier régimen tributario distinto al de renta efectiva de Primera Categoría y, además, el monto de la ganancia de capital es inferior a 10 UTA, entonces la ganancia de capital queda exenta[35].

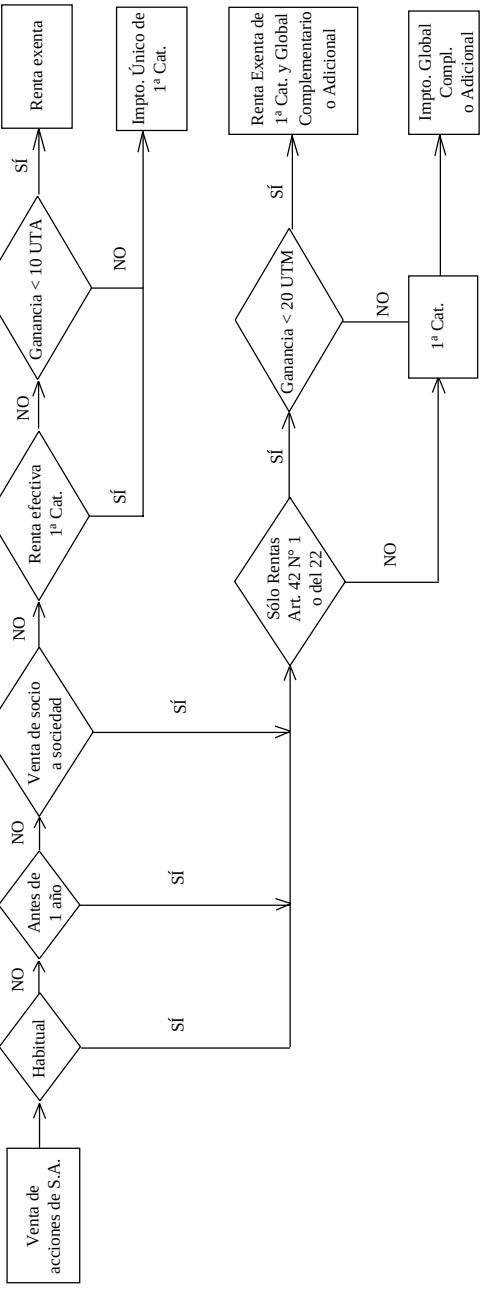
---

[33] Éstas son las rentas de pequeños contribuyentes y del trabajo dependiente.

[34] En prácticamente todos los casos, se considera renta tributaria ordinaria las ganancias de capital que materializa un socio cuando le vende a su sociedad. Para simplificar la discusión, en adelante no mencionaremos esto, aun cuando aparecerá en las figuras.

[35] Existen dos casos especiales no descritos en la Figura N° 1 que deben mencionarse. El primero es el caso de ganancias de capital materializadas en la venta de acciones adquiridas antes del 31 de enero de 1984, cuyo tratamiento es el de ingresos no constitutivos de renta. El segundo caso especial es el de las acciones de sociedades anónimas abiertas con presencia bursátil, incluidas en la Ley de Aumento de Pensiones (Ley 19.578 de julio 1998). Ésta le permite al contribuyente elegir entre pagar el Impuesto Único de Primera Categoría de 15% o tributar bajo el régimen ordinario. Esto favorece a los contribuyentes con tasas marginales de 15% o menos. Este tratamiento especial regiría sólo por 4 años a contar del año tributario 1999 hasta el año tributario 2002.

FIGURA N°1: GANANCIAS DE CAPITAL MATERIALIZADAS EN LA VENTA DE ACCIONES DE S.A.



Pérdidas de capital. En la Figura N° 2 se ilustra el tratamiento tributario de las pérdidas de capital materializadas en la venta de acciones de sociedades anónimas. Si la pérdida afecta a un contribuyente habitual o la venta se hizo antes de un año, y el contribuyente no declara bajo renta efectiva, entonces se puede rebajar de rentas tributarias afectas a Primera Categoría, sin posibilidad de arrastre para futuros ejercicios. Para efectos del Impuesto Global Complementario, la misma pérdida de capital se puede rebajar sólo hasta el monto de las rentas de capitales mobiliarios y ganancias de capital del período. Cuando la pérdida afecta a un contribuyente que declara renta efectiva, recibe tratamiento de pérdida ordinaria y puede deducirse de la base imponible de Primera Categoría y en caso de haber un remanente, éste puede ser deducido en ejercicios posteriores (parte inferior de la Figura N° 2).

Por otro lado, si se trata de una venta de acciones que califican como no habituales y que ocurre después de un año, la pérdida sólo es rebajable de las rentas tributarias afectas al Impuesto Único del año (parte superior de la Figura N° 2). Nótese que aquí se aplica claramente el principio señalado en la subsección anterior: los descuentos deben ser sujetos a mayores limitaciones mientras mayores sean las franquicias a las que hubieran quedado afectas las ganancias.

4. Comparación internacional

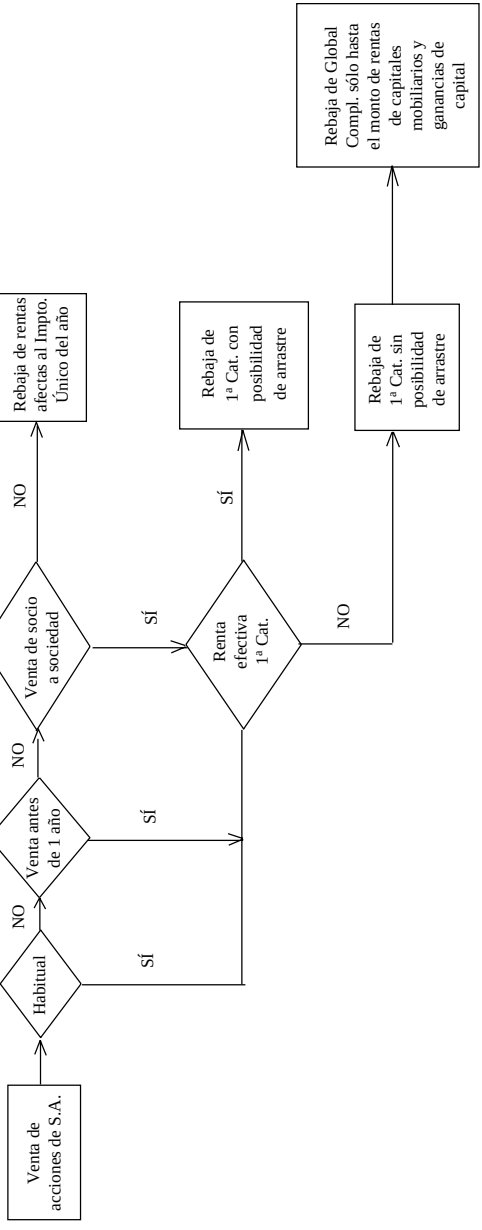
Un argumento que suele darse en favor de eximir a las ganancias de capital es que aumentaría la competitividad del país. En esta sección comparamos nuestras tasas con las vigentes en una muestra de países desarrollados, latinoamericanos y asiáticos de modo de tener una idea de cuán altos (o bajos) son estos impuestos en Chile.

El Cuadro N° 2 muestra las tasas de impuestos que gravaron a las empresas en 1995. La columna 1 muestra la tasa general que pagan las utilidades. Las columnas 2 y 3 muestran, respectivamente, las tasas que deben pagar las ganancias de capital materializadas en ventas de bienes raíces y acciones. Cuando se presentan cifras en paréntesis, significa que la tasa se mueve dentro de ese rango[36].

Del Cuadro N° 2 se aprecia que los impuestos que pagan las utilidades y las ganancias de capital en Chile son bajos, aun si se comparan con

[36] En algunos casos se debe a que los impuestos son progresivos, en otros porque se suman impuestos federales, estatales y locales.

FIGURA N°2: PÉRDIDAS DE CAPITAL MATERIALIZADAS EN LA VENTA DE ACCIONES DE S.A.



CUADRO N° 2: TRIBUTACION DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL MATERIALIZADAS POR EMPRESAS (1995)

	1 Tasa corporativa general[1]	2 Tasa bienes raíces	3 Tasa acciones
OECD			
Alemania	[38,4 - 56,28]	[38,4 - 56,28][a]	[38,4 - 56,28][a]
Canadá	44,6	3/4 de 44,6[b]	3/4 de 44,6[b]
EE.UU,	[15 - 47]	[15 - 47][c]	[15 - 47][c]
España	35	35	35
Francia	33,33	19 y 33,33[d]	19 y 33,33[d]
Italia	[37 - 53,2]	[37 - 53,2][e]	[37 - 53,2][e]
Japón	[38,8 - 58,5]	[43,8 - 73,5][f]	[38,8 - 58,5]
Reino Unido	33	33[g]	33[g]
Latinoamérica			
Argentina	30	30	30[h]
Brasil	[21,3 - 30,56]	[21,3 - 30,56]	[21,3 - 30,56]
Chile	15	15[i]	15[i]
México	34	34	34
Paraguay	30	30	30
Perú	30	30	30
Uruguay	30	0 y 30[j]	30
Asia			
Corea	[25,5 - 37,5]	[21 - 43][k]	[25,5 - 37 5][k]
Malasia	[10 - 30]	[10 - 30]	5,1 sobre venta[l]
Indonesia	30	[5 - 20][m]	0
Singapur	27	0[n]	0[n]
Taiwán	[0 - 25]	0	0,3 sobre venta

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, con información proporcionada por las autoridades tributarias de cada país y extractada de *Personal Taxes: A Worldwide Summary*, Price Waterhouse, 1995.

Notas al Cuadro N° 2

[1] Considera tasas federales, estatales y locales.

[a] *Alemania*. Las ganancias de capital tributan como renta tributaria ordinaria.

[b] *Canadá*. La base imponible corresponde a 3/4 de la ganancia de capital. Hasta 3/4 de las pérdidas de capital son deducibles, pero sólo contra ganancias de capital.

[c] *EE.UU*. Las pérdidas de capital sólo son deducibles contra ganancias de capital, excepto si se trata de pérdidas de capital por la venta de activos de la empresa, las que se consideran pérdidas ordinarias.

[d] *Francia*. La tasa de 33,33% se aplica a ganancias de capital de corto plazo (tenencia de menos de 2 años) y la de 19% a ganancias de largo plazo. Esta última supone la constitución de una reserva especial, sobre la cual se aplica el restante 14,33% cuando se distribuya a los accionistas.

[e] *Italia*. Las ganancias de capital materializadas en la venta de activos fijos mantenidos por más de tres años, pueden ser declaradas en 5 cuotas anuales.

[f] *Japón*. La ganancia de capital materializada en la venta de tierras debe pagar un impuesto adicional cuya tasa puede ser de 15% (cuando el activo es mantenido menos de dos años), 10% (cuando el activo es mantenido más de dos años y menos de cinco) o 5% (cuando el activo es mantenido más de cinco años). Los restantes bienes inmuebles están sujetos a la tributación normal.

[g] *Reino Unido*. Las ganancias de capital materializadas en ventas de activos adquiridos antes del 31 de marzo de 1982 se calculan suponiendo que su costo de adquisición es el precio de mercado vigente a esa fecha. Los excesos de pérdidas de capital pueden ser arrastrados a ejercicios posteriores sin límites. Sin embargo, no pueden ser llevados hacia atrás como ocurre con otras pérdidas.

[h] *Argentina*. Las pérdidas de capital sólo se pueden deducir contra ganancias de capital materializadas en ventas de acciones.

[i] *Chile*. Véase la sección 2 y el Anexo A para una descripción de la exenciones.

[j] *Uruguay*. La exención favorece a las propiedades rurales.

[k] *Corea*. Incluye una sobretasa de 7,5%. Las pérdidas de capital son deducibles contra cualquier tipo de renta tributaria.

[l] *Malasia*. Aplicable sólo si se trata de transacciones en bolsa u *over the counter*.

[m] *Indonesia*. La tasa más baja del rango se aplica a ganancias de capital de largo plazo (tenencia de más de cuatro años).

[n] *Singapur*. En el caso de activos, la exención procede sólo si éste se ha ocupado productivamente. En el caso de las acciones, la exención no favorece a empresas del sector financiero y de valores. Sin embargo, estas empresas se hallan favorecidas con una tasa corporativa preferencial de 10%.

aquellos vigentes en países asiáticos. Esto es aún más evidente si se considera que en muchos países (por ejemplo, los Estados Unidos) las ganancias nominales no se ajustan por la variación de la inflación, por lo que la tasa real es mayor que la que aparece en el Cuadro N° 2. Tal como en Chile, en la mayoría de los países las ganancias de capital pagan tasas parecidas a las que pagan las utilidades ordinarias. Las excepciones son el Canadá, en que el 25% de la ganancia se puede descontar de la base imponible; Francia, que favorece a las ganancias de largo plazo; y los países asiáticos, los que tienden a favorecerlas con tasas menores o incluso, como es el caso de Singapur, a eximirlas. Adicionalmente, algunos países tales como Japón y Corea penalizan las ganancias de capital materializadas en la venta de bienes raíces con tasas aún mayores que las que pagan las utilidades ordinarias.

Las conclusiones son algo diferentes si se trata de personas naturales (Cuadro N° 3). En este caso la tasa marginal máxima que pagan los ingresos ordinarios está entre las más altas, similares a las vigentes en países desarrollados. Esto implica que en Chile las ganancias de capital pueden llegar a pagar tasas comparativamente altas, porque muchas de ellas se consideran ingresos ordinarios. Sin embargo, tanto los bienes raíces como las acciones suelen ser favorecidos con tratamientos preferenciales en Chile. En este sentido, nos parecemos a la mayoría de los países que aparecen en el Cuadro N° 3. Por ejemplo, en Alemania se eximen las ganancias de largo plazo en acciones y bienes raíces y, tal como en Chile, en Francia, Italia, México y Corea se eximen las ganancias materializadas en la venta de la residencia personal. En el caso de las acciones, las personas pagan más en Chile que en Argentina, donde quedan exentas. Sin embargo, para no habituales son menores que en Brasil (159% vs. 35%), donde se les exime rara vez (véase la nota j en el Cuadro N° 3). Un no-habitual paga menos en Chile que en México si se trata de ventas de corto plazo (15% vs. 35%), pero más si son ventas de largo plazo (15% vs. 0).

En conclusión los impuestos a las ganancias de capital que pagan las empresas son claramente más bajos en Chile que en el resto de Latinoamérica. En el caso de las personas, las acciones pagan más que en Argentina, pero no necesariamente más que en Brasil o México. Por lo tanto, si acaso la bolsa chilena es poco competitiva relativa a sus contrapartes latinoamericanas más importantes (Argentina, Brasil y México) no es evidente que esto se deba a que los impuestos a las ganancias de capital sean considerablemente más altos en Chile. En ocasiones se ha argumentado también que el impuesto a las ganancias de capital es uno de los principales responsables de que las transacciones de acciones de empresas que emiten ADRs hayan

CUADRO N° 3: TRIBUTACIÓN DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL MATERIALIZADAS POR PERSONAS (1995)

	1 Tasa marginal máxima[1]	2 Tasa marginal máxima bienes raíces	3 Tasa marginal máxima acciones
OECD			
Alemania	53	0 y 53[a]	0 y 53[a]
Canadá[2]	29	3/4 de 29[b]	3/4 de 29[b]
EE.UU.[2]	39,6	20 y 25[c]	28 y 39.6[c]
España	56	0 y 56[d]	56[d]
Francia	56,8	0 y 56.8[e]	17[e]
Italia	51	0 y 51[f]	0, 25 y 51[f]
Japón	50	1/2 de 50 y 50[g]	1/2 de 50, 26 y 50[g]
Reino Unido	40	40[h]	40[h]
Latinoamérica			
Argentina	30	1.5 sobre venta[i]	0.0
Brasil	35	0 y 35[j]	0, 25 y 35[j]
Chile	45	0 y 45[k]	15 y 45[k]
México	35	0 y 35[l]	0 y 35[l]
Paraguay	0	0	0
Perú	30	0 y 30[m]	0 y 30[m]
Uruguay	0	0	0
Asia			
Corea	45	0 y 45[n]	0 y 45[n]
Malasia	32	0 y 32	0
Indonesia	30	[0 - 5] sobre venta[ñ]	0,1 y 5,1 sobre venta[ñ]
Singapur	30	0°	0°
Taiwán	40	0 y 40[p]	0 3 sobre Venta

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, con información proporcionada por las autoridades tributarias de cada país y extractada de *Personal Taxes: A Worldwide Summary*, Price Waterhouse, 1995.

Notas al Cuadro N° 3

[1] Corresponde a la tasa marginal del último tramo de la escala progresiva.

[2] Considera sólo la estructura de tasas federales.

[a] *Alemania.* Las ganancias de capital de largo plazo están exentas de impuesto. Las ganancias de capital de corto plazo están exentas hasta DM 1.000. Sobre ese límite tributan como renta tributaria ordinaria. Para bienes raíces y edificios el 'largo plazo' son 2 años; para las acciones, 6 meses.

[b] *Canadá.* La base imponible corresponde a 3/4 de las ganancias de capital. Existe una exención de unos US$ 71.000 para las ganancias de capital obtenidas antes de 1994. Este límite se extiende en el caso de ciertas propiedades agrícolas y de acciones calificadas como 'pequeñas corporaciones'.

[c] EE.UU. En el caso de bienes raíces, la tasa máxima es 25% para ganancias asociadas a depreciación y 20% por sobre ese concepto. En el caso de las acciones, la tasa máxima de 28% favorece a las ganancias de capital de largo plazo (tenencia de más de un año).

(Continuación notas Cuadro N° 3)

descontando las pérdidas de capital de corto plazo. Las ganancias de corto plazo tributan como renta tributaria ordinaria.

[d] *España*. Se eximen sólo si se reinvierte la ganancia en otro bien raíz nuevo. En el caso de las acciones, existe una reducción proporcional de la tributación por tenencias superiores a 2 años.

[e] *Francia.* La exención procede sólo si el bien raíz califica como vivienda principal o secundaria del contribuyente. En el caso de acciones, la tasa de 17% (que incluyen una sobretasa social de 1%) se aplica si la venta anual de acciones y bonos del contribuyente excede los US$ 60.000.

[f] *Italia*. Las ganancias de capital materializadas en la venta de una residencia personal están exentas si su propiedad se ha mantenido por 5 años o más. Sin embargo, están sometidas a un impuesto local anual que varía entre 0,4% y 0,7% del valor del bien raíz. En el caso de las acciones, existe una exención total o una tasa reducida de 25% condicionada por la importancia del monto transado respecto al capital accionario de la compañía y por el período de mantención de estas acciones.

[g] *Japón.* Las ganancias de capital obtenidas por activos cuya propiedad se mantenido por 5 años o más son consideradas ganancias de capital de largo plazo y reciben una rebaja de la base imponible de 50%. Las ganancias de capital materializadas en la venta de bienes raíces (terrenos, edificios y estructuras) reciben un tratamiento especial. En el caso de ganancias de capital materializadas en la venta de acciones existe un tasa pareja de 26% para cierto tipo de acciones, aunque los individuos pueden optar por un impuesto de retención de 1% de la venta bruta.

[h] *Reino Unido.* Existen numerosas deducciones que disminuyen la tasa efectiva que pagan las ganancias de capital.

[i] *Argentina*. Información a 1994.

[j] *Brasil.* Se reduce la tributación en 5% por cada año de tenencia. En el caso de las acciones, la exención se aplica en casos muy especiales (no especificados), mientras que la tasa de 25% se aplica como impuesto único cuando la ganancia de capital es materializada por un empleado.

[k] *Chile*. Véase la sección 2 y el Anexo A para una descripción de las exenciones.

[l] *México.* La exención procede sólo si el bien raíz califica como vivienda principal del contribuyente. Si no califica, existen además fuertes factores de reducción de la tributación de acuerdo al número de años de tenencia. En el caso de las acciones, la exención se aplica a ventas de largo plazo en bolsas mexicanas.

[m] *Perú.* La exención rige para transacciones calificadas de “ocasionales”. De lo contrario, la ganancia se considera renta tributaria ordinaria.

[n] *Corea.* Se exime la ganancia de capital materializada en la venta de un bien raíz por familia. En el caso de las acciones, la exención favorece a las listadas en bolsa.

[ñ] *Indonesia.* Se aplica un 5% sobre la venta para bienes raíces avaluados en más de US$ 27.500. En el caso de las acciones, la tasa de 0,1% sobre precio venta se aplica como impuesto para acciones transadas en la bolsa de Indonesia y la tasa de 5,1% para el resto de operaciones accionarias.

[o] *Singapur*. Esta exención depende de la autorización de la autoridad tributaria quien califica las operaciones en función del número de transacciones de capital realizadas por el contribuyente, pudiendo someterlo al régimen de tributación personal correspondiente.

[p] *Taiwán.* La exención se aplica cuando se adquiere un nuevo bien raíz.

emigrado masivamente a Nueva York. Aunque no se han hecho estudios al respecto, existen razones de mayor peso que probablemente explican esto, entre ellas la mayor liquidez, profundidad y transparencia del mercado de Nueva York y las menores comisiones de corretaje y derechos de bolsa que se pagan en ese mercado[37, 38].

5. El impuesto en Chile: evaluación

En esta sección evaluamos cualitativamente las consecuencias económicas de los impuestos que pagan las ganancias de capital actualmente vigentes en Chile y se lo compara con un régimen uniforme en que todas las ganancias de capital materializadas tributan como ingresos ordinarios.

De las secciones anteriores se pueden extraer un par de principios que son útiles para guiar esta evaluación.

- Primero, en algunos casos el impuesto que pagan las ganancias de capital sustituye a los impuestos a los flujos y en otras se suma a ellos, afectando así las rentabilidades relativas del capital entre los distintos sectores.
- Segundo, el impuesto que pagan las ganancias de capital afectará más a los activos que se transan frecuentemente, mientras que no será muy relevante para aquellos que se transan ocasionalmente. Por ejemplo, afectará más a las acciones de sociedades anónimas abiertas que a las máquinas que usan las empresas mineras.
- Por último, desde el punto de vista de evitar la elusión y simplificar el sistema tributario, lo conveniente es evitar los tratamientos especiales, sobre todo cuando se trata de activos que no tienen un precio de mercado fácilmente verificable por terceros. Este principio sugiere que las ganancias de capital no deberían recibir un tratamiento preferencial generalizado.

---

[37] Es interesante notar que los mayores costos de transacción pueden afectar el país donde se hacen las transacciones. Por ejemplo, cuando en 1986 se les impuso un impuesto de 2% del precio a las transacciones en bolsas suecas, gran parte de las transacciones emigraron a Londres (Umlauf, 1993). Sin embargo, los mayores costos de transacción se pueden deber tanto a impuestos como a comisiones o derechos de bolsa más altos.

[38] Chowdhry y Nauda (1991) muestran que cuando un mercado es más líquido que otro (por ejemplo, Nueva York vs. Santiago) y existen algunos inversionistas más informados que otros, en equilibrio todos los inversionistas menos informados prefieren transar en el mercado más líquido. Este resultado sugiere que era natural esperar que las transacciones se trasladaran a Nueva York una vez que las empresas emitieran ADRs, aun sin tener en cuenta los impuestos a las ganancias de capital.

La Ley de la Renta actualmente vigente es consecuente con este último principio porque, como ya se destacó, en la mayoría de los casos las ganancias de capital son renta tributaria ordinaria. Caben pocas dudas de que la uniformidad simplifica notablemente la administración de los impuestos y reduce la elusión, porque en la mayoría de los casos los activos no tienen un precio de mercado fácilmente verificable por terceros[39].

En todo caso, a pesar de que los tratamientos especiales son la excepción, su número es suficiente para complicar la administración del impuesto. En casi todos los casos, y con la excepción de las acciones y de las ganancias de capital muy pequeñas, lo conveniente sería eliminarlos. Por ejemplo, no tiene mayor justificación que una ganancia de capital quede exenta si se vende una cuota de un bien raíz poseído en comunidad, pero que el contribuyente tenga que pagar el Impuesto Único si vendió un derecho de agua. Similarmente, no tiene mayor justificación el que la ganancia de capital materializada en la venta de un derecho de agua pague todos los impuestos si la vendió un contribuyente habitual o que tributa con renta efectiva y, que, por el contrario, pague el Impuesto Único si es otro tipo de contribuyente. En la gran mayoría de los casos estas ventas son hechas con interés comercial o de lucro independientemente del tipo de activo o contribuyente de que se trate. Por lo tanto, no se justifica ni es conveniente tratarlas preferencialmente.

Es deseable dificultar la elusión, y ello se logra haciendo que las ganancias de capital tributen como cualquier otro ingreso. Sin embargo, en Chile la tasa marginal máxima del Impuesto Global Complementario es alta, y cabe preguntarse si no exacerba el efecto *lock-in*, encarece considerablemente el ahorro y distorsiona las rentabilidades relativas. En cuanto al efecto *lock-in*, éste suele ser particularmente fuerte en el caso de los bienes raíces, pero, como se mencionó en la sección 2, en Chile las personas naturales no pagan el impuesto cuando venden su casa o departamento (el caso de las acciones se discute más abajo).

Por otro lado, hay dos razones por la que es improbable que la uniformidad afecte mucho la rentabilidad del ahorro. La primera es que en Chile muchas personas de ingresos altos establecen sociedades de inversión para evitar los tramos superiores del Impuesto Global Complementario y limitar su tasa marginal a 15%. La segunda razón es que las ganancias de

[39] Se podría argumentar que el impuesto que pagan las ganancias de capital es el responsable de que no exista un precio de mercado fácilmente verificable, porque disuade las transacciones ("el impuesto le quita profundidad al mercado"). Sin embargo, para la mayoría de los activos la inexistencia de precios de mercado fácilmente verificables se debe a que son heterogéneos.

capital pagan impuestos sólo cuando se materializan, y, como ya se dijo, la mayoría de los activos se transan sólo ocasionalmente. Así, es probable que el impuesto que pagan no sea muy relevante en la mayoría de los casos. En vista de que aquellos activos que no se transan frecuentemente suelen no tener un precio de mercado fácilmente verificable, con mayor razón es conveniente tratar cualquier ganancia de capital como ingreso ordinario.

La excepción son los activos que se transan con frecuencia, principalmente las acciones y los papeles emitidos por empresas con alta presencia bursátil. En este caso razones de eficiencia dan cierta justificación a eximir de impuestos a las ganancias de capital, independientemente si el contribuyente es habitual o no. Pero, contrario a lo que podría pensarse, la principal justificación para eximirlas no es la doble tributación; de hecho, la mayoría de los activos están sujetos a doble tributación en Chile, sin que esto dé origen a distorsiones intolerables[40]. Antes bien, la justificación es que el impuesto a las ganancias de capital grava las ventas para ajustar portafolios, las que son frecuentes solamente en el caso de las acciones y papeles de alta presencia bursátil. En ese sentido, los efectos del impuesto a las ganancias de capital son similares a las comisiones que cobran los corredores de bolsa —afectan los costos de transacción. En vista de que los papeles y acciones con alta presencia bursátil tienen un precio de mercado fácilmente verificable por terceros, esta exención no debería facilitar demasiado la elusión.

En cualquier caso, no se debe exagerar la magnitud y relevancia práctica de estas distorsiones. En primer lugar, las ganancias de capital materializadas por venta de acciones y papeles son favorecidas por los tratamientos especiales descritos en la sección 3. En segundo lugar, si bien no existen estimaciones empíricas del impacto de los impuestos sobre las decisiones de transar, un simple ejercicio aritmético sugiere que no puede ser demasiado importante. En efecto, supóngase que la ganancia de capital promedio es 10% anual (claramente, esto exagera el rendimiento de la bolsa en los últimos años). En ese caso, si la tasa que pagan las ganancias es 15%, y el activo se transa en promedio una vez al año, el impuesto equivale a un 1,5% del valor de la acción, porcentaje muy similar a la suma de comisiones y derechos de bolsa que se cobra por transar. Tercero, alguna evidencia casual confirma la impresión de que los efectos económicos del impuesto que pagan las ganancias de capital no es muy relevante. En efecto,

[40] No existe ningún estudio que haya estimado la magnitud de las ineficiencias en Chile. Sin embargo, en la sección 2.2 citamos evidencia que sugiere que, al menos en el caso de los Estados Unidos, el costo en bienestar de los impuestos a las ganancias de capital es muy pequeño (del orden del 0,1% del PGB).

los montos transados en bolsa eran mucho mayores durante la primera mitad de esta década, cuando las acciones subieron rápidamente de precio. Más aún, cuando en mayo de 1998 el Presidente Frei anunció las nuevas franquicias tributarias que favorecen a las acciones de sociedades anónimas abiertas transadas en bolsa, el mercado subió apenas 2%.

Contrariamente a lo que ocurre con las sociedades anónimas abiertas que se transan en bolsa, en algunos casos los impuestos que pagan las ganancias de capital sustituyen los impuestos a los flujos y, a pesar de ello, reciben tratamiento preferencial. Por ejemplo, una forma de explotar un bosque disminuyendo el pago de impuesto a la renta es transferirlo antes de su explotación. En ese caso el valor de la madera se recibe como ganancia de capital, en tanto que la empresa que explota el bosque descuenta el precio de adquisición como un costo. En casos como ese lo deseable sería eliminar el tratamiento preferencial.

Por último, es conveniente mencionar las restricciones al descuento de pérdidas de capital impuestas por la ley chilena. En la mayoría de los casos éstas son adecuadas porque si no existieran se facilitaría mucho la elusión. Por ejemplo, cualquier persona podría establecer una sociedad de inversión para evitar temporalmente el Impuesto Global Complementario, y hacer coincidir los retiros de utilidades con la materialización de pérdidas de capital. De esta forma evitaría por completo el pago de impuestos. Sin embargo, parecería conveniente eliminar la posibilidad que tiene un socio de descontar como gasto las pérdidas que materializa en la venta de activos a su sociedad.

6. Conclusiones

Para finalizar el trabajo resumimos nuestras conclusiones.

1. Toda propuesta sobre qué se debe hacer con los impuestos que pagan las ganancias de capital en Chile debiera partir reconociendo que su base teórica y empírica es necesariamente débil porque la literatura sobre el tema ofrece escasa guía. Esto no sólo se aplica a las recomendaciones que siguen, sino que también sugiere que el tono categórico que frecuentemente adoptan quienes participan en el debate público no se justifica. Sin embargo, existen algunos temas en que probablemente es posible avanzar más allá de meras opiniones. En particular, debería ser posible estimar empíricamente el efecto de los impuestos a las ganancias de capital sobre el mercado accionario.

2. La aparente complejidad de los impuestos que pagan las ganancias de capital que se desprende de lo descrito en este trabajo no debe ocultar el hecho de que en Chile los tratamientos especiales son la excepción. La gran mayoría de las ganancias de capital que se materializan en Chile son rentas tributarias ordinarias y pagan todos los impuestos. En particular, las empresas que tributan en renta efectiva deben considerarlas renta tributaria ordinaria (con la excepción de las ganancias de capital materializadas en la venta de acciones, bonos y debentures). En menor medida, esto también se aplica para el resto de los contribuyentes. Esto es congruente con la orientación general del sistema tributario chileno hacia un impuesto al ingreso.

3. La uniformidad es una virtud de nuestra ley porque simplifica bastante la administración de los impuestos y evita la elusión. Por lo tanto, y en vista de que los costos de la doble tributación no parecen ser altos (menos del 0,1% del PGB en los Estados Unidos de acuerdo a Hendershott *et al.* [1991]) sería conveniente eliminar la mayoría de los tratamientos especiales incluidos en el artículo 17 N° 8 de la Ley de la Renta, en particular aquellos que favorecen a los bienes raíces, y a la enajenación de derechos de aguas, propiedad industrial o intelectual, cuotas de bienes raíces poseídos en comunidad, pertenencias mineras y derechos en sociedades legales mineras o contractuales mineras. En la gran mayoría de los casos estas ventas son hechas con interés comercial y de lucro, y es muy difícil que terceros verifiquen el valor de mercado del activo. Por lo tanto, en nuestra opinión no se justifica ni es conveniente tratarlas preferencialmente. Por lo mismo, sería conveniente eliminar la distinción entre habitual y no-habitual y prohibir que un socio que le vende un activo a una sociedad pueda descontar las pérdidas de capital de su base imponible. En la mayoría de los casos estas modificaciones no implicarán que los contribuyentes aumenten violentamente de tramo el año en que vendan el activo, porque pueden evitarlo estableciendo una sociedad que tribute según renta efectiva.

4. Para evitar que individuos de ingresos moderados salten a los tramos más altos del Impuesto Global Complementario por la venta de la casa o departamento donde viven, pero al mismo tiempo paguen los impuestos que corresponden por estos ingresos, se podría seguir el siguiente procedimiento. En el año en que se materializa la ganancia, se le suma al ingreso del individuo el cociente de la ganancia y el número de años que medió entre la compra y la venta del activo, determinándose así la tasa

marginal. Esta tasa marginal se le aplicaría luego a toda la ganancia de capital. El mismo procedimiento podría ocuparse con otros activos tales como, por ejemplo, los derechos de agua y derechos en sociedades mineras.

5. Razones de eficiencia podrían justificar la exención de las ganancias materializadas en ventas de acciones, bonos y debentures con alta presencia bursátil, independientemente si quien vende es habitual o no. Esto no es para evitar la doble tributación. Antes bien, la razón es que el impuesto a las ganancias de capital encarece las ventas para ajustar portafolios y las hace menos deseables. Considerando que en este caso existe un precio de mercado verificable, este cambio no parece facilitar la elusión. La exención de estas ganancias de capital no se debería otorgar sin antes exigirles legalmente a las bolsas entregar oportuna y transparentemente los precios a los cuales se transan los activos financieros beneficiados. Por supuesto, al mismo tiempo que se eximen las ganancias debería eliminarse cualquier descuento de pérdidas.

6. Es posible que los impuestos que deben pagar las ganancias de capital materializadas en ventas de acciones hayan estimulado el traslado de las transacciones de las empresas que emiten ADRs al mercado de Nueva York. Sin embargo, lo determinante es que el mercado de Nueva York es más líquido y transparente y en él las comisiones y derechos de bolsa son más bajos.

7. Los impuestos a las ganancias de capital que pagan las empresas cuando materializan ganancias de capital son claramente más bajos en Chile que en el resto de Latinoamérica. En el caso de las personas, son más altos que en Argentina donde están exentas, pero no necesariamente que en Brasil y México. Por lo tanto, suponiendo que la bolsa chilena sea poco competitiva relativo a sus contrapartes latinoamericanas más importantes (Argentina, Brasil y México) no parece evidente que esto se deba a que los impuestos a las ganancias de capital sean considerablemente más altos en Chile.

8. En cualquier caso, la manera más directa de moderar los efectos negativos de cualquier distorsión que causen los impuestos a las ganancias de capital es disminuyendo las tasas marginales más altas del Impuesto Global Complementario, las que son bastante altas, aun si se comparan con las vigentes en países desarrollados. Sin embargo, el análisis de tal medida debe considerar varios aspectos adicionales cuyo análisis va más allá del propósito de este trabajo.

ANEXO:

UNA NOTA SOBRE "DOBLE TRIBUTACIÓN"

A.1. El problema

Cuando se discute sobre impuestos y ganancias de capital y más generalmente de impuestos y decisiones intertemporales, suele afirmarse lo siguiente:

Afirmación 1. El impuesto a las ganancias de capital impone doble tributación a los activos que grava, porque los flujos pagan el impuesto al ingreso y las ganancias de capital, que se deben a la capitalización de esos flujos, pagan el impuesto a las ganancias de capital.

Afirmación 2. La situación descrita en la afirmación 1 es similar a la del ahorro cuando existe un impuesto al ingreso. En ese caso la doble tributación se debe a que cuando se ahorra se paga dos veces el impuesto: primero cuando se recibe el ingreso y luego cuando se ahorra. Además esta doble tributación distorsiona las decisiones intertemporales de ahorro.

Afirmación 3. Un impuesto al consumo elimina la doble tributación al ahorro y corrige la distorsión de las decisiones de ahorro.

En este apéndice examinamos críticamente estas tres afirmaciones advirtiendo desde ya que todo lo que aquí se discute es ampliamente conocido en la literatura. Para lo que sigue es importante definir claramente lo que entendemos por "doble tributación" e "ingreso":

Definición 1. Existe doble tributación si el mismo ingreso se grava dos veces, ya sea con el mismo impuesto o con impuestos distintos.

Definición 2. Por ingreso entendemos el monto máximo que un individuo puede consumir sin que disminuya su riqueza (definición de High-Simons).

A.2. El modelo

Para examinar estas afirmaciones, consideramos el modelo más simple de consumo intertemporal de dos periodos, "presente" ($t = 0$) y "futuro" ($t = 1$). Existe un individuo que maximiza su función de utilidad

$$U(c_o, c_1) \equiv u(c_o) + \beta u(c_1) \qquad \text{(A.1)}$$

donde c_0 es consumo presente, c_1 es consumo futuro, u es una función creciente y estrictamente cóncava y β es el factor de descuento intertempo-

ral. Por simplicidad suponemos que, a excepción de los retornos al capital, el individuo recibe ingresos I_0 únicamente en el presente. Sus restricciones de presupuesto y decisiones óptimas de consumo presente y futuro (y por ende de ahorro) dependen de los impuestos que existan. A continuación distinguimos tres casos.

Sin impuestos. En primer lugar, suponemos que no existen impuestos. En ese caso, la restricción de presupuesto del período 0 es

$$c_0 \leq I_0 \tag{A.2}$$

(el consumo no puede ser mayor que el ingreso) y del período 1

$$c_1 = (I_0 - c_0)(1 + r), \tag{A.3}$$

donde r es la tasa de interés o, más generalmente, el retorno del activo en que se invierte el ahorro. Vale decir, en $t = 1$ consume exactamente lo ahorrado $(I_0 - c_0)$ más los retornos que gana. Nótese que $(I_0 - c_0) \cdot r \geq I_1$ es el monto máximo que el individuo puede consumir en $t = 1$ sin disminuir su riqueza. Así, tanto I_0 como I_1 corresponden exactamente a la definición de ingreso de High-Simons.

Si se maximiza (A.1) sujeto a (A.2) y (A.3), se obtiene que en el óptimo el consumidor elige c_0 y c_1 de manera tal que

$$u'(c_0) = \beta u'(c_1)(1 + r) \tag{A.4}$$

(es fácil demostrar que la concavidad de u implica que $c_0 < I_0$). Nótese que de la concavidad de u se sigue que mientras más alto es el retorno mayor es el consumo futuro c_1. Sin embargo, la relación entre ahorro $(I_0 - c_0)$ y el retorno es ambigua, porque los efectos sustitución e ingreso van en direcciones opuestas: si aumenta el retorno el consumo futuro es más atractivo, pero es posible obtener el mismo consumo futuro ahorrando menos[41].

[41] Se debe notar que el modelo de dos períodos inadecuado para estudiar los efectos de los impuestos y las tasas de interés sobre las decisiones de ahorro. Se necesita un modelo de más de dos periodos porque cambios de los impuestos y la tasa de interés no sólo afectan el valor presente neto de la riqueza sino también el *timing* con que se reciben los ingresos. Así, es posible demostrar que cambios en los impuestos o la tasa de interés que no afectan la riqueza a lo largo de la vida y por lo tanto no alteran el *timing* intertemporal del consumo si afectan el ahorro. Al respecto, véase Feldstein (1978, sección I) y especialmente Summers (1981).

Con impuesto al ingreso. Consideremos ahora el caso en que el individuo debe pagar impuestos al ingreso. En ese caso sus restricciones de presupuesto son

$$c_0 \leq I_0(1 - t_1) \tag{A.5}$$

$$\begin{aligned} c_1 &= [I_0(1 - t_1) - c_0](1 + r) - [I_0(1 - t_1) - c_0]\, r t_1 \\ &= [I_0(1 - t_1) - c_0] \cdot [1 + r(1 - t_1)], \end{aligned} \tag{A.6}$$

donde t_1 es la tasa de impuesto al ingreso. Nótese que se desprende de (A.6) que el ingreso del individuo en $t = 1$ es igual a $[I_0(1 - t_1) - c_0] \cdot r$ —si consumiese esa cantidad su riqueza al final del período 1 sería exactamente igual que al final del período 0, $[I_0(1 - t_1) - c_0]$. Ese ingreso es exactamente la base imponible del impuesto en $t = 1$. Por lo tanto, los $[I_0(1 - t_1) - c_0]$ ahorrados no pagan impuestos en $t = 1$ y no están sujetos a doble tributación, contrariamente a lo que sostiene la afirmación 2.

No obstante lo anterior, es claro que el impuesto al ingreso afecta y distorsiona las decisiones intertemporales de consumo. En efecto, si se maximiza (A.1) sujeto a (A.5) y (A.6), se obtiene que en el óptimo el consumidor elige c_0 y c_1 de manera tal que

$$u'(c_0) = \beta u'(c_1)[1 + r(1 + t_1)].$$

Dado r el impuesto al ingreso reduce el retorno neto y por lo tanto reduce el consumo futuro del individuo. Esto ocurriría aun si al individuo se le devolviera lo que paga en impuestos en forma de transferencias de suma alzada o *lump sum* ($t_1 I_0$ en $t = 0$ y $[I_0(1 - t_1) - c_0]\, r t_1$ en $t = 1$). De ahí que se diga que los impuestos al consumo distorsionan las decisiones intertemporales de consumo e imponen una pérdida social (*excess burden*). En conclusión

Resultado A.1. *El impuesto al ingreso no somete a doble tributación al ahorro, pero distorsiona las decisiones intertemporales de consumo.*

Con impuesto al ingreso y a las ganancias de capital. Consideramos ahora el impuesto a las ganancias de capital. La ganancia de capital es el incremento del valor del activo entre el período 0 y el período 1. En este caso, es igual a $[I_0(1 - t_1) - c_0] \cdot r$. Como se discutió en el texto, en algunos

casos este incremento se considera únicamente renta tributaria. Por ejemplo, ese es el caso de los depósitos a plazo en un banco. En otros casos esta ganancia se considera renta tributaria, por ejemplo en el caso de las utilidades futuras de una sociedad anónima que se reflejan en el precio de la acción. Ahora bien, si las ganancias de capital se consideran renta tributaria, las restricciones de presupuesto son

$$c_0 \leq I_0(1-\tau_I) \tag{A.7}$$

$$c_1 = [I_0(1-\tau_I) - c_0] \cdot [1 + r(1-\tau_I)] - [I_0(1+\tau_I) - c_0] r \tau_{gc} \tag{A.8}$$

donde τ_{gc} es la tasa de impuestos a las ganancias de capital. El primer término corresponde al ingreso que queda luego de pagar los impuestos al ingreso, y es equivalente a lo que ya vimos en la ecuación (A.6). El segundo término de la primera igualdad corresponde a lo que se paga por ganancias de capital. Es evidente que en este caso existe doble tributación, porque el retorno del ahorro paga el impuesto a la renta y el impuesto a las ganancias de capital. Por lo tanto

Resultado A.2. *El impuesto a las ganancias de capital impone doble tributación si los flujos del activo deben pagar el impuesto al ingreso.*

Examinemos ahora el efecto sobre las decisiones intertemporales. Sumando ambos términos en la ecuación (A.8) obtenemos que la restricción de presupuesto en $t = 1$ es $c_1 = [I_0(1-\tau_I) - c_0] \cdot [1 + r(1-\tau_I - \tau_{gc})]$. Si se maximiza (A.1) sujeto a (A.7) y la restricción de presupuesto en $t = 1$, se obtiene que en el óptimo

$$u'(c_0) = \beta u'(c_1)[1 + r(1 + \tau_I + \tau_{gc})].$$

En este caso el impuesto a las ganancias de capital se suma a la distorsión intertemporal del impuesto al ingreso, y por lo tanto su efecto es, cualitativamente hablando, el mismo de los impuestos al ingreso. Así, el impuesto a las ganancias de capital exacerba la distorsión intertemporal .

En la práctica, se debe considerar además que los impuestos a las ganancias de capital se pagan únicamente cuando la ganancia se materializa en una transacción. La postergación de la venta reduce el valor de esos impuestos en valor presente y, por lo tanto, la distorsión, pero introduce el efecto *lock-in*. Adicionalmente, como se discutió en el texto, es necesario

tener en cuenta que los impuestos a las ganancias de capital no afectan las decisiones intertemporales cuando las ganancias de capital corresponden a rentas económicas.

Impuesto al consumo. Por último, examinamos al impuesto al consumo. En ese caso las restricciones de presupuesto son

$$c_0 \leq I_0 - c_0 t_c \tag{A.9}$$

$$c_1 = [I_0 - c_0 (1 - t_c)] \cdot (1 + r) - c_1 t_c \tag{A.10}$$

donde t_c es la tasa de impuestos al consumo. Si se maximiza (A.1) sujeto a (A.9) y (A.10), se obtiene que en el óptimo

$$(1 - t_c)\, u'(c_0) = (1 - t_c) u'(c_1)\,(1 + r). \tag{A.11}$$

Es evidente de (A.11) que el impuesto al consumo no altera la condición de óptimo. Ello ocurre porque no afecta el precio relativo del consumo presente y futuro. Por lo tanto, se sigue el siguiente resultado:

Resultado A.3. *El impuesto al consumo corrige la distorsión intertemporal que introduce un impuesto al ingreso.*

A.3. Conclusiones

El análisis precedente muestra que la afirmación 1 es correcta porque cuando coexisten un impuesto al ingreso y uno a las ganancias de capital el mismo ingreso se grava con dos impuestos distintos. Sin embargo, la afirmación 2 es incorrecta: el impuesto al ingreso no somete a doble tributación al ahorro, a pesar de que distorsiona la asignación intertemporal de recursos. En otras palabras, "doble tributación" y "distorsión de decisiones intertemporales" son conceptos distintos. Por último, la primera parte de la afirmación 3 es incorrecta porque el impuesto al consumo no puede eliminar la doble tributación cuando ésta no existe. Sin embargo, como es bien sabido, el impuesto al consumo elimina la distorsión intertemporal de las decisiones de consumo.

REFERENCIAS

Auerbach, A. "Retrospective Capital Gains Taxation". *American Economic Review,* 81, 1991.

Auerbach, A. "On the Design and Reform of Capital Gains Taxation". *American Economic Review Papers and Proceedings,* 82, 1992.

Auten, G. y J. Cordes. "Cutting Capital Gains Taxes". *Journal of Economic Perspectives,* 5, 1991.

Basarrate, B. y G. Rubio. "La Imposición sobre Plusvalías y Minusvalías y el Volumen de Contratación en el Mercado Bursátil". *Moneda y Crédito* N° 199, 1994.

Bolster, P., L. Lindsey y A. Mitrusi. "Tax-Induced Trading: The Effect of the 1986 Tax Reform Act on Stock Market Activity". *Journal of Finance,* 44, 1989.

Chamley, C. "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives". *Econometrica,* 54, 1986.

Chowdhry, B. y V. Nanda. "Multimarket Trading and Market Liquidity". *Review of Financial Studies* 4, 1991.

Constantinides, G. "Optimal Stock Trading with Personal Taxes: Implications for Prices and the Abnormal January Returns". *Journal of Financial Economics,* 13, 1984.

Dyl, E. "Capital Gains Taxation and the Year-End Stock Market Behavior", *Journal of Finance,* 32, 1977.

Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. *Report of the Department of the Treasury on Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once.* Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985.

Feldstein, M. "The Welfare Cost of Capital Income Taxation". *Journal of Political Economy,* 86, 1978.

Feldstein, M. y S. Yitzhaki. "The Effects of the Capital Gain Tax on the Selling and Switching of Common Stock". *Journal of Public Economics,* 9, 1978.

Givoliy, D. y A. Ovadia. "Year-end Tax-induced Sales and Stock Market Seasonalities". *Journal of Finance,* 38, 171-185, 1983.

Gravelle, J. *The Economic Effects of Taxing Capital Income.* Cambridge: MIT Press, 1994.

Hendershott, P., E. Toder y Y. Won. "Effects of Capital Gains Taxes on Revenue and Economic Efficiency". *National Tax Journal,* 44, 1991.

Henderson, Y. "Capital Gains Tax Rates and Stock Market Volume". *National Tax Journal,* 43, 1990.

High, R. "The Concept of Income-Economic and Legal Aspects". En R. High (ed.), *The Federal Income Tax.* Nueva York: Columbia University Press, 1921.

Lakonishok J. y S. Smidt. "Volume for Winners and Losers: Taxation and Other Motives for Stock Trading". *Journal of Finance,* 41, 1986.

Lucas Jr., R. E. "Supply Side Economics: An Analytical Review". *Oxford Economic Papers,* 42, 1990.

Méndez, J. C. "Impuesto a las Ganancias de Capital". En J. C. Méndez (ed.), *Politica Económica: Fundamentos, Realidades y Proposiciones.* Santiago: Universidad Finis Terrae, 1993.

Noronha, G. y S. Ferris. "Capital Gains Tax Policy and the Behavior of Common Stock Returns". *Economics Letters,* 40, 1992.

Poterba, J. "How Burdensome Are Capital Gains Taxes? Evidence from the United States". *Journal of Public Economics,* 33, 1987.

Reinganum, M. "The Anomalous Behavior of Small Firms in January: Empirical Tests for Tax-Loss Selling Effects". *Journal of Financial Economics*, 12, 1983.

Seyhun, H. y D. Skinner. "How do Taxes Affect Investors' Stock Market Realizations? Evidence from Tax-Return Panel Data". *Journal of Business*, 67, 1994.

Simons, H. *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1938.

Slemrod, J. "Stock Market Volume and the 1978 Capital Gains Tax Reduction". *Journal of Financial Economics*, 12, 1983.

Slemrod, J. "The Effect of Capital Gains Taxation on Year-End Stock Market Behavior". *National Tax Journal*, 39, 1986.

Slemrod, J. y J. Bakija. *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate Over Tax Reform*. Cambridge: MIT Press, 1996.

Summers, L. "Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model". *American Economic Review*, 71, 1981.

Stiglitz, J. "Some Aspects of the Taxation of Capital Gains". *Journal of Public Economics* 21, 1983.

Umlauf, S. "Transaction Taxes and the Behavior of the Swedish Stock Market", *Journal of Financial Economics*, 33, 1993.

Zodrow, G. "Economic Analysis of Capital Gains Taxation: Realizations, Revenues, Efficiency and Equity". Mimeo, Rice University, 1993. □

EL FUTURO DE LAS PENSIONES EN CHILE: DIFERENCIAS SEGÚN SEXO*

Alejandra Cox Edwards

Chile reformó su sistema de seguridad social en 1981, reemplazando un sistema de reparto administrado por el sector público por un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado. Al eliminar los subsidios cruzados al interior del sistema, aparecen una serie de efectos que inciden en la posición relativa de las mujeres.

Cabe esperar que a partir del sistema de capitalización individual, las pensiones de las mujeres sean más bajas que las de los hombres debido a que las mujeres acumulan fondos a una tasa menor, pueden acceder a la jubilación cinco años antes, y tienen una esperanza de vida mayor que los hombres. Sin embargo, al examinar con cuidado los efectos de la reforma, vemos que ésta produce cambios significativos en los incentivos de la mujer a participar en el mercado laboral,

ALEJANDRA COX EDWARDS. Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile, y doctorada en economía, Universidad de Chicago. Es profesora titular de California State University of Long Beach (CSULB). Entre 1993 y 1996 trabajó en el Banco Mundial en materias de políticas laborales y proyectos de inversión en educación.

*Esta es una versión revisada de un trabajo presentado el 18 de octubre de 1999 en el Centro de Estudios Públicos en Santiago. Agradezco los detallados comentarios de Salvador Valdés, así como las diversas sugerencias formuladas por participantes en el seminario. Este trabajo forma parte de un Proyecto de Investigación del Banco Mundial sobre Género y Seguridad Social dirigido por Estelle James, a quien expreso mi gratitud por sus comentarios a los borradores previos, lo mismo que a Manuelita Ureta por sus reflexiones sobre aspectos metodológicos, y a Magdalena Edwards por su ayuda en el

a ahorrar y a canalizar sus ahorros a través del sistema de seguridad social. 1) En el sistema nuevo no se requiere un mínimo de cotizaciones para acceder a jubilación; 2) El sistema nuevo garantiza una pensión mínima para aquellos que han cotizado durante 20 años; 3) El sistema nuevo obliga a los hombres casados a financiar una anualidad conjunta que produce una redistribución de beneficios hacia la mujer al interior de los matrimonios. Además, el sistema nuevo permite que las viudas complementen su pensión de vejez con su pensión de viudez, lo que significa que las cotizaciones individuales de la mujer casada tienen un beneficio marginal mayor que en el sistema antiguo; 4) La reforma aumenta el peso relativo de las cotizaciones correspondientes a los primeros años de trabajo por la vía del interés compuesto, mientras que la fórmula de beneficios del sistema antiguo les daba un peso casi exclusivo a las cotizaciones inmediatamente anteriores a la edad de jubilación.

Con todo, el sistema nuevo es más sostenible y desde el punto de vista fiscal crea incentivos a participar en la fuerza de trabajo. ¿Cuál sistema es preferible? Si uno visualiza el comportamiento del mercado laboral como inmutable y a la mujer destinada a su rol de ama de casa, se requiere de algún método para subsidiar a la mujer viuda en su edad avanzada. Pero, si uno visualiza una evolución en el rol de la mujer en respuesta a cambios en los incentivos y las condiciones sociales y económicas, la nueva estructura es una manera más apropiada de proveer una base de bienestar social, de incentivar el trabajo remunerado y de desincentivar comportamientos de dependencia.

I. Introducción

En 1981, Chile reemplazó su antiguo sistema de seguridad social, que era administrado por el Estado y repartía beneficios con cargo a los

proceso de revisión. También agradezco los aportes de muchas personas en Santiago. Debo mencionar a Harald Beyer (Centro de Estudios Públicos); Gert Wagner (Universidad Católica); Gonzalo Edwards (Universidad Católica); Daniel Bravo y Dante Contreras (Universidad de Chile); María Elena Gaete (CIEDESS); Lucía Pardo (Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux); Joaquín Cortés (PROVIDA); Augusto Iglesias (Prima América); Silvia Galilea (Ministerio del Trabajo). Asimismo agradezco a Jorge Bravo (ECLA) por aportar datos demográficos, Gonzalo Islas (Superintendencia de AFP) por facilitar datos resumidos de los imponentes, y a María Dolores Soto Domínguez (Instituto de Normalización Previsional, INP) por su información sobre aspectos del sistema en transición y el programa PASIS. Todos los errores que subsistan son de mi responsabilidad.

Una versión previa de este trabajo se presentó en El Taller sobre Género PRR, del Banco Mundial, celebrado en Oslo entre el 23 y 25 de junio de 1999. En las revisiones se incorporaron los comentarios de Patricia Rice y de Charlotte Koren.

ingresos del período[1], por un sistema privado basado en cuentas de jubilación individuales. El nuevo sistema ha sido analizado ampliamente, especialmente en cuanto a su administración y sus efectos financieros (véase, por ejemplo, Vittas e Iglesias, 1992; Baeza y Margozini, 1995). Los efectos del sistema reformado en el comportamiento de los contribuyentes han sido analizados más recientemente. Por ejemplo, Torche y Wagner (1997) estiman el valor individual de las imposiciones obligatorias, mientras que Barrientos (1998) analiza las diferencias por género en la cobertura de las pensiones.

Este trabajo estima el valor de las pensiones futuras de hombres y mujeres a partir del comportamiento de los contribuyentes actuales. Resulta importante efectuar un análisis diferenciado por género de las proyecciones de las pensiones, ya que si bien las mujeres tienen una mayor esperanza de vida, tienden a ahorrar menos que los hombres en el sistema de seguridad social. En 1990, la esperanza de vida adicional para una mujer de 60 años era de 21,8 años, mientras que la de un hombre de 60 años era de 18,3. Para el año 2005 estas cifras deberían aumentar a 23,4 y 19,5, respectivamente (véase CEPAL, 1998). En vista de estas diferencias de longevidad, las mujeres tendrían que ahorrar más que los hombres para obtener el mismo monto de jubilación. Cuatro factores explican por qué las mujeres son menos propensas a imponer en el sistema de seguridad social como una manera de contar con fondos en la vejez. 1) La tasa de participación en la fuerza laboral es menor entre las mujeres. La división del trabajo al interior de los hogares arroja como resultado una especialización por género, especialmente en el caso de los matrimonios: las mujeres se especializan en la producción doméstica, en tanto que los hombres se especializan en actividades orientadas hacia el mercado que generan ingresos. En Chile, el grado de especialización por género es cada vez menor, y existe un porcentaje creciente de mujeres solteras y casadas cuyo trabajo reporta ingresos monetarios. Sin embargo, en comparación con los hombres, las probabilidades de que las mujeres interrumpan su carrera son mayores. En particular, las mujeres dejan de trabajar para cuidar a sus hijos recién nacidos, para asistir a los enfermos, y en general para cuidar de padres o familiares ancianos. Por tanto, la densidad de la participación de las mujeres en el mercado laboral durante el ciclo vital será menor que la de los hombres. 2) Ocurre por lo general que el salario de las mujeres es inferior al de los hombres, incluso después de controlar por edad y escolaridad. Estas diferencias se explican en alguna

[1] Hacia fines de la década de 1970 el sistema generó un cuantioso déficit a pesar de las diversas alzas en los impuestos sobre las nóminas. En 1979, se elevaron las edades de pensión para equilibrar el sistema (véase Wagner, 1983).

medida por el propio hecho de que las mujeres poseen un menor grado de apego a la actividad laboral que los hombres, y por consiguiente acumulan menos experiencia y capital humano que hombres con la misma edad y escolaridad. 3) Asimismo, los sistemas de seguridad social suelen aplicar normas diferenciadas por género. Por ejemplo, en Chile las mujeres pueden comenzar a cobrar una pensión cinco años antes que los hombres. Aun cuando esta decisión no tiene que coincidir necesariamente con el abandono de la actividad laboral, tiende a reducir el monto de los ahorros o a aumentar el consumo de los mismos. 4) La expectativa de que una mujer sobreviva a su marido significa que normalmente ella percibirá una pensión de viudez independientemente de lo que haya ahorrado por su cuenta.

Este trabajo estima la acumulación de fondos destinados a pensiones para hombres y mujeres sobre la base del comportamiento de la población en edad de trabajar y de datos recientes sobre los diferenciales salariales por género. El grado en que las diferencias en el ahorro se traducen en diferencias en las pensiones de vejez depende de las normas del sistema. En el trabajo se combinan las estimaciones de acumulación de fondos con las normas del nuevo sistema de seguridad social para simular las pensiones de vejez. Además, se utilizan los mismos datos de las imposiciones para simular las pensiones de vejez que hubieran sido pagadas según las normas del antiguo sistema. Los resultados obtenidos constituyen una estimación de referencia sobre los efectos de la reforma de la seguridad social, diferenciados por género.

2. Reforma e incentivos de la seguridad social

Esta sección ofrece una breve descripción del sistema antiguo y el nuevo, y señala elementos clave que afectan los incentivos para que los trabajadores coticen en uno u otro. El sistema antiguo estaba compuesto por diversos fondos de jubilación administrados por distintas instituciones, y los cotizantes se afiliaban a uno u otro según su condición de empleados de oficina o de obreros. El fondo más importante —el Servicio de Seguro Social (SSS)— atendía a los obreros, que en 1980 representaban el 62% de todos los imponentes. El segundo y tercer fondo en importancia eran la Caja de Empleados Públicos y la Caja de Empleados Particulares.

La reforma de 1981 permitió que los miembros del sistema antiguo escogieran entre permanecer en éste o afiliarse al nuevo. Los que se trasladaron al nuevo sistema recibieron un monto de transferencia del sistema antiguo en el que se reconocían los beneficios adquiridos (bono de recono-

cimiento). Del mismo modo, la disminución en la tasa de cotización, como resultado del cambio, significó un aumento promedio de 11% en salarios netos (Iglesias y Chamorro, 1990). Los imponentes que permanecieron en el sistema antiguo, es decir, parte importante de los actuales ciudadanos de la tercera edad, quedaron en el Instituto de Normalización Previsional (INP). Las generaciones más jóvenes, en particular las personas que se incorporaron a la fuerza laboral después de la reforma (a partir de 1981), no tuvieron la opción de incorporarse al antiguo sistema. Las Fuerzas Armadas quedaron absolutamente al margen del proceso de reforma, y siguen organizando sus programas de beneficios de salud y vejez en torno a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).

La Tabla N° 1 presenta datos resumidos de 1994 sobre el comportamiento de los trabajadores en materia de imposiciones. Los datos están organizados por población urbana y rural y por categorías etarias y de género. Las categorías corresponden a: INP, el cual administra los fondos previsionales de afiliados y pensionados del sistema antiguo; las AFP, que administran las imposiciones en el sistema nuevo; CAPREDENA, que administra las imposiciones en el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas; el rubro "Otros" representa medios alternativos de imposición previsional —generalmente extranjeros—; y NO indica que no existe ningún tipo de imposición.

Los hombres urbanos poseen la tasa más alta de cobertura total —definida como la imposición en cualquier plan de jubilación—, con un 70%. La proporción de trabajadoras urbanas que imponen en algunos de los sistemas previsionales es de 65%. La cobertura más baja corresponde a los hombres rurales, con un 47%. También puede observarse que, a excepción de los hombres rurales, los situados en el tramo de 16 a 39 años tienen el más alto grado de cobertura.

Pese a que no se dispone de datos de encuestas comparables para el período anterior a la reforma, las actuales estimaciones indican que hasta 86% de los trabajadores empleados en 1975 y 71% de los trabajadores empleados en 1980 (Cheyre, 1991) imponían en el antiguo sistema chileno de reparto. Se ha sostenido que la disminución de la cobertura registrada en 1970 obedeció a las altas y crecientes tasas de cotización entre 1975 y 1980. Tras la reforma privatizadora bajaron las tasas de cotización previsional, pero sólo se ha apreciado un ligero aumento en el porcentaje de cotizantes en el sistema convencional de jubilación, lo cual sugiere que existe una parte de la población que no valoriza el sistema de seguridad social (véase Torche y Wagner, 1997).

TABLA Nº 1: TRABAJADORES COTIZANTES Y NO COTIZANTES SEGÚN INSTITUCIÓN EN LA QUE IMPONEN (DESGLOSADOS POR SEXO, EDAD Y ÁREA)

	Edad			
	16 a 39 años	40 a 59 años	60 o más años	Total
ÁREAS URBANAS				
Hombres				
INP	1,38	6,18	16,52	4,14
AFP	68,87	60,01	35,02	63,36
Capredena	1,38	2,55	0,95	1,76
Otra	0,33	1,11	1,48	0,68
No cotiza	28	30,15	46,04	30,03
No responde	0,04	0	0	0,02
Total	100	100	100	100
Mujeres				
INP	1,94	7,88	16,22	4,75
AFP	66,56	52,89	24,57	59,63
Capredena	0,4	0,81	0,14	0,53
Otra	0,12	0,58	0,36	0,29
No cotiza	30,98	37,6	58,71	34,72
No responde	0	0,24	0	0,08
Total	100	100	100	100
ÁREAS RURALES				
Hombres				
INP	2,09	10,62	13,21	5,83
AFP	44,85	39,12	21,02	40,79
Capredena	0,28	0,35	0,07	0,28
Otros	0,28	0,36	0,19	0,3
No cotiza	52,49	49,56	65,51	52,8
No responde	0,01	0	0	0,01
Total	100	100	100	100
Mujeres				
INP	1,37	6,02	12,91	3,38
AFP	48,79	41,69	17,83	44,93
Capredena	0,13	0	0	0,09
Otra	0,09	0,23	0,72	0,17
No cotiza	49,62	52,06	68,54	51,44
Total	100	100	100	100

Fuente: Casen 1994.

El sistema antiguo

El sistema antiguo se financia mediante un impuesto a las nóminas con un vínculo relativamente débil entre imposiciones y beneficios. En 1973, por ejemplo, la tasa total de cotizaciones en el plan de jubilación, tanto de empleados como de empleadores, alcanzaba un promedio del 26% de los salarios. Al sumarse las cotizaciones al fondo nacional de salud, en el caso de algunos trabajadores las deducciones totales sobre el salario superaban el 50% del mismo. Hacia fines de la década de 1970 disminuyeron las tasas de impuestos sobre las nóminas, y en 1980 las cotizaciones en el sistema previsional fluctuaban entre el 32,5% y el 41,04% de los salarios imponibles. En noviembre de 1980 las cotizaciones en alguno de los sistemas antiguos se reajustaron a un rango entre el 30% y el 8% de los salarios imponibles[2].

De acuerdo con las normas de los sistemas antiguos, el derecho a recibir una pensión se limita a los trabajadores con un mínimo de 10 años de servicio. La edad mínima para comenzar a recibir una pensión es de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres en el SSS, y 65 años para todos (o un mínimo de 30 años de servicio) en los dos principales fondos de previsión para empleados. Los beneficios de jubilación se basan en una fórmula que incluye: el salario base (promedio de los salarios recibidos durante los últimos cinco años en el caso del SSS y de la Caja de Empleados Particulares, o durante los últimos tres años en el caso de la Caja de Empleados Públicos); y una bonificación en función de los años de servicio. Los beneficios tienen un límite superior que asciende al 70% del salario base[3] en el SSS, y un salario base en las cajas de empleados públicos y privados. También tiene un límite inferior, reajustable anualmente. Sólo el SSS y la Caja de Empleados Particulares contemplan una cláusula de indexación en su fórmula de beneficios, en la que el ajuste se aplica sólo a los salarios recibidos durante los últimos tres años. Si bien los beneficios incluyen también pensiones de sobreviviente, las viudas con beneficios de pensión del SSS tienen que escoger entre recibir su propia pensión o la correspondiente pensión de viudez.

El sistema nuevo

El sistema nuevo redujo la tasa de imposición global en la previsión social a aproximadamente un 20% de los salarios imponibles; estableció una

[2] Véase Decreto Ley 3.501 (noviembre de 1980).

[3] El salario base se definió como la suma de todos los salarios imponibles percibidos a lo largo de los cinco años previos a la jubilación, dividida por 60. La indexación sólo se aplicó a los últimos tres años.

serie de normas comunes para todos los imponentes; compartimentó los diversos componentes del paquete de seguridad social en distintos productos; e introdujo fuerzas competitivas en el mercado para estos productos. En el nuevo sistema se exige que los empleados impongan un 10% en fondos de pensiones y un 7% en un programa de salud. Los trabajadores independientes no están obligados a imponer, pero pueden hacerlo. Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) deben asegurar a sus afiliados contra el riesgo de pérdida del ingreso asociada a invalidez o muerte. Las mismas normas se aplican a todos los imponentes civiles, excepto por el hecho de que el tope para la base salarial imponible en el sistema de seguridad social es de 60 UF mensuales y está sujeto a un monto mínimo equivalente al salario mínimo[4]. Cualquier afiliado puede también imponer voluntariamente montos superiores al 10% obligatorio, los que, al igual que las imposiciones obligatorias, están exentos del impuesto a la renta.

El primer elemento competitivo es la elección de la AFP. Cada AFP administra un fondo que produce una tasa de rentabilidad y al mismo tiempo ofrece una variedad de servicios de información a sus afiliados[5]. Cada AFP cobra una comisión por concepto de servicios, que sirve para financiar la administración de cuentas individuales, la gestión de las inversiones, servicios de información y consulta, y la prima para el seguro en caso de fallecimiento e incapacidad. En la actualidad, la comisión determinada por el mercado varía entre 2,36% y 2,95% de los salarios imponibles, más un monto fijo que puede fluctuar entre $0 y $1.000. En el caso de las ocupaciones peligrosas se exige a los trabajadores efectuar un aporte adicional de 2% para cubrir el mayor grado de riesgo. Al jubilar el afiliado, cesa la obligación de proporcionarle un seguro de vida e incapacidad, y en la práctica las AFP dejan de cobrar la comisión por administración[6].

La exigencia de imponer en un programa de salud introduce una segunda opción. Los afiliados pueden permanecer en el sistema de salud público (FONASA), o pueden decidir abandonarlo. Los que escogen esta última alternativa deben destinar un 7% de su salario imponible (la cobertu-

[4] El análisis de los datos se concentrará en noviembre de 1994. El salario mínimo fue de $39.000,56 mensuales, y el valor de la UF era de $11.463,72. Teniendo en cuenta el valor del dólar en esa época (413,45 pesos por dólar), la imposición mínima equivalía a US$ 94,3 y la máxima a US$ 1.663,6. Mientras el salario mínimo se fija en cifras mensuales, en la práctica la imposición mínima puede ser menor que el 10% del salario mínimo si el afiliado declara una cantidad reducida de horas.

[5] Tradicionalmente en la elección influyen principalmente las técnicas de marketing de las AFP, la presencia de vendedores y otros elementos similares.

[6] Para un análisis de los aspectos económicos de esta comisión, y en particular los subsidios cruzados implícitos sobre el financiamiento del seguro de compensación de los trabajadores, véase Valdés y Navarro (1992).

ra adicional es opcional) para la adquisición de un paquete de seguro médico en un instituto de salud previsional (ISAPRE), que ofrece a su vez diversos paquetes de atención de salud de costo variable, generalmente más caros que el programa básico de salud pública (FONASA)[7].

Los empleados no pueden imponer en el programa de pensiones sin imponer en el programa de atención de salud. Es responsabilidad de los empleadores efectuar las correspondientes transferencias de fondos. Los empleadores depositan las imposiciones para el sistema de pensiones en las respectivas AFP, y las imposiciones para el sistema de salud en FONASA o en las respectivas ISAPRES. También se exige que los jubilados y los beneficiarios de seguros de incapacidad adquieran un plan de seguro médico, que puede ser público o privado. En estos casos, las imposiciones de los jubilados en un programa de atención de salud (también equivalentes al 7% de la pensión mensual) se restan directamente de sus beneficios de jubilación. Los trabajadores independientes, quienes no están obligados a imponer, deben entenderse directamente con las AFP e ISAPRES.

En el nuevo sistema, los beneficios de jubilación dependen de la acumulación de fondos, con una estrecha correlación entre imposiciones y beneficios, a excepción de una pensión mínima garantizada que se financia con el presupuesto del gobierno central. Los hombres pueden comenzar a recibir una pensión a los 65 años y las mujeres a los 60. Unos y otras tienen además la opción de empezar a recibir su pensión en forma anticipada, para lo cual se requiere acumular fondos lo suficientemente cuantiosos que permitan financiar una pensión vitalicia equivalente al 50% del ingreso anual promedio de los últimos 10 años de imposiciones (indexada de acuerdo con el índice de precios al consumidor). Asimismo, la pensión vitalicia obtenida debe corresponder por lo menos al 110% de la pensión mínima. Los hombres y mujeres que optan por continuar trabajando después de comenzar a recibir su respectiva pensión no tienen la obligación de imponer el 10% en el fondo de pensiones (pueden realizar imposiciones voluntarias), pero sí deben seguir imponiendo en el sistema de salud.

Los beneficiarios de pensiones tienen otra opción. Ellos pueden retirar sus fondos de tres maneras alternativas. Pueden optar 1) por un retiro mensual programado; 2) por una transformación inmediata de sus fondos acumulados en un flujo de mensualidades o anualidades fijas (por medio de un contrato con una compañía de seguros privada); o 3) por una combinación entre anualidad diferida y retiro programado. A diferencia de las anuali-

[7] En la elección de un proveedor de atención de salud influyen poderosamente los ingresos y la condición de salud (véase Sapelli y Torche, 1998).

dades, los retiros programados varían año tras año en función de los fondos remanentes (los cuales varían según la rentabilidad y los retiros iniciales), y de la esperanza de vida (que varía según la edad)[8]. Los fondos restantes se invierten como parte de la cartera de la AFP, y tienen una rentabilidad de mercado.

Las pensiones de vejez se calculan sobre la base de los fondos acumulados en la cuenta individual, la esperanza de vida del afiliado y la de sus familiares que serán beneficiarios de la "pensión de sobreviviente". De acuerdo con la ley, todos los afiliados generan un beneficio destinado a una pensión de sobreviviente para sus cargas legales. Los sobrevivientes pueden disponer de este legado obligatorio al fallecer el afiliado activo o el afiliado jubilado. En caso de fallecimiento de un afiliado activo, su sobreviviente recibirá los fondos acumulados más cualquier beneficio que pueda corresponder en caso de accidente laboral cubierto por el seguro. Naturalmente, la obligación legal de proveer fondos destinados a una "pensión de sobreviviente" establece una restricción financiera que reduce el monto de la propia pensión del afiliado en cualquiera de sus tres modalidades.

Al hombre casado se le exige proveer fondos para financiar la pensión de sobreviviente de su viuda[9], mientras que la mujer casada tiene que proveer fondos para la pensión de su marido sólo cuando éste se encuentra incapacitado. A los padres se les exige proveer fondos que financien los beneficios para los hijos a su cargo. Cualquier porción no utilizada de los fondos acumulados pasará a formar parte del patrimonio de los beneficiarios en caso de fallecimiento de un trabajador activo sin sobrevivientes o en caso de fallecimiento de un jubilado que optó por un programa de retiros anuales.

En el antiguo sistema público, las viudas adscritas al SSS tenían que escoger entre los beneficios de la pensión de vejez y la pensión de viudez. Sin embargo, en el nuevo sistema las pensiones de vejez y de viudez pueden complementarse mutuamente. Esta característica repercute especialmente en las mujeres, quienes tienen probabilidades de quedar viudas y por lo general reciben pensiones provenientes de las cuentas del marido.

El nuevo sistema garantiza una pensión mínima a quienes hayan sido imponentes activos por al menos 240 meses. Teniendo en cuenta el diseño

---

[8] En 1997 había ya 250.000 pensionados afiliados al nuevo sistema, de los cuales aproximadamente la mitad había optado por anualidades y la otra mitad por retiros programados.

[9] La viuda sobreviviente tiene que haber estado casada con el imponente por, al menos, seis meses antes del fallecimiento de éste y por, al menos, tres años si su marido era un pensionado.

del sistema, en que las pensiones se determinan por la acumulación individual de fondos, cualquier diferencia entre el beneficio autofinanciado y la pensión mínima garantizada se financia con cargo al presupuesto del gobierno central. Esta pensión mínima garantizada se mantuvo por encima del 95% del salario mínimo entre 1987 y 1994, y desde entonces ha sido equivalente, en general, al 80% del salario mínimo.

Los ancianos de escasos recursos pueden recibir transferencias del Estado aun cuando no hayan cotizado en el sistema de seguridad social, siempre que cumplan con los requisitos para recibir el subsidio PASIS. Éste es un programa de transferencia orientado hacia los sectores pobres, financiado por el presupuesto del gobierno central y administrado a nivel regional (intendencias). El programa PASIS, así como el programa de pensión mínima se financian por medio de impuestos generales, dos tercios de los cuales provienen de los impuestos al consumo (incluido el IVA, el impuesto a las bebidas alcohólicas y otros), y la cuarta parte se obtiene del impuesto sobre las utilidades de sociedades (véase Diamond y Valdés, 1994). Esto significa que las contribuciones a la seguridad financian exclusivamente las pensiones de cada contribuyente (y/o sus dependientes), y la base distributiva del sistema se financia con otros impuestos.

3. Diferencias entre géneros: Participación en la fuerza laboral y en el sistema de seguridad social, y densidad de contribuciones

El objetivo de esta sección es estimar los patrones longitudinales de comportamiento en materia de cotizaciones y salarios. La encuesta CASEN 94 proporciona información sobre la tasa de actividad de la mano de obra, la situación laboral, la afiliación al sistema previsional y la situación en materia de cotizaciones para ese mismo año. También se les pregunta a los encuestados si alguna vez han trabajado. Puesto que en la encuesta CASEN no se entrega información sobre los años de cotización, y las AFP tampoco divulgan públicamente estos datos, resulta fundamental derivar la estimación más exacta posible del comportamiento en materia de cotizaciones a partir de los datos transversales. A falta de datos longitudinales nos vemos en la obligación de usar los datos transversales como cohorte sintética y a estimar los años de cotizaciones sobre la base de la estimación del comportamiento en materia de cotizaciones a lo largo del ciclo de vida de los hombres y mujeres “tipo”.

El grupo de personas que impone en el sistema de previsión social en un mes determinado constituye una submuestra de todos los trabajado-

res más algunos individuos que trabajaron en el pasado, pero se encuentran temporalmente cesantes. Este grupo, a su vez, corresponde a una submuestra de miembros de la población en edad de trabajar, con distintas características de género, edad, escolaridad y estado civil. En la Tabla N° 2 se presentan dos ecuaciones simplificadas que estiman el impacto de diversas variables en la probabilidad de participación en la fuerza laboral de mujeres y hombres urbanos de 16 a 65 años de edad. La variable de participación (0,1) está determinada por el estado civil; los años transcurridos desde el

TABLA Nº 2: PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA DE TRABAJO: ÁREAS URBANAS, 1994

Mujeres entre 16 y 65 años edad — Número de observaciones = 36318
Estimador Probit
chi2(5) = 5282.99
Prob > chi2 = 0.0000
Logaritmo de probabilidad = -21625.39 — Pseudo R2 = 0.1089

Participa	dF/dx.	Err. Estándar	z	P>|z|	Media	[95% C.I.]	
casada*	-.2989674	.0059621	-47.92	0.000	.527342	-.310653	-.287282
ex	.0424897	.0008599	49.20	0.000	22.1012	.040804	.044175
ex2	-.0008204	.0000167	-48.92	0.000	671.896	-.000853	-.000788
postsec.*	.1501181	.0101847	14.92	0.000	.16931	.130156	.17008
cas y post sec.	.2027046	.0143729	14.09	0.000	.080649	.174534	.230875
obs. P	.3887329						
pred. P	.3753771 (media)						

(*)dF/dx indica el cambio discreto de la variable ficticia desde 0 hasta 1
z y P>|z| son los tests para los coeficientes 0.

Hombres entre 16 y 65 años de edad — Número de observaciones = 33104
Estimador Probit
chi2(4) = 9412.63
Prob > chi2 = 0.0000
Log. de probabilidad = -11069.162 — Pseudo R2 = 0.2983

Participa	dF/dx	Std. Err.	z	P>|z|	Media	[95% C.I.]	
casado*	.1122782	.0049625	22.62	0.000	.543983	.102552	.122004
ex	.0388999	.0006178	70.44	0.000	21.4947	.037689	.040111
ex2	-.0007603	.0000114	-73.45	0.000	642.041	-.000783	-.000738
postsec.*	-.0569415	.0055919	-11.15	0.000	.181489	-.067901	-.045982
obs. P	.8165781						
pred. P	.8879128 (media)						

(*)dF/dx indica el cambio discreto de la variable ficticia desde 0 hasta 1.
z y P>|z| son los tests para los coeficientes 0.

egreso de la educación secundaria, o la experiencia potencial y su variable al cuadrado; una variable ficticia para la educación superior; y una variable interactiva para casado (a) con educación superior. El hombre y la mujer promedio de la muestra tienen 22 años de experiencia potencial (ex). La probabilidad de participación es significativamente menor para las mujeres —39% en promedio— que para los hombres —82% en promedio. El hecho de contraer matrimonio reduce aun más las perspectivas de participación de las mujeres y aumenta las de los hombres. La educación superior aumenta la probabilidad de participación y disminuye el efecto negativo del matrimonio en las mujeres, pero reduce la probabilidad de participación de los hombres.

¿Quién impone?

La ley chilena obliga a los empleados a cotizar en el sistema de seguridad social. Los trabajadores por cuenta propia y los empleadores pueden cotizar voluntariamente, si así lo desean. Como lo señala la Tabla N° 3, en las áreas urbanas, la categoría de empleados representa el 72 % de los trabajadores hombres y el 60% de las trabajadoras mujeres. Dentro de la categoría empleados, el 82% de los hombres y el 85% de las mujeres tienen contrato, y entre aquellos que tienen contrato, el 95% de los hombres y mujeres cotizan en el sistema.

Además, el 24,8% de los trabajadores que no están obligados a cotizar —independientes y empleadores—, cotiza en el sistema de seguridad social. La Tabla N° 4 resume esta información en base a dos ecuaciones probit que miden el impacto de una serie de variables en la probabilidad de cotizar. La fracción de cotizantes, dentro de este grupo, aumenta con la edad y la escolaridad, y no varía significativamente con el nivel de salario o el sector de empleo. Sin embargo, el tamaño del establecimiento y el sexo son variables significativas. En particular, los trabajadores en establecimientos con niveles de empleo altos tienen una probabilidad más alta de cotizar. Por otra parte, las mujeres tienen una probabilidad 5,16% más baja de cotizar, y esta diferencia se mantiene aun cuando se incluyen controles por sector de empleo[10].

[10] Este dato sugiere que la mujer, en circunstancias similares al hombre, asigna un valor marginal menor a las cotizaciones a la seguridad social. Como veremos más adelante, una fracción importante de las mujeres tendrá derecho a la garantía de pensión mínima. Esa garantía reduce a cero el valor de la cotización marginal a la seguridad social a partir de los primeros 20 años. Además, el hecho de que la mujer casada obtenga beneficios de salud a través de las cotizaciones de su esposo a un programa familiar también reduce el valor marginal de la cotización individual.

TABLA Nº 3: AFILIACIÓN Y PROPENSIÓN A COTIZAR DE ENTRE LOS TRABAJADORES SEGÚN TIPO DE TRABAJADOR: 1994

	Hombres			
Tipo	Distribución del empleo	Empleo total	Afiliados (entre los trabajadores)	Cotizantes (entre los afiliados)
Empleador	3,87	107.027	60,55%	85,93%
Trabajador independiente	21,80	603.020	44,48%	60,54%
Empleado	71,19	1.968.742	89,01%	94,90%
Empleado doméstico puertas adentro	0,05	1.334	100,00%	100,00%
Otros tipos de empleado doméstico	0,09	2.532	73,50%	77,97%
Trabajo por comisión de corto plazo	1,40	38.598	62,13%	76,97%
Familiar no remunerado	0,45	12.364	15,67%	43,06%
Militar	1,15	31.917	99,08%	99,95%
Total	100,00	2.765.534	77,60%	90,15%

	Mujeres			
Tipo	Distribución del empleo	Empleo total	Afiliadas (entre las trabajadoras)	Cotizantes (entre las afiliadas)
Empleadora	2,38	36.757	59,77%	87,79%
Trabajadora independiente	17,85	275.358	33,09%	64,82%
Empleada	59,14	912.578	88,79%	96,22%
Empleada doméstica puertas adentro	4,54	70.044	79,62%	97,51%
Otro tipo de empleada doméstica	12,16	187.666	51,36%	78,89%
Trabaja a comisión de corto plazo	1,41	21.824	63,06%	81,70%
Familiar no remunerada	2,26	34.835	27,15%	54,32%
Militar	0,25	3.914	100,00%	100,00%
Total	100,00	1.542.976	71,46%	91,48%

TABLA Nº 4: COTIZANTES ENTRE TRABAJADORES CIVILES NO OBLIGADOS A IMPONER (TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y EMPLEADOS SIN CONTRATO)

EQ1

Estimadores Probit — Número de observaciones = 11019
chi2(20) = 600.04 — Prob > chi2 = 0.0000
Logaritmo de probabilidad= -5991.4309 — Pseudo R2 = 0.0477

Cotiza	dF/dx	Err. Estándar	z	P>|z|	Media	[95% C.I.]	
salario	.0000209	4.38e-06	4.78	0.000	543.83	.000012	.00003
escolaridad	.0140523	.0012457	11.25	0.000	8.86959	.011611	.016494
edad	.0107557	.0018747	5.73	0.000	38.2814	.007081	.01443
edad2	-.000092	.0000223	-4.12	0.000	1629.07	-.000136	-.000048
AGRI*	-.0208325	.0158046	-1.29	0.195	.124512	-.051809	.010144
MINI*	-.0274786	.0354607	-0.75	0.453	.014339	-.09698	.042023
INDU*	-.0370054	.0146957	-2.43	0.015	.127507	-.065808	-.008202
UTIL*	-.0577195	.0641543	-0.83	0.406	.003267	-.18346	.068021
CONS*	.0151046	.0155179	0.98	0.325	.143389	-.01531	.045519
COMM*	.0050619	.0129518	0.39	0.695	.27988	-.020323	.030447
TRAN*	.0026499	.0165642	0.16	0.873	.101552	-.029815	.035115
FINA*	.1381073	.0308374	4.84	0.000	.026953	.077667	.198548
REG1*	.0257467	.0160953	1.60	0.110	.498412	-.005799	.057293
REG2*	.0845879	.0188047	4.67	0.000	.221073	.047731	.121444
REG3*	.0268874	.0184528	1.48	0.139	.19666	-.009279	.063054
t6_9*	.0616362	.0222535	2.90	0.004	.045739	.01802	.105252
t10_49*	.1726473	.0170998	10.87	0.000	.091478	.139132	.206162
t50_199*	.1617451	.0261941	6.69	0.000	.035393	.110406	.213085
t_200*	.3308905	.0332646	10.36	0.000	.021508	.265693	.396088
mujer*	-.0622602	.0097629	-6.16	0.000	.278065	-.081395	-.043125

obs. P .2580089
pred. P .2488856 (media)

(*)dF/dx indica el cambio discreto de la variable ficticia de 0 a 1.
z y P>|z| son los tests para los coeficientes 0.

EQ2 SIN CONTROL POR SECTOR O REGIÓN

Estimadores Probit — Número de observaciones = 11223
chi2(5) = 288.15 — Prob > chi2 = 0.0000
Logaritmo de probabilidad= -6247.2808 — Pseudo R2 = 0.0225

Cotiza	dF/dx	Err. Estándar	z	P>|z|	Media	[95% C.I.]	
salario	.000021	4.31e-06	4.89	0.000	533.945	.000013	.000029
escolaridad	.0149383	.0011765	12.67	0.000	8.88096	.012632	.017244
edad	.0078518	.001826	4.30	0.000	38.1842	.004273	.011431
edad 2	-.0000693	.0000219	-3.17	0.002	1622.17	-.000112	-.000026
mujer	-.0667793	.008799	-7.31	0.000	.28005	-.084025	-.049533

obs. P .2566159
pred. P .2520265 (media)

Una estrategia lógica es concentrar el análisis en los "afiliados" al sistema, ya que la afiliación es una condición necesaria para poder cotizar. Una vez que restringimos las muestras a aquellos individuos que trabajan en algún momento de su vida, comprobamos que el 73,4% de los hombres que alguna vez han trabajado se afilia al sistema de seguridad o previsión social, mientras que sólo el 55,2% de las mujeres lo hace. El ya inferior porcentaje de mujeres que trabaja tiene un 25% menos de probabilidades de afiliarse al sistema de seguridad social que el grupo equivalente de hombres, lo cual sugiere que las mujeres están menos inclinadas a utilizar el sistema de previsión como un medio para canalizar sus ahorros.

Los afiliados son distintos a las personas típicas en edad de trabajar. En particular, los afiliados son personas más propensas a trabajar que el individuo promedio. Como se aprecia en la Tabla N° 5, la proporción de hombres que trabajan o han trabajado (de las muestras de 15 años de edad y más) es de 90,7%, mientras que la proporción equivalente de mujeres alcanza al 70,4%. Ello quiere decir que la probabilidad de que las mujeres generen alguna vez ingresos en su actividad es, en promedio, 25% menor que la de los hombres. Además, las mujeres tienen un menor apego a la fuerza laboral, que se mide por la diferencia genérica en la tasa de empleo de un año determinado. En 1994, por ejemplo, el 72% de los hombres en edad de trabajar en áreas urbanas estaba trabajando, comparado con sólo el 36% del grupo correspondiente de mujeres. Sin embargo, entre los afiliados, el 82% de los hombres y cerca del 64% de las mujeres estaba trabajando en el momento de realizarse la encuesta. Lo anterior significa que los afiliados demuestran un mayor apego a la fuerza laboral que la población en general, y que las diferencias son especialmente importantes entre las mujeres afiliadas y no afiliadas.

Ahora bien, entre los afiliados que trabajan, más del 90% de los hombres y mujeres imponen, y, de hecho, la proporción de mujeres cotizantes en esta muestra es ligeramente superior a la de los hombres, lo cual nos lleva a concluir que el comportamiento mes a mes de los afiliados en materia de imposiciones está determinado principalmente por la opción de trabajar o no trabajar en un determinado mes. Las Tablas N° 3 y N° 5 indican que la muestra de mujeres afiliadas es distinta de la población de mujeres en edad de trabajar, y que en particular es un grupo con más apego a la fuerza de trabajo. Sin embargo, las mujeres afiliadas todavía tienen una propensión a trabajar menor que la de los hombres afiliados, lo que resulta en una brecha genérica en la densidad de cotizaciones de los afiliados.

La evidencia presentada nos permite decir que para identificar la muestra de posibles cotizantes, es preferible usar la calidad de afiliado que

TABLA Nº 5: REDUCCIÓN DE LA MUESTRA PARA ESTIMAR LAS COTIZACIONES

HOMBRES

	Totales	% de PET	% de personas que trabajó alguna vez	% de afiliados	% de trabajadores afiliados
Población en edad de trabajar (PET) (16 años y más)	3.835.406	100,00%	–	–	–
Hombres que trabajaron antes	3.478.141	90,69%	–	–	–
Afiliados que trabajaron antes	2.553.313	66,57%	73,4%	100,00%	–
Trabajadores afiliados	2.117.124	55,20%	–	82,92%	100,00%
Cotizantes que trabajan	1.908.237	49,75%	–	74,74%	90,13%

MUJERES

Población en edad de trabajar (PET) (16 años y más)	4.328.801	100,00%	–	–	–
Mujeres que trabajaron antes	3.046.683	70,38%	–	–	–
Afiliadas que trabajaron antes	1.683.020	38,88%	55,2%	100,00%	–
Trabajadoras afiliadas	1.076.478	24,87%	–	63,96%	100,00%
Cotizantes que trabajan	985.112	22,76%	–	58,53%	91,51%

Nota: La población rural agrega un total aproximado de 600 mil afiliados y 350 mil cotizantes en 1994.

Fuente: CASEN 94, muestra urbana.

la variable "tipo de trabajador". Las razones son cuatro: 1) Sólo los afiliados pueden cotizar en el sistema; 2) La calidad de "afiliado" es permanente, a diferencia de la participación en la fuerza de trabajo, o el tipo de trabajador, que son características que cambian a través del tiempo; 3) La probabilidad de que un afiliado de determinada edad y escolaridad esté trabajando en el momento de la encuesta no es 100%, pero es significativamente superior a la de un no afiliado; 4) Por último, cuando un afiliado trabaja, la probabilidad que cotice en el sistema de seguridad social es de 90%.

La escolaridad es una variable clave para explicar los niveles salariales, la edad de matrimonio y la participación en la fuerza laboral. Para el caso de Chile resulta pertinente distinguir cinco grupos de escolaridad: primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, hasta 4 años de educación superior, y 4 o más años de educación superior. Resulta interesante señalar que si restringimos las muestras a los afiliados que están trabajando actualmente o han trabajado antes, y que tienen 60

años de edad o menos, advertimos una notable similitud entre ambos géneros en cuanto a la situación en materia de imposiciones. Entre los hombres y mujeres con una escolaridad inferior a la primaria la tasa de cotizaciones es de 84%. Esta cifra sube a 89% en el caso de las personas con educación primaria incompleta; a 93% cuando se trata de personas con estudios secundarios completos y de hombres con hasta 4 años de educación superior; y a 96% cuando los imponentes son mujeres con educación superior y hombres con 4 o más años de educación superior.

Estimación de la densidad de cotizaciones

Comenzamos con una submuestra de afiliados que han trabajado en algún momento de su vida. Dentro de esa muestra restringida, la proporción de cotizantes nos llevará a estimar la densidad de cotizaciones de los afiliados por edad. Resulta importante mantener la muestra restringida a las personas que han trabajado alguna vez y no limitarla a aquellas que estaban trabajando en el momento de realizarse la encuesta. Ello por dos razones. En primer lugar, en un mes determinado la mayoría de los trabajadores afiliados impone, pero muchos afiliados no están trabajando y por tanto no imponen. En segundo lugar, unos pocos afiliados imponían al momento de realizarse la encuesta aun cuando declararon estar sin trabajo. Así pues, la metodología se funda en cálculos de la proporción de imponentes dentro de cada categoría de género, edad, estado civil y escolaridad sobre la base de la muestra de afiliados que han trabajado alguna vez. El procedimiento exacto es el que sigue:

1. La muestra de afiliados que alguna vez han trabajado se separa en 20 categorías principales (2*2*5): hombres y mujeres, casados y solteros, y 5 categorías de escolaridad. Dentro de cada una de estas veinte muestras calculamos la proporción de personas que imponían[11].
2. Como el matrimonio es un factor importante que determina la participación, y la edad de matrimonio varía significativamente según la categoría de escolaridad, distinguimos los patrones de comporta-

[11] La muestra de hombres que alguna vez han trabajado es casi siempre la misma que la muestra de hombres, pero la muestra de mujeres que alguna vez han trabajado varía con el nivel de escolaridad. Por ejemplo, a los 34 años de edad, la proporción de mujeres que alguna vez han trabajado va desde un 67% entre aquellas que carecen de educación secundaria completa, hasta un 75%, 93% y 97% entre aquellas con educación secundaria, hasta 4 años de estudios superiores, y 4 o más años de educación superior, respectivamente.

miento de personas solteras y casadas. Suponemos que el hombre y la mujer "tipo" al interior de cada categoría de escolaridad acumula al principio imposiciones como persona soltera, contrae matrimonio y después sigue acumulando imposiciones como persona casada. La edad de matrimonio para el hombre y la mujer "tipo" es aquella en la que se casa el 50% de los miembros de la categoría correspondiente[12]. Los hombres afiliados que alguna vez han trabajado tienden a casarse antes que la muestra de hombres, y las mujeres afiliadas que alguna vez han trabajado tienden a casarse más tarde que la muestra de mujeres (véase Tabla N° 6). Como nuestro punto de interés es el grupo de afiliados, usamos las correspondientes edades de matrimonio para esa muestra, con lo cual nuestras categorías quedan reducidas a diez: 5 categorías de escolaridad, dos sexos. Luego estimamos la densidad de las cotizaciones para cada categoría etaria.

TABLA Nº 6: EDAD DE CASAMIENTO POR NIVEL DE ESCOLARIDAD: ÁREAS URBANAS

	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
Hombres					
Muestra total	30	27	26	27	28
Afiliados que alguna vez han trabajado	30	27	25	26	27
Mujeres					
Muestra total	28	23	26	27	26
Afiliadas que alguna vez han trabajado	28	30	27	28	28

3. La importancia relativa de cada grupo de escolaridad en la muestra de hombres y mujeres cambia rápidamente según la cohorte de edad. Los grupos más jóvenes tienen una cantidad considerablemente mayor de años de escolaridad (véase Tabla N° 7), lo cual se observa particularmente en el caso de las mujeres afiliadas. Por ejemplo, el 40% de la muestra de mujeres entre 26 y 30 años de edad posee

[12] La edad típica de matrimonio es la misma en la muestra de afiliados que alguna vez han trabajado.

TABLA Nº 7: DISTRIBUCIÓN DE LOS AFILIADOS QUE ALGUNA VEZ HAN TRABAJADO. POR NIVEL DE ESCOLARIDAD EN CADA COHORTE, ÁREAS URBANAS

Mujeres

Edad	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria	Total
16-20	9,57	35,92	39,85	14,67	0	100
21-25	5,01	23,45	32,83	35,44	3,27	100
26-30	6,72	19,19	33,02	31,53	9,54	100
31-35	9,01	22,21	33,21	23,13	12,43	100
36-40	12,23	25,28	29,16	20,85	12,48	100
41-45	23,57	16,25	25,81	18,37	16	100
46-50	35,45	16,33	20,1	17,67	10,45	100
51-55	46,06	17,86	15,09	10,47	10,53	100
56-60	53,97	8,92	17,12	11,71	8,29	100
61-65	64,76	8,49	13,69	7,68	5,38	100
66+	69,87	9,13	13,37	4,47	3,16	100
Total	24,58	19,09	26,61	20,88	8,84	100

Hombres

Edad	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria	Total
16-20	11,93	44,87	30,64	12,56	0	100
21-25	7,62	33,08	32,34	23,82	3,14	100
26-30	10,24	30,2	34,94	17,4	7,23	100
31-35	12,85	28,04	31,94	14,76	12,41	100
36-40	16,42	30,42	27,8	13,7	11,67	100
41-45	26,58	22,1	25,86	13,39	12,07	100
46-50	34,64	16,23	23,43	13,63	12,07	100
51-55	45,23	15,61	17,91	11,47	9,79	100
56-60	52,98	11,84	17,27	9,33	8,58	100
61-65	56,92	12,76	17,86	4,39	8,07	100
66+	64,71	11,6	12,33	5,46	5,9	100
Total	26,33	24,53	26,45	14,07	8,62	100

estudios superiores. La situación cambia notoriamente para las cohortes cercanas a la jubilación. Por ejemplo, más del 60% de las mujeres afiliadas tienen una escolaridad inferior a la secundaria completa en el grupo de 50 a 60 años de edad. La muestra de hombres afiliados que alguna vez han trabajado posee características de escolaridad más cercanas a las de la muestra de población. En efecto, sólo el 25% de los afiliados en el grupo de 26 a 30 años de edad posee educación superior. Al analizar las cohortes cercanas a la jubi-

lación descubrimos una distribución de la escolaridad semejante a la de las mujeres.

4. Los resultados de la estimación se resumen en la Tabla N° 8, donde la densidad de las cotizaciones se muestra por medio de casilleros de edad y de categorías de escolaridad. Como lo sugieren las ecuaciones de participación presentadas en la Tabla N° 2, las mujeres acumulan experiencia en el mercado laboral a un ritmo más lento que los hombres. La correlación entre trabajo e imposiciones en el grupo de

TABLA Nº 8: COTIZACIONES SEGÚN EDAD Y ESCOLARIDAD: ÁREAS URBANAS

Hombres afiliados que han trabajado alguna vez

Edad	Nivel de escolaridad				
	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
16-20	3,37	3,02	1,65	1,28	0,00
21-25	7,02	6,91	5,84	5,35	2,79
26-30	10,65	11,04	10,33	9,77	7,25
31-35	14,49	15,33	15,03	14,47	12,12
36-40	18,46	19,63	19,72	19,09	17,02
41-45	22,86	23,98	24,25	23,56	21,77
46-50	26,75	28,22	28,37	27,79	26,48
51-55	30,49	32,42	32,34	31,80	31,25
56-60	33,52	35,74	36,04	35,63	35,91
61-65	35,98	38,05	38,29	38,97	38,97

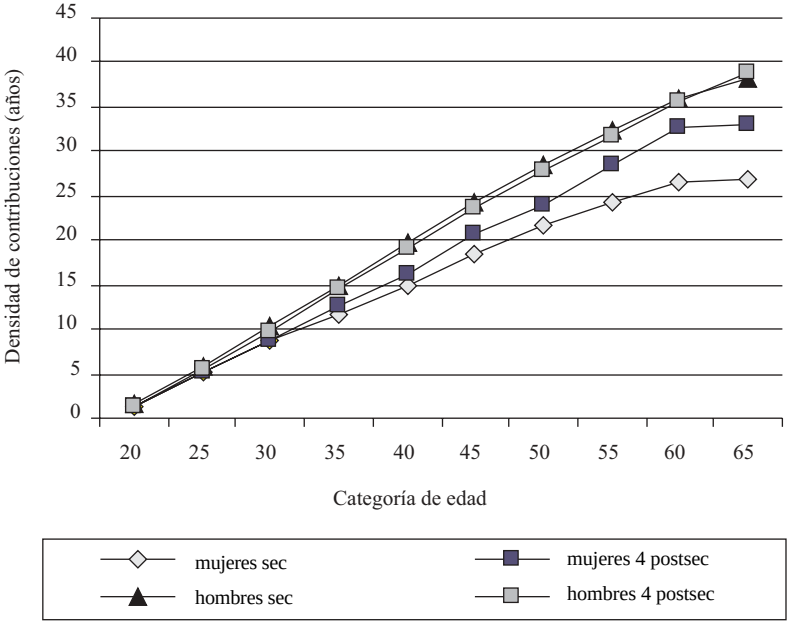
Mujeres afiliadas que han trabajado alguna vez

Edad	Nivel de escolaridad				
	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
16-20	3,64	2,85	1,39	1,21	0,00
21-25	6,84	6,51	5,31	5,12	3,26
26-30	9,80	10,03	8,64	8,90	7,87
31-35	11,44	11,95	11,58	12,64	12,10
36-40	13,79	14,78	14,95	16,35	16,92
41-45	16,23	17,69	18,32	20,72	21,53
46-50	18,32	19,90	21,70	24,08	26,18
51-55	20,86	22,21	24,17	28,52	30,81
56-60	22,49	24,06	26,55	32,68	34,77
60-65	23,42	24,17	26,80	32,92	36,05

los afiliados nos da a entender que las mujeres acumularían una menor cantidad de años de imposiciones que los hombres de la misma edad. Con todo, estas diferencias de género son menos significativas entre las mujeres con mayor educación.

La relación que surge entre edad y densidad de las cotizaciones es captada en la Figura N° 1, donde se representan dos tipos de escolaridad masculinos y femeninos. Las líneas describen la relación entre experiencia laboral acumulada (estimada) y edad. Una línea relativamente más elevada indica la acumulación constante de años de imposiciones, como es el caso de los hombres con educación secundaria. Una línea relativamente alta y de pendiente más elevada indica una acumulación rápida después de un comienzo más tardío, como es el caso de los hombres y mujeres con 5 ó más años de educación superior. Una línea más baja y más aplanada denota un grado relativamente más bajo de apego a la fuerza laboral, y una acumulación relativamente más lenta de imposiciones, situación propia de las mujeres con educación secundaria.

FIGURA N° 1: DENSIDAD DE CONTRIBUCIONES ESTIMADAS, SEGÚN EDAD, ESCOLARIDAD Y SEXO



Las diferencias por género en el grado de apego a la fuerza laboral de los afiliados redunda en importantes diferencias en cuanto a la densidad de las cotizaciones durante toda la vida laboral. Comúnmente los hombres acumulan cuarenta años de imposiciones entre los 16 y los 65 años. Las mujeres, por su parte, tienden a presentar más interrupciones, en especial las que se encuentran en las categorías de menor escolaridad. En particular, las mujeres con estudios secundarios completos han acumulado en promedio imposiciones por menos de treinta años a los 65 años de edad.

Perfiles de renta

Para estimar la acumulación de fondos es necesario contar con una estimación del comportamiento en materia de imposiciones —que se obtuvo en la anterior subsección—, y también con una estimación de los salarios. Elaboramos una estimación de las variaciones salariales a medida que las personas envejecen, sobre la base de patrones observados de diferencias salariales por edad a partir de una muestra transversal. Para este fin utilizamos los datos sobre salarios por edad y escolaridad con el fin de obtener perfiles edad-salario para las mismas categorías de escolaridad. Los datos sobre salarios utilizados representan a todos los trabajadores. La elección de la muestra obedece principalmente al objetivo de que siga siendo lo más amplia posible. Sin embargo, también resulta tranquilizador el hecho de que el comportamiento en cuanto a afiliación y cotizaciones no se viera afectado significativamente por los niveles salariales. En consecuencia, las estimaciones salariales derivadas de una amplia muestra de trabajadores no debería diferir de las estimaciones salariales provenientes de una muestra de afiliados que han trabajado alguna vez.

Partimos del audaz supuesto de que los actuales patrones de renta (como variable dependiente de la escolaridad y la experiencia) han existido desde hace algún tiempo y permanecerán estables en el futuro. El desafío clave consiste en representar ese patrón de rentas a partir de los datos. La función de rentas del capital humano, en que las ganancias se expresan como el cuadrado de la experiencia potencial, es probablemente la especificación empírica más ampliamente aceptada en la ciencia económica. No obstante, este procedimiento no es el más adecuado para abordar el problema que nos ocupa. Primero, simplemente carecemos de un valor sustitutivo apropiado para la experiencia femenina. Segundo, nuestro objetivo es obtener la estimación óptima de los salarios para los trabajadores de una deter-

minada edad (ya que las imposiciones y las condiciones para recibir beneficios están determinadas por la edad).

En la bibliografía sobre la materia se ha sugerido la conveniencia de usar otras especificaciones para medir los perfiles salariales, siempre que nos concentremos en los salarios como factores dependientes de la experiencia. La evidencia empírica nos dice que en el mercado laboral se valora la experiencia acumulada y no sólo la edad. Aun así estas dos variables son colineales para un determinado nivel de escolaridad si los trabajadores permanecen sin interrupciones en la fuerza laboral después de egresar de la educación secundaria.

Procuramos obtener estimaciones salariales para calcular las cotizaciones en el sistema de seguridad social, las cuales se efectúan mensualmente y se acumulan con el tiempo. Estamos conscientes de que los salarios varían con la experiencia y que la experiencia aumenta con la edad. Los datos de salarios tomados de la encuesta CASEN de 1994 se organizaron en torno a categorías de sexo/edad/escolaridad, y se calculó un salario promedio para cada casillero (véase Tabla N° 9). Este método no impone una determinada forma funcional, y también presenta la ventaja de ponderar implícitamente la muestra de acuerdo con su composición (por otras características) dentro de cada casillero. Dada la limitación impuesta por el tamaño de las muestras, no es posible estimar los salarios promedio para grupos etarios específicos. Fue necesario encontrar una fórmula de compromiso que consistió en aumentar el tamaño de las muestras y al mismo tiempo mantener reducidas las categorías de edad, por cuanto en los salarios estimados para un rango de años probablemente se sobrestimarán las cotizaciones del período inicial y se subestimarán las cotizaciones del período final. De manera que la estimación para un período resulta aceptable en la medida en que la estimación promedio sea razonable y los períodos sean suficientemente cortos. Finalmente nos conformamos con un intervalo de 5 años.

Sobre la base de las estimaciones presentadas en la Tabla N° 9, resulta de interés examinar los diferenciales salariales resultantes por escolaridad y edad, los que son representados en la Figura N° 2 e indican que la proporción salarial mujeres/hombres se encuentra en el rango 0,6-0,8 en la mayoría de los casos. La excepción que cabe destacar es la categoría "4 o más años de escolaridad", donde el diferencial se acerca más a 0,5. También resulta interesante señalar que el diferencial salarial tiende a aumentar con la edad, característica que repercutirá en la acumulación de ahorros destinados a pensiones.

TABLA Nº 9: SALARIO PROMEDIO POR CATEGORÍA, EN PESOS DE 1994. ÁREAS URBANAS

HOMBRES: SALARIO MENSUAL ESTIMADO (SOBRE LA BASE DE TRABAJADORES DE JORNADA COMPLETA)

Edad	Nivel de escolaridad				
	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
16-20	$49.145	$61.958	$72.894	$76.149	
21-25	$61.366	$72.884	$89.050	$119.020	$313.293
26-30	$67.259	$84.219	$108.092	$155.493	$358.164
31-35	$70.030	$94.988	$133.436	$195.497	$482.094
36-40	$76.019	$103.699	$151.606	$223.750	$524.083
41-45	$88.323	$115.844	$174.791	$248.305	$540.316
46-50	$93.893	$143.450	$221.171	$269.793	$643.224
51-55	$90.986	$128.078	$201.733	$247.731	$595.663
56-60	$92.653	$135.883	$197.906	$281.721	$542.736
61-65	$81.430	$122.726	$161.457	$240.541	$513.568
Tasa de retorno implícita a un año de edad*	1,9%	2,2%	2,9%	3,9%	3,1%
Tasa de retorno implícita a un año de experiencia**	2,3%	2,4%	3,1%	4,2%	3,6%

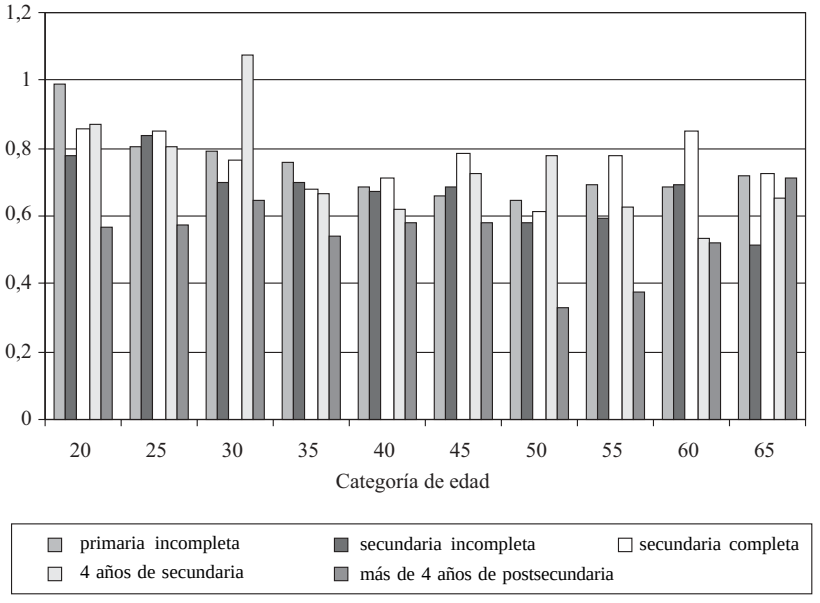
MUJERES: SALARIO MENSUAL ESTIMADO (SOBRE LA BASE DE TRABAJADORAS DE JORNADA COMPLETA)

Edad	Nivel de escolaridad				
	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
16-20	$48.479	$48.124	$62.718	$66.393	
21-25	$49.496	$60.800	$75.702	$95.447	$179.198
26-30	$53.374	$59.136	$82.812	$167.499	$232.048
31-35	$53.044	$66.317	$91.003	$130.258	$260.202
36-40	$52.251	$70.051	$107.584	$138.252	$304.915
41-45	$58.110	$79.232	$137.248	$179.873	$312.696
46-50	$60.745	$83.353	$134.975	$209.027	$212.333
51-55	$62.959	$75.782	$156.673	$154.783	$222.027
56-60	$63.795	$93.730	$168.694	$149.990	$283.680
60-65	$58.703	$62.813	$116.958	$157.500	$365.000
Tasa de retorno implícita a un año de edad*	0,7%	1,8%	2,7%	3,4%	2,0%
Tasa de retorno implícita a un año de experiencia**	1,6%	3,4%	4,7%	4,7%	2,2%

* La tasa de retorno implícita es la tasa de crecimiento anual constante, la que aplicada al salario del primer año resulta en la misma acumulación total de ingresos hasta los 65 años.

** La tasa de retorno implícita es la tasa de crecimiento, por año de experiencia constante, la que aplicada al salario del primer año resulta en la misma acumulación total de ingresos hasta los 65 años.

FIGURA N° 2: SALARIOS DE MUJERES COMO FRACCIÓN DE LOS SALARIOS DE HOMBRES SEGÚN EDAD Y EDUCACIÓN



4. Acumulación de fondos y pensiones diferenciadas por género

En esta sección se examina la acumulación de fondos, los beneficios de pensión y las tasas de reemplazo diferenciados por género, sobre la base de simulaciones para trabajadores representativos. Se calculará el impacto de la reforma de la seguridad social, que significó un cambio desde un sistema de reparto hacia un sistema que combina cuentas individuales con una garantía de pensión mínima.

Diferencias en la acumulación de fondos entre hombres y mujeres

Suponemos que los trabajadores en una determinada categoría de escolaridad y género imponen el 10% del salario correspondiente (estimado en la Tabla N° 9). Se presume que la estimación salarial para cada edad es igual al valor estimado para el período correspondiente de cinco años. En algunas simulaciones añadimos un crecimiento a largo plazo de los salarios, simplemente aumentando el salario anual estimado por el correspondiente

efecto de crecimiento. La proporción de imposiciones en un año a una determinada edad se estima en un quinto de la densidad acumulada calculada para el correspondiente período de 5 años, como se indica en la Tabla N° 8. La acumulación de fondos es consecuencia del proceso de acumular los aportes anuales estimados a diversas tasas de rentabilidad.

Las mujeres acumulan fondos a un ritmo más lento en promedio, y poseen perfiles salariales que son más uniformes y por lo general inferiores a los de los hombres. Los cálculos presentados en la Tabla N° 10 descomponen la diferencia global en acumulaciones de fondos, dentro de cada categoría de escolaridad, en cuatro etapas. Las estimaciones basadas en una tasa de rentabilidad de 5% y en un 2% de crecimiento salarial generan fondos femeninos que equivalen a entre un 36% y un 52% de los fondos masculinos. Partiendo de ese nivel inferior, si las mujeres postergaran su jubilación para los 65 años, sus fondos relativos a los de los hombres crecerían entre 10 y 15 puntos porcentuales. El efecto de postergar la edad de jubilación aumenta con la escolaridad. Si las mujeres se jubilan a los 60, pero trabajan e imponen con la misma periodicidad que los hombres, el monto de sus fondos relativo a los de los hombres crecerá entre 1 y 19 puntos porcentuales adicionales en relación con el de los hombres. El efecto de este cambio varía significativamente según la escolaridad, debido a que existe una variación importante en intensidad de trabajo femenina según la escolaridad. De hecho, las mujeres con niveles altos de escolaridad trabajan con una intensidad similar a los hombres del mismo grupo escolar. Por tanto, el efecto de eliminar la diferencia por género en intensidad de trabajo es muy pequeño para las mujeres más educadas. Si, por otra parte, las mujeres se jubilaran a los 60 años, pero fuesen remuneradas como los hombres, sus fondos, en relación a los de los hombres en el grupo correspondiente de escolaridad, crecerían entre 7 y 25 puntos porcentuales, dependiendo de la escolaridad. En este caso, el efecto es de 7% para el grupo de educación secundaria, cerca de 13% para los grupos de niveles bajos de escolaridad, y sobre 25% para el grupo con educación superior. Una de las razones para el efecto mayor entre las mujeres con más educación es que este grupo es precisamente el que tiene más apego al mercado de trabajo. De manera que un aumento salarial en este grupo se multiplica por un número más grande de meses de trabajo que en los otros grupos. Partiendo de una amplia diferencia en los fondos acumulados, se espera que las pensiones estimadas sean más bajas para las mujeres. Además, el hecho de jubilar antes lleva a las mujeres a aportar dinero para 23 años de ingresos de sus fondos acumulados. Los hombres casados jubilan a los 65 años, y deben ser capaces de proveer fondos para financiar una anualidad conjunta de 21 años, 15 para

TABLA Nº 10: DIFERENCIAS EN LA ACUMULACIÓN DE FONDOS

(El fondo estimado supone un 5% de rentabilidad y en 2% de crecimiento a largo plazo de los salarios)

	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 5 años de post-secundaria
Mujeres a los 60 según patrones de trabajo de mujeres	$5.611.611	$7.831.774	$13.808.015	$22.801.463	$41.918.370
Mujeres a los 65 según patrones de trabajo de mujeres	$7.329.864	$10.016.482	$17.716.552	$29.215.282	$54.947.302
Mujeres a los 60 según patrones de trabajo de hombres	$8.503.617	$11.611.013	$18.700.506	$25.314.871	$43.017.496
Mujeres a los 60 ganando como los hombres	$7.600.612	$10.624.350	$16.143.792	$25.971.681	$67.483.964
Hombres a los 65 (FH65)	$15.578.851	$21.962.848	$32.354.342	$43.970.743	$100.470.055
Tres etapas para eliminar las diferencias de género en la acumulación de fondos					
Fondo de las mujeres a los 60/Fondo de los hombres a los 65	36,02%	35,66%	42,68%	51,86%	41,72%
(1) Efecto de postergar la jubilación/FH65	11,03%	9,95%	12,08%	14,59%	12,97%
(2) Efecto de aumentar la intensidad de trabajo/ FH65	18,56%	17,21%	15,12%	5,72%	1,09%
(3) Efecto de eliminar la diferencial de salario/ FH65	12,77%	12,72%	7,22%	7,21%	25,45%
4) Efecto de la interacción de todos los cambios/ FH65	21,62%	24,47%	22,90%	20,63%	18,77%
Razón inicial + (1) + (2) + (3) + (4)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Nota: El paso (1) representa la acumulación de fondos adicionales a partir de los 60 años y postergando la jubilación hasta los 65.

El paso (2) representa el impacto de que las mujeres trabajen con la intensidad de los hombres y contribuyan a esa tasa.

El paso (3) representa el impacto de eliminar las diferenciales de salarios entre hombres y mujeres.

El paso (4) representa la interacción de los tres efectos anteriores.

su propia pensión, y 6 para acumular la pensión de viudez al 60% de sus beneficios. Los hombres solteros pueden jubilar a los 65 y convierten sus ahorros en una anualidad de 15 años. Por consiguiente, aun cuando los hombres y mujeres acumularan fondos iguales, llegado el momento de la edad mínima para jubilar, la pensión vitalicia de una mujer será necesariamente menor que la de un hombre.

Beneficios de pensión estimados (áreas urbanas)

En la Tabla N° 11 se estiman las pensiones vitalicias y las tasas de reemplazo sobre la base de una tasa de retorno de 5% para los fondos y una tasa de 2% de crecimiento para los salarios[13]. Todos los valores se expresan en términos reales. En la Tabla N° 11 se indica el salario de referencia o la base imponible promedio para los últimos 10 años de imposiciones, en unidades por mes. Utilizando el fondo acumulado estimamos el beneficio mensual que resultaría de transformar el fondo en una pensión vitalicia[14], y las tasas de reemplazo que se obtienen sobre el salario de referencia (definido como el promedio de los 10 últimos años de salarios imponibles).

Para llegar a las pensiones vitalicias a partir del fondo estimado, suponemos el hombre de edad avanzada tipo está casado con una mujer 3 años menor. Este hombre tipo jubila a los 65 años, con una esperanza de vida de 15 años. Como la expectativa de vida de la esposa es 6 años superior a la de su marido, éste tiene la obligación de proveer fondos para financiar 6 años de su "pensión de sobreviviente", con un monto equivalente al 60% de su propia pensión. La ley chilena exige que los hombres casados que jubilen ahorren fondos destinados a cubrir una pensión para su viuda e hijos sobrevivientes en caso de fallecimiento[15]. La ley no exige que las mujeres casadas que jubilen provean una pensión para su cónyuge sobrevi-

[13] Hay una tasa implícita de crecimiento en estos números, aun antes de agregar una tasa de crecimiento secular del 2%. Las tasas de crecimiento implícitas varían por nivel de escolaridad y sexo, y típicamente caen con la experiencia. Calculamos un indicador para esta tasa implícita y lo reportamos en la Tabla N° 9.

[14] Las compañías de seguros cobran por sus servicios, de manera que nadie obtiene anualidades basadas en el 100% de sus fondos. La práctica actual en Chile consiste en cobrar un monto proporcional al fondo, y entregar un monto al beneficiario que adelante parte de los beneficios. Estos montos no son de conocimiento público por cuanto es imposible hablar del costo de las anualidades. Para efectos de nuestro cálculo, estimamos las anualidades en base al fondo original pero usando una tasa de retorno de 1 punto por debajo de la tasa de mercado a partir del momento de jubilación.

[15] El monto exacto necesario para cumplir con esta regulación es parte de una negociación privada entre el jubilado y la compañía de seguros.

TABLA Nº 11: PENSIONES A PARTIR DE LOS FONDOS ESTIMADOS. COTIZANTES URBANOS (Supone una tasa de aumento salarial de 2% anual) Pesos de 1994

Hombres casados jubilando a los 65

Tasa de retorno	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 5 años de post-secundaria
5%	$15.578.851	$21.962.848	$32.354.342	$43.970.743	$100.470.055
			Salario de referencia (mensual)		
	$131.578	$208.132	$320.609	$454.254	$1.098.944
			Anualidad (en mensualidades)		
5%	$107.219	$151.155	$222.673	$302.618	$691.467
Después de la PMG	$107.219	$151.155	$222.673	$302.618	$691.467
			Tasa de reemplazo		
5%	0,81	0,73	0,69	0,67	0,63

Mujeres que jubilan a los 60

Tasa de retorno	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 5 años de post-secundaria
5%	$5.611.611	$7.831.774	$13.808.015	$22.801.463	$41.918.370
			Salario de referencia (mensual)		
	$52.877	$70.548	$159.626	$264.660	$436.010
			Anualidad (en mensualidades)		
5%	$31.027	$43.302	$76.346	$126.071	$231.770
Después de la PMG	$37.738	$43.302	$76.346	$126.071	$231.770
			Tasa de reemplazo		
5%	0,71	0,61	0,48	0,48	0,53

Nota: Se calcula la acumulación de fondos a partir de datos de salarios de corte transversal (Cuadro N° 8), corregidos por tres factores: 1) Dado que la base impositiva de la seguridad social está acotada a 60 UF mensuales ($550.259), los valores por sobre 60 UF se reducen a ese máximo; 2) Los salarios anuales son ajustados por una tasa de crecimiento secular del 2%; 3) La base impositiva de cada trabajador típico, según escolaridad y sexo, resulta de multiplicar el salario mensual estimado por el número de meses de trabajo estimado (Cuadro N° 9).

La pensión vitalicia correspondiente, se calcula bajo el supuesto de no pago de comisiones a las compañías de seguros (véase Valdés-Prieto y Edwards, 1998), y de una tasa de interés de 4% (un punto por debajo de la tasa de mercado). Se supone que un hombre que se jubila a los 65 años financia una pensión vitalicia de 15 años para él y de 6 años para su viuda. Se supone que las mujeres que jubilan a los 60 deben financiar sólo su propia pensión vitalicia de 23 años.

Las mujeres con educación primaria incompleta no alcanzan a acumular fondos suficientes para financiar la PMG. El cuadro indica que sus pensiones son ajustadas hasta el monto de la PMG.

viente, a menos que éste sea una persona discapacitada. En nuestros cálculos suponemos que no hay menores sobrevivientes, que los hombres reservan parte de sus fondos para financiar la pensión de la esposa sobreviviente, y que las mujeres convierten todos sus fondos en su pensión vitalicia.

Las tasas de reemplazo resultantes corresponden a la razón entre la pensión vitalicia estimada y el salario de referencia. Estas tasas son altamente sensibles a la tasa de rentabilidad del sistema, que determina la pensión vitalicia, y al salario de referencia estimado, que depende del perfil de rentas de acuerdo con la experiencia y del grado de apego a la fuerza laboral durante los últimos 10 años de trabajo. Si los salarios no experimentan variación o disminuyen durante la última etapa de la carrera de un trabajador, el salario de referencia tiende a ser bajo y la tasa de reemplazo tiende a ser relativamente alta. Las tasas de reemplazo derivadas del supuesto de que no existe crecimiento salarial a largo plazo son más altas que las derivadas del supuesto de crecimiento salarial de 1 o 2%. Repetimos los cálculos que se presentan en la Tabla N° 11 para otras combinaciones de tasa de retorno y crecimiento salarial[16]. En general, mientras más alta la tasa de retorno más alta es la tasa de reemplazo, y mientras más alto el crecimiento de los salarios, más baja es la tasa de reemplazo. Sobre la base de la pensión vitalicia calculada, las proporciones de reemplazo de las mujeres se aproximan al

TABLA Nº 12: VALORES IMPORTANTES PARA EL CASO CHILENO (DATOS DE 1994)

Indicador	Pesos de 1994
Ingreso per cápita promedio mensual*	78.057,60
Salario mensual promedio*	133.348,00
Salario mínimo (mensual)	39.000,56
Salario mínimo imponible	39.000,56
Pensión promedio (1994)*	93.673,00
Beneficio de jubilación*	107.521,00
Beneficio de invalidez*	54.954,00
Pensión de sobrevivencia*	72.132,00
Pensión mínima	37.738,39
Beneficio PASIS (mensual)	17.906,60
Línea de pobreza (mensual por adulto equivalente)*	30.100,00

* Estimaciones basadas en datos de la encuesta CASEN.

[16] Estos cálculos no están en el trabajo, pero sí están disponibles a pedido del lector.

60% de las de los hombres. Obviamente, las diferencias medidas en las tasas de reemplazo son menores que las diferencias medidas en los fondos acumulados y en las pensiones vitalicias. Tres razones explican el fenómeno anterior:

1) Varios grupos de mujeres califican para la Pensión Mínima, lo que eleva el flujo anual efectivo respecto al que permitiría el fondo correspondiente.
2) Las tasas de reemplazo se calculan como la proporción de la pensión vitalicia mensual por sobre el salario de referencia, que es la base impositiva promedio de los últimos 10 años calendario de trabajo dividida por 12. El período de referencia corresponde a 120 meses calendario. En la medida en que el hombre o la mujer tipo trabaje menos de 120 meses calendario durante el período de referencia, el salario de referencia estimado es menor que el salario promedio estimado para el mismo período de referencia. Durante los últimos 10 años calendario inmediatamente anteriores a la edad de jubilación, las mujeres acumulan experiencia laboral a una tasa substancialmente menor que los hombres. Esto crea una diferencia genérica en los salarios de referencia por sobre las diferencias genéricas de salarios.
3) Si el denominador en las tasas de remplazo femeninas es relativamente bajo, la tasa de reemplazo estimada para las mujeres es relativamente alta.

El tema de la edad de jubilación

La información disponible actualmente indica que un importante porcentaje de los hombres y mujeres que han llegado a la edad de jubilación optan por no jubilar. De manera que la edad de jubilación opera como una decisión que la persona adopta cuando le resulta más conveniente. Si las mujeres permanecen en la fuerza laboral más allá de los 60 años de edad, pueden acrecentar sus fondos y así tienen más probabilidades de reunir las condiciones para recibir la pensión mínima en razón de la cantidad de años de cotizaciones. El impacto en las pensiones vitalicias es positivo por dos razones: el monto de los fondos acumulados es mayor, y la cantidad de años que serán cubiertos por la pensión vitalicia es menor (véase Tabla N° 13).

En el escenario de baja rentabilidad, el impacto de la postergación de la jubilación es nulo en el caso de las mujeres con una escolaridad inferior a la secundaria completa. La razón es que todas ellas cumplirán los requisitos

para recibir la pensión mínima garantizada. De todos modos, las mujeres con educación secundaria completa están en condiciones de aumentar su pensión vitalicia en un 10%, y el efecto sería mucho más notorio en las mujeres con mayores niveles de escolaridad. En el supuesto de una alta rentabilidad, el hecho de posponer la jubilación aumentaría la pensión vitalicia en alrededor de un 50% para todos los grupos. Sin embargo, no sabemos si un año adicional de trabajo pasados los 60 años aumentará o disminuirá los beneficios sociales de estas mujeres. La respuesta depende de las preferencias individuales. Sólo podemos señalar que la opción de jubilar en forma temprana o tardía es una alternativa más conveniente que la exigencia de llegar a los 65 años de edad para jubilar o la jubilación forzosa a los 65 años.

TABLA Nº 13: POSTERGACIÓN DE LA JUBILACIÓN (MUJERES): IMPACTO ESTIMADO EN LAS PENSIONES

	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
El sistema ofrece una tasa de rentabilidad de 3% y los salarios no presentan crecimiento secular					
			Anualidad		
A los 60 años de edad	$37.738	$37.738	$37.738	$47.214	$86.803
A los 65 años de edad	$37.738	$37.738	$38.926	$64.105	$120.611
El sistema ofrece una tasa de rentabilidad de 5% y los salarios crecen a una tasa anual de 2%.					
			Anualidad		
A los 60 años de edad	$37.738	$43.302	$76.346	$126.071	$231.770
A los 65 años de edad	$45.796	$62.582	$110.691	$182.533	$343.304

Nota: Postergar la jubilación significa:

1. Que las mujeres trabajan entre los 60 y los 65 años de edad (según la acumulación de experiencia que se indica en la Tabla N° 9).
2. Los beneficios de jubilación cubrirán 19 años (esperanza de vida a los 65 años).

El impacto de la reforma

En esta sección se comparan las estimaciones obtenidas para el actual sistema con los correspondientes ingresos que se obtendrían bajo las normas del sistema antiguo[17], según las cuales los beneficios de jubilación se basaban en la siguiente fórmula:

Beneficio de jubilación mensual = 0 si el afiliado realiza imposiciones por menos de 10 años; o el máximo entre
= 0,50* SB + 0,01*SB*(S – 500)/50, ó
= 0,70* SB,[18]

Donde SB = salario base = suma del total de los salarios imponibles de los 5 años anteriores, dividido por 60, indexando los últimos 3 años, y
S = Cantidad total de semanas de experiencia acumulada (sobre 520).

Los hombres podían jubilar a los 65 años y las mujeres a los 60[19]. Los beneficios incluían pensiones de sobreviviente equivalentes al 50% de la pensión del imponente generador para la viuda, y un 20% del salario promedio por hijo.

Diferencias genéricas en los elementos de la reforma

Incluso antes de realizar los cálculos resulta claro que algunas mujeres obtienen condiciones muy favorables bajo las normas del sistema antiguo. Pueden jubilar 5 años antes que los hombres, reciben un beneficio sobre la base de sus 5 últimos años de rentas, y con una experiencia de vida laboral que por lo general es de 20 a 30 años consiguen una tasa de reemplazo de 60%. Este beneficio será percibido durante 18 años.

Por otra parte, en la medida en que las mujeres hubieran trabajado durante unos pocos años, comúnmente menos de 10, el sistema antiguo habría confiscado sus imposiciones, eliminando así cualquier incentivo para participar en el sistema. Este sesgo se acentúa aun más si lo combinamos

[17] Puesto que las normas variaban de acuerdo con el fondo específico, utilizamos las normas del Servicio de Seguridad Social (SSS), al cual estaba afiliado más del 60% de los imponentes en 1980.

[18] El sistema antiguo también ofrecía una garantía de pensión mínima.

[19] La edad de jubilación para las mujeres se elevó de 55 a 60 años en 1979, como parte de un esfuerzo por equilibrar el sistema antiguo.

con la norma del Servicio de Seguridad Social (SSS) que obliga a las viudas a escoger entre su propia pensión o su pensión de viudez. Las normas del antiguo sistema del SSS, que se aplican a la mayoría de la población actualmente jubilada, obligaban a las mujeres a optar entre recibir el monto de la jubilación o la pensión. Es decir, si recibían beneficios derivados de sus propios años de servicio, y al mismo tiempo tenían derecho a recibir una pensión de viudez, no podían acceder a ambos a la vez, de modo que se veían obligadas a escoger la alternativa que más les conviniera (véase el artículo 7 de la Ley 10.383).

Bajo las normas del nuevo sistema de seguridad social los beneficios dependen de la acumulación de fondos. No se confiscan las imposiciones como sucedía en el sistema antiguo, que exigía un mínimo de 10 años de imposiciones para obtener beneficios de pensión, incluso después de cumplir con los requisitos de edad para recibirlos. Las imposiciones pasan a engrosar los fondos acumulados independientemente de los años de participación en la fuerza laboral, e independientemente de la periodicidad de las actividades de generación de ingresos. Las mujeres que imponen en una etapa temprana de su carrera se benefician de la acumulación de intereses que trae aparejada esa iniciativa. El cambio clave introducido por la reforma es que no se puede confiscar el fondo acumulado que pertenece a una persona y es administrado por una AFP. Independientemente de otras fuentes de ingresos, estos fondos se transformarían en una fuente de ingresos de jubilación o, en caso de fallecimiento, pasarían a formar parte del legado individual.

En el nuevo sistema los beneficios se entregan en función de las cotizaciones. En este esquema los beneficios de las mujeres tenderían a disminuir en la medida en que ellas acumularan menores niveles de experiencia, y los beneficios de los hombres tenderían a aumentar en la medida en que no estuvieran sujetos a un límite máximo. Por otra parte, el nuevo sistema incluye una pensión mínima garantizada que, como se ha demostrado, elevaría los beneficios para las mujeres con bajos niveles de escolaridad a una cifra significativamente mayor que los niveles actuarialmente justos.

En la Tabla N° 14 proporcionamos estimaciones de ingresos relacionados con la previsión social para hombres y mujeres de edad avanzada en cada una de las categorías de escolaridad, utilizando los resultados de la Tabla N° 11. Asimismo añadimos cálculos de ingresos de pensión que se derivarían aplicando la fórmula del sistema antiguo, empleando los mismos salarios y comportamientos en materia de imposiciones utilizados para obtener los resultados de la Tabla N° 11. Para estimar las pensiones de viudez se supone que las parejas casadas pertenecen a la misma categoría de escolari-

TABLA Nº 14: MONTOS DE JUBILACIÓN ESTIMADOS EN LOS SISTEMAS NUEVO Y ANTIGUO. COTIZANTES URBANOS. PESOS DE 1994

(5% de rentabilidad de los fondos y 2% de crecimiento salarial a largo plazo)

Hombres que jubilan a los 65 años

	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
Sistema nuevo	$107.219	$151.155	$222.673	$302.618	$691.467
Sistema antiguo	$86.775*	$136.776*	$214.990*	$335.491*	$764.117*

Mujeres

	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
Sistema nuevo					
Pensión propia reajustada según la PMG					
Entre 60 y 77 años de edad**	$37,738	$43.302	$76.346	$126.071	$231.770
Pensión de viudez					
Entre 78 y 83 años de edad***	$64.331	$90.693	$133.604	$181.571	$414.880
Propia + de viudez					
Entre 78 y 83 años de edad	$64.331	$133.995	$209.950	$307.642	$646.650
Sistema antiguo					
Pensión propia, mujeres que trabajan					
Entre 60 y 77 años de edad****	$28.508	$48.661	$116.798	$185.780	$333.517
Pensión de viudez					
Entre 78 y 83 años de edad	$43.388	$68.388	$107.495	$167.746	$382.059
Propia – de viudez					
Entre 78 y 83 años de edad	$43.388	$68.388	$116.798	$185.780	$382.059

* Todos estos beneficios corresponden al valor máximo (70% del salario base).

** La renta vitalicia estimada para la mujer tipo dentro de las tres categorías de escolaridad más bajas se encuentra por debajo de la pensión mínima. Los ingresos estimados se reemplazan por la pensión mínima ($37.738).

*** Ya que la pensión de viudez es significativamente más alta que la pensión mínima, se supone que la beneficiaria dejará de recibir la pensión mínima (y que sus propios fondos se agotarán).

**** El ingreso mensual estimado según el antiguo sistema del SSS comienza a los 60 años de edad.

dad[20]. Los cálculos revelan la complejidad de los efectos de la reforma. En particular, se observan efectos sistemáticos según estado civil y según nivel de escolaridad. Sin embargo, las comparaciones directas de beneficios antes y después de la reforma no proceden ya que la reforma también introdujo una rebaja significativa en las tasas de cotización.

Continuamos el análisis examinando el valor de los fondos de las cotizaciones y el valor presente de los beneficios de pensiones antes y después de la reforma. La Tabla N° 15 presenta la razón entre las cotizaciones de las mujeres y los hombres en cada grupo de escolaridad, y la razón del valor presente de los beneficios. La primera fila del panel superior de la Tabla N° 15 indica que las mujeres con educación secundaria completa cotizan el 43% del monto que cotizan los hombres en ese mismo grupo de escolaridad. La primera fila en el segundo panel indica que, bajo las reglas del sistema antiguo, las mujeres cotizantes en la categoría de educación secundaria obtienen el 82% de los beneficios que reciben los hombres solteros. La primera fila del tercer panel indica que bajo las reglas del sistema actual, las mujeres solteras obtienen el 42% y las casadas el 54% de los beneficios que reciben los hombres solteros.

En el sistema nuevo, los beneficios de los hombres solteros son diferentes de los beneficios de los hombres casados ya que estos últimos están obligados a hacer provisiones para sus respectivas esposas. Eso explica que la razón de beneficios entre hombres casados y solteros sea menor que 1. Las mujeres solteras reciben beneficios si han sido cotizantes, y las mujeres casadas reciben beneficios si sus esposos y/o si ellas han sido cotizantes.

---

[20] Estas estimaciones pueden compararse con las proporcionadas por Baeza y Burger (1995). Sus cálculos se basan en casos de jubilación reales. Ellos utilizan una muestra de 4.064 personas que han jubilado en el sistema nuevo, y estiman que la proporción de reemplazo promedio ha llegado al 78%. Las pensiones (relativas) más altas las han obtenido las personas que han optado por la jubilación anticipada, con una tasa de reemplazo de 82% bajo el sistema de jubilación programada. Baeza y Burger (1995) atribuyen este resultado al hecho de que sólo quienes han acumulado fondos rápidamente —principalmente a través de imposiciones voluntarias— pueden efectivamente optar por una jubilación anticipada. A diciembre de 1997 las pensiones de vejez promedio en el sistema de capitalización eran un 39% mayores que las pensiones promedio en el antiguo sistema de reparto. En caso de incapacidad, las pensiones bajo el sistema nuevo eran 61% más altas que en el régimen anterior. En términos generales, las proporciones de reemplazo han sido bastante altas —en realidad más altas que en los sistemas de la mayoría de los países industrializados (véase Davis, 1998; y Gruber y Wise, 1999). Naturalmente, como el sistema chileno es un sistema de capitalización individual, no se puede asegurar que las tasas de reemplazo observadas hasta ahora se mantendrán en el futuro.

TABLA Nº 15: DIFERENCIAS POR GÉNERO EN LAS COTIZACIONES Y BENEFICIOS, SEGÚN ESCOLARIDAD, ESTADO CIVIL Y SISTEMA
(Las mujeres jubilan a los 60 años de edad y los hombres a los 65 años de edad)
Cotizantes zonas urbanas

Sistema genera 5% de rentabilidad,
con un crecimiento secular de los salarios de 2%

Razón de cotizaciones acumuladas

	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
Mujeres/hombres	0,36	0,36	0,43	0,52	0,42
Hombres casados/ hombres solteros	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Razón del valor presente de los beneficios

	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
			Sistema antiguo		
Mujeres solteras/ hombres solteros	0,50	0,54	0,82	0,84	0,66
Mujeres casadas/ hombres solteros	0,56	0,59	0,82	0,84	0,68
Mujeres casadas que no trabajan/ hombres solteros	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19
Hombres casados/ hombres solteros	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
			Sistema nuevo		
Mujeres solteras/ hombres solteros	0,43	0,35	0,42	0,51	0,41
Mujeres casadas/ hombres solteros	0,48	0,47	0,54	0,63	0,53
Mujeres casadas que no trabajan/ hombres solteros	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
Hombres casados/ hombres solteros	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de las Tablas Nos. 11 y 14.

La razón de fondos acumulados mujeres/hombres es siempre menor que 1 y generalmente menor que 50%. Los motivos de esta diferencia fueron analizados anteriormente (véase Tabla N° 10), e incluyen el hecho de que las mujeres jubilan 5 años antes que los hombres, reciben salarios más bajos y mantienen una relación menos permanente con el mercado laboral.

En el sistema antiguo, no existe una relación directa entre cotizaciones y beneficios y la disparidad entre la razón de cotizaciones y la razón de beneficios indica un sesgo significativo a favor de la mujer en la distribución de beneficios. Este sesgo femenino es regresivo a la vez, dado que la razón de beneficios es 30 puntos más alta que la razón de cotizaciones para las mujeres con educación secundaria. Esta diferencia es menos que 20 puntos para las mujeres que no tienen educación secundaria.

En el sistema nuevo, hay una relación estrecha entre cotizaciones y beneficios con dos excepciones. La obligación de los hombres casados de financiar una anualidad conjunta establece una redistribución de beneficios al interior de la pareja desde los hombres hacia las mujeres, y la pensión mínima garantizada añade fondos desde fuera del sistema de pensiones para complementar las pensiones de aquellos con aportes insuficientes. Como vemos en la parte inferior de la Tabla N° 15, la razón de beneficios para las mujeres solteras está marginalmente por debajo de la razón de cotizaciones[21], excepto en el caso de las mujeres con poca educación donde la Pensión Mínima aumenta significativamente la razón de beneficios. La mujeres casadas también muestran razones de beneficio superiores a la razón de cotizaciones, pero en este caso la diferencia se debe a las pensiones de viudez. Por lo mismo, la razón de beneficios de hombres casados es inferior a la razón de cotizaciones.

Cabe hacer notar que la Tabla N° 15 indica que en el sistema antiguo todas las mujeres cotizantes reciben beneficios, en comparación con los hombres, por encima de sus cotizaciones relativas. Además, las mujeres no cotizantes reciben beneficios que no tienen una contrapartida en una reducción de beneficios para sus esposos. Para poder financiar este subsidio, o el sistema sufre de déficit, o el agregado de beneficios para el resto de los cotizantes es inferior al agregado de las cotizaciones. Esto indica que el

[21] La diferencia entre la razón de cotizaciones y la razón de beneficios en un sistema de capitalización individual se origina en el costo de las anualidades. En Chile, los cotizantes pagan al momento de transformar sus fondos en anualidades indexadas. En este estudio, suponemos que este costo es más alto para las mujeres, debido a que le imputamos el costo a la rentabilidad del fondo y las mujeres toman una anualidad de más largo plazo que los hombres.

sistema antiguo tenía un componente implícito de impuesto al trabajo, un componente implícito de impuesto inflación, o ambos. De hecho, tanto la inflación como el déficit estaban presentes en el momento de la reforma, lo que complica aún más la comparación de beneficios entre el sistema antiguo y el nuevo.

Otra característica de la estructura de beneficios del sistema antiguo es que la mujer casada con un cotizante de altos ingresos recibe una pensión superior a aquella casada con un cotizante de ingresos bajos, aun cuando ambas pensiones son financiadas por el fondo estatal. Esto agrega una dimensión regresiva al resto de los sesgos del sistema antiguo, ya que los cotizantes en general financian las pensiones de viudez, las cuales son más generosas para las viudas de los que ganaban sueldos altos.

El sistema antiguo es relativamente generoso con la mujer, y en particular con la mujer casada no cotizante. Sin embargo, la inflación reducía el valor real de los beneficios en relación al valor de las cotizaciones para todos. Este efecto tiende a reducir el sesgo a favor de la mujer, aunque no sabemos exactamente en qué medida. Dado que los beneficios no estaban indexados, el impuesto inflación tiende a perjudicar más a la mujer, ya que ella vive más años y está más expuesta al efecto inflación.

El sistema nuevo revirtió la naturaleza regresiva del sesgo a favor de la mujer, ya que obliga al hombre casado a hacer provisiones para su viuda. Además, elimina el sesgo en contra de los hombres solteros, cuyos fondos no son usados para financiar las pensiones de las viudas.

¿Quién se beneficiará de las pensiones garantizadas (PMG) y cuánto van a costar?

En principio, el Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados de escasos recursos y a sus beneficiarios, siempre que carezcan de medios y hayan cotizado al sistema de seguridad social por un mínimo de 20 años. “Ninguna persona podrá percibir subsidio estatal para una pensión cuando la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles que esté percibiendo, sea igual o superior a la respectiva pensión mínima” (Art. 80, DL 3.500). Por consiguiente, a diferencia de los beneficios percibidos a razón de cotizaciones individuales, el acceso a las pensiones mínimas garantizadas puede suprimirse si cambian las condiciones de generación de ingreso. De hecho, si un afiliado con

derecho a un subsidio recibiera también la PASIS, tendría que renunciar a ésta al momento de comenzar a cobrar la pensión mínima garantizada[22].

En la práctica, los procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos para recibir el subsidio (focalización hacia los pobres) no han sido plenamente incorporados, de manera que los requisitos para recibir la PMG dependen principalmente de los fondos acumulados y de la esperanza de vida. Según los datos presentados en la Tabla N° 16, en 1988 el 4,4% de los beneficiarios cumplía los requisitos para recibir la PMG.

Dejando de lado la verificación de los requisitos, para estimar con precisión la cantidad de afiliados que reunirían las condiciones para recibir una pensión mínima al jubilar, o una pensión de invalidez o de sobreviviente mientras se encuentren activos, se requiere contar con datos longitudinales de las cotizaciones de cada persona. Puesto que nuestro análisis debe basarse en una muestra transversal, nos concentramos en los siguientes datos:

1. Como se muestra en los cálculos previos, nuestra mujer "tipo" con el nivel de escolaridad más bajo estaría calificada para recibir la PMG con rentabilidad baja o alta; y en caso de obtener una rentabilidad baja, nuestra mujer "tipo" en los próximos dos niveles de escolaridad también reuniría las condiciones para ser acreedora a la garantía estatal. Los hombres tipo no tienen derecho a recibir esa pensión en ninguno de los casos. En esencia, el programa de PMG ha sido plani-

---

[22] Existe una pensión mínima de invalidez que debe pagarse a los afiliados que son declarados legalmente incapacitados, no cumplen con requisitos para recibir la pensión mínima y pertenecen a uno de los tres grupos siguientes:

– Han registrado un mínimo de 2 años de imposiciones durante los cinco años anteriores a la incapacidad.
– Se encuentran afiliados al momento del accidente que causa la incapacidad y son imponentes al momento de la declaración de incapacidad.
– Han acumulado 10 años de imposiciones.

Existe además una pensión mínima de sobreviviente (60% de la PMG), que podrán recibir los sobrevivientes legales de los afiliados en los siguientes casos:

– El afiliado estaba jubilado al momento de su fallecimiento.
– El afiliado era un imponente activo con un mínimo de 2 años de imposiciones durante los últimos 5 años previos a su fallecimiento.
- El afiliado era imponente y murió en el lugar de trabajo.
– El afiliado había acumulado 10 años de imposiciones.

Los accidentes laborales están cubiertos por el seguro, el que a su vez paga en proporción con el salario de referencia De modo que los casos en que se aplica la garantía estatal son de 3 tipos: 1) personas que ganan salarios muy bajos; o 2) trabajan pocas horas o imponen esporádicamente; o 3) quedan incapacitadas o mueren en una etapa temprana de su carrera dejando una gran cantidad de sobrevivientes legales.

TABLA Nº 16: BENEFICIARIOS DEL SISTEMA NUEVO POR AÑO Y LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS BENEFICIARIOS DE LA PMG

Año	Beneficiarios		Beneficios/PMG Total
	PMG	Total	
1990	7.211	99.706	7,23%
1991	8.484	127.218	6,67%
1992	9.388	158.222	5,93%
1993	10.913	194.657	5,61%
1994	12.203	238.407	5,12%
1995	13.434	288.975	4,65%
1996	15.462	328.756	4,70%
1997	17.263	378.420	4,56%
1998	18.952	427.039	4,44%

Fuente: Superintendencia de AFP.

ficado para favorecer a las mujeres, aspecto que ya ha sido señalado por otros autores (véase Wagner, 1991; y Zurita, 1994).

2. Teniendo en cuenta nuestros supuestos sobre la esperanza de vida y las tasas de rentabilidad, tenemos determinados niveles proyectados de acumulación que establecerían a) el derecho a recibir el subsidio de PMG; y b) el nivel esperado para el subsidio de PMG.

3. Nuestros imponentes "tipo" permanecen en el sistema por más de 20 años. Si consideramos este comportamiento estimado con respecto a las imposiciones como representativo de *todas* las personas dentro de cada nivel de escolaridad, cada individuo que acumula un monto inferior a la cifra prevista tiene derecho a recibir la PMG. La cantidad real de trabajadores que reunirían las condiciones para cobrar una pensión mínima puede estimarse al examinar la dispersión salarial, suponiendo una tasa de rentabilidad del sistema y empleando un determinado nivel de la PMG.

4. Partiendo de la distribución real de los salarios, y usando la PMG de 1994, estimamos la fracción de imponentes en cada nivel de escolaridad que tendrían derecho a recibir la pensión garantizada, así como los diversos niveles de subsidio. Dichas estimaciones se consignan en la Tabla N° 17. El costo de la PMG varía directamente con el nivel al cual se fija la misma. Si la PMG creciera a la tasa en que crecen los salarios reales, las Tablas N° 17 y 17ª serían muy similares, y el costo de la PMG crecería con el tamaño de la economía.

TABLA N° 17: FONDOS ACUMULADOS POR DEBAJO DEL MÍNIMO NECESARIO PARA FINANCIAR LA PMG

Hombres de 65 años	*Fondo acumulado* con una tasa de rentabilidad anual de 3% (sin crecimiento salarial a largo plazo)				
Fondo mínimo: $6.468.000	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
10º percentil	$3.582.019	$4.550.527	$5.579.140	–	–
20º percentil	$4.788.407	$5.501.859	–	–	–
25º percentil	$5.147.599	$5.957.300	–	–	–
30º percentil	$5.309.888	$6.312.167	–	–	–
40º percentil	$5.952.367	–	–	–	–

Mujeres de 60 años	*Fondo acumulado* con una tasa de rentabilidad anual de 3% (sin crecimiento salarial a largo plazo)				
Fondo mínimo: $8.018.000	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
10º percentil	$1.212.817	$1.647.376	$2.564.196	$3.927.087	$7.669.210
20º percentil	$1.923.563	$2.458.496	$3.357.370	$5.250.964	
25º percentil	$2.137.522	$2.639.627	$3.586.592	$5.685.485	
30º percentil	$2.334.777	$2.893.717	$3.925.008	$6.500.917	
40º percentil	$2.661.036	$3.204.034	$4.505.003	$7.588.586	
50º percentil	$2.878.844	$3.543.527	$5.390.867		
60º percentil	$3.196.751	$4.030.192	$6.408.994		
70º percentil	$3.665.575	$4.808.575	$7.402.749		
80º percentil	$4.299.426	$5.371.644			
90º percentil	$5.076.339	$7.165.566			

Mujeres de 65 años	*Fondo acumulado* con una tasa de rentabilidad anual de 3% (sin crecimiento salarial a largo plazo)				
Fondo mínimo: $7.000.000	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
10º percentil	$1.439.545	$1.912.497	$3.015.529	$4.655.162	–
20º percentil	$2.280.273	$2.851.713	$3.936.752	$6.189.899	–
25º percentil	$2.545.089	$3.061.693	$4.209.350	$6.693.628	–
30º percentil	$2.773.762	$3.356.664	$4.601.668	–	–
40º percentil	$3.168.764	$3.718.733	$5.291.210	–	–
50º percentil	$3.421.263	$4.112.709	$6.318.169	–	–
60º percentil	$3.803.227	$4.679.214	–	–	–
70º percentil	$4.356.189	$5.581.573	–	–	–
80º percentil	$5.118.443	$6.240.895	–	–	–
90º percentil	$6.052.656	–	–	–	–

Tabla 17a

Hombres de 65 años	*Fondo acumulado* con una tasa de rentabilidad anual de 5% (2% de crecimiento salarial a largo plazo)				
Fondo mínimo: $5.432.000	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
10º percentil	–	–	–	–	–
20º percentil	–	–	–	–	–
25º percentil	–	–	–	–	–
30º percentil	–	–	–	–	–
40º percentil	–	–	–	–	–

Mujeres de 60 años	*Fondo acumulado* con una tasa de rentabilidad anual de 5% (2% de crecimiento salarial a largo plazo)				
Fondo mínimo: $6.605.000	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
10º percentil	$2.640.371	$3.583.689	$5.581.615	–	–
20º percentil	$4.187.835	$5.351.228	–	–	–
25º percentil	$4.653.435	$5.745.890	–	–	–
30º percentil	$5.083.753	$6.298.100	–	–	–
40º percentil	$5.793.417	–	–	–	–
50º percentil	$6.267.608	–	–	–	–

Mujeres de 65 años	*Fondo acumulado* con una tasa de rentabilidad anual de 5% (2% de crecimiento salarial a largo plazo)				
Fondo mínimo: $5.926.000	Primaria incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Hasta 4 años de post-secundaria	Más de 4 años de post-secundaria
10º percentil	$3.451.569	$4.580.462	–	–	–
20º percentil	$5.467.425	–	–	–	–
25º percentil	–	–	–	–	–
30º percentil	–	–	–	–	–
40º percentil	–	–	–	–	–

5. Las estimaciones por sobre el nivel previsto deben considerarse con cautela porque la relación entre salarios y acumulación se ve afectada por dos factores: la densidad de las cotizaciones de una persona y la tasa de rentabilidad del sistema. Mientras esta última es un parámetro del sistema, la densidad de las cotizaciones es una variable de comportamiento. Las normas del sistema actual desalientan las cotizaciones en el sistema de seguridad social que sobrepasen

los 20 años de cotizaciones acumuladas de los trabajadores cuyos salarios imponibles sean lo suficientemente bajos como para hacerlos acreedores a la PMG. En consecuencia, cabe esperar una reducción (limitada a 20 años) en la densidad de las cotizaciones de los trabajadores con ingresos cercanos al salario mínimo[23].

6. Una de las deficiencias de las normas actuales es que en la práctica no se exige la cancelación de la cotización mínima. En particular, si un trabajador declara recibir un ingreso por un trabajo de jornada parcial, la cotización mínima adopta, en efecto, un valor inferior al salario mínimo. Si las autoridades consideraran el empleo de jornada parcial (en relación con la cotización mínima legal) como tal, desaparecería la posibilidad de imponer por una suma inferior al mínimo legal. Lo que se quiere dar a entender es que, en rigor, los años calendario de imposiciones necesarios para tener derecho a recibir una PMG serán más de 20 para los trabajadores que laboran en jornada parcial. Los años efectivos de imposiciones, medidos en salarios mínimos equivalentes para jornada completa, que son necesarios para ser acreedor a una PMG seguirán siendo 20. Asimismo, las autoridades pueden restringir el acceso a la PMG convirtiendo el programa en un sistema en que verdaderamente se midan los medios económicos. En el caso de las mujeres, para analizar su derecho a recibir beneficios permanentes de PMG, se debería tomar en cuenta, como mínimo, la información relativa al acceso a las pensiones de viudez.

5. Conclusiones

La reforma al sistema de pensiones benefició a los cotizantes en tres ámbitos: redujo las cotizaciones; estableció la indexación de los beneficios; y aseguró la sostenibilidad del sistema al atar los beneficios directamente a las cotizaciones. La reforma estableció un pilar distributivo financiado direc-

[23] Estos cálculos suponen que todos los trabajadores dentro de una determinada categoría de escolaridad son idénticos en cuanto a sus patrones de trabajo. Los datos reales se caracterizan por una distribución alrededor de la media. Algunos trabajadores acumulan menos de 20 años de trabajo y otros acumulan más. Los primeros no podrán acceder a la PMG, y algunos de los segundos tendrán suficientes fondos y tampoco accederán a los beneficios de la PMG. De manera que nuestro método sobreestima el costo de la PMG bajo el supuesto de comportamientos invariables. Sin embargo, las reglas del sistema inducen a los trabajadores a cotizar un mínimo de 20 años, y a dejar de cotizar a partir de ese momento, lo cual resulta en un comportamiento igual al que supone nuestro análisis.

tamente con fondos estatales. Estos elementos se complementan para reducir el impuesto a la planilla e incentivar la participación en la fuerza de trabajo y la creación de empleo. Al mismo tiempo, la relación estrecha entre cotizaciones y beneficios significó la eliminación de los subsidios cruzados al interior del sistema, lo cual produjo efectos complejos en la posición relativa de la mujer.

Un análisis cuidadoso del impacto de la reforma permite concluir que ésta alteró significativamente los incentivos de las mujeres a participar en el mercado laboral, a ahorrar y usar el sistema de seguridad social como vehículo para canalizar sus ahorros. En primer lugar, bajo el nuevo sistema no hay un nivel mínimo de cotizaciones para adquirir una pensión. En el sistema antiguo, los que habían cotizado por menos de 10 años no podían obtener beneficios. Segundo, el nuevo sistema garantiza una pensión mínima a aquellos que han cotizado un mínimo de 20 años. En el sistema antiguo también existe una pensión mínima, pero sólo se necesitan 10 años de cotizaciones para acceder a ella. Tercero, el sistema nuevo requiere que los hombres casados construyan una anualidad conjunta que implica una redistribución de fondos hacia la mujer al interior de las parejas casadas. Además, el sistema nuevo permite que las viudas mantengan los beneficios de sus propias pensiones al momento de recibir beneficios de viudez. Esto restablece el beneficio marginal de las cotizaciones individuales de la mujer casada. Cuarto, la reforma aumenta el beneficio de las cotizaciones de la mujer joven debido a que éstas reciben interés compuesto, y reduce el peso relativo de las cotizaciones en los años inmediatamente anteriores a la edad de jubilación del antiguo sistema. Este cambio favorece a las mujeres en relación a los hombres ya que muchas de ellas trabajan cuando jóvenes y luego se retiran de la fuerza de trabajo. Más aún, las mujeres que se mantienen en la fuerza de trabajo tienden a obtener una tasa menor de crecimiento en los salarios que los hombres, de manera que la diferencia relativa entre salarios de hombres y mujeres tiende a crecer con los años en la fuerza de trabajo.

Por sobre todo, el sistema nuevo se caracteriza por su sostenibilidad y por sus incentivos a participar en el mercado de trabajo. ¿Cuál sistema es mejor? Si uno concibe el comportamiento hacia el mercado laboral como algo estrictamente fijo y el rol de la mujer estrictamente en el hogar, es necesario establecer algún sistema para subsidiar a las mujeres de edad avanzada. Pero, dadas las distorsiones que crean los subsidios, probablemente es mejor focalizar los subsidios hacia las mujeres de bajos recursos y no hacia las mujeres de clase media, las que además tienen una probabilidad más alta de trabajar entre 10 y 20 años. Las mujeres de clase media pueden

recibir beneficios de sobrevivientes o anualidades conjuntas, al estilo del sistema nuevo. Más aún, si uno concibe que el rol de la mujer evoluciona y responde a los incentivos del mercado, la nueva estructura es una manera más apropiada de proveer necesidades básicas, de reducir la dependencia y de promover la participación en el mercado laboral.

Sin embargo, el sistema nuevo contiene sus propios *trade-offs* entre equidad y eficiencia, en particular respecto a las mujeres. La PMG beneficia principalmente a las mujeres, dado que ellas ganan menos y cotizan menos años. El análisis de este estudio se basa en el comportamiento de la mujeres afiliadas al sistema, una submuestra de mujeres en edad de trabajar con más apego a la fuerza de trabajo que la mujer típica. En este grupo, tanto la mujer que hoy trabaja alrededor de 20 años como la que trabaja menos tienen una claro incentivo a trabajar por lo menos 20 años de manera de recibir la PMG. Una vez que una mujer que gana un salario bajo (aquella que no llegó a la educación superior) obtiene el acceso a la PMG, el incentivo a cotizar en el sistema desaparece. En efecto, esta mujer está sujeta a una tasa muy alta de impuesto a la cotización marginal en el sistema después de los primeros 20 años. La PMG no sólo es un piso, sino que además se transforma en un techo. De manera que este sistema nuevo está bien diseñado para prevenir que las mujeres queden bajo la línea de la pobreza en edad avanzada, dado el comportamiento actual. Sin embargo, el sistema también mantiene el comportamiento actual de las mujeres de ingresos bajos. Es posible que esta política sea mejor que la que existía antes, pero es claro que Chile puede revisar este enfoque de manera de mantener la garantía básica sin sacrificar los incentivos al trabajo.

El sistema nuevo eliminó los tres sesgos asociados a las pensiones de sobrevivencia. En el sistema actual, las pensiones de sobrevivientes son financiadas directamente por el cotizante que deja sobrevivientes. En cambio, en el sistema antiguo, los beneficios de sobrevivientes son financiados con fondos generales. Eso significa que en el sistema antiguo, cuando un hombre rico se casa con una mujer joven pocos años antes de jubilarse, él obtiene una pensión importante hasta su muerte y deja a su joven viuda una pensión generosa financiada fundamentalmente por todos los cotizantes. No es así en el sistema nuevo, ya que el mismo hombre recibirá una pensión menor, de manera que el fondo que quede después de su muerte sea suficiente para financiar una pensión para su joven viuda, quien, con una probabilidad alta, lo sobrevivirá por muchos años. Por tanto, el sistema nuevo eliminó el sesgo que favorecía a los hombres casados (quienes no tenían que hacer provisiones para financiar las pensiones de sobrevivencia), y eliminó también el sesgo a favor de las viudas de los hombres de

altos ingresos, que obtenían pensiones generosas financiadas de los fondos generales. Además, de acuerdo a las reglas a que estaban sujetos la mayoría de los cotizantes en el antiguo sistema, si una viuda tenía su propia pensión —correspondiente a sus propios años de trabajo— a la hora de recibir pensión de viudez ella tenía que elegir entre su propia jubilación y su correspondiente pensión de viudez. En cambio, en el nuevo sistema, las jubilaciones individuales son perfectamente compatibles con las pensiones de sobrevivencia. Esto elimina un sesgo importante en contra de la mujer casada que trabaja en el mercado laboral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baeza Valdés, Sergio, y Raúl Burger Torres (1995). "Calidad de las Pensiones del Sistema Privado Chileno". En S. Baeza y F. Margozzini (ed.), *Quince Años Después: Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

——— y Rodrigo Manubens (ed.) (1988). *Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Barrientos, Armando (1998). "Pension Reform, Personal Pensions and Gender Differences in Pension Coverage". *World Development* 26 N° 1.

Cepal (1998). "América Latina: Proyecciones de Población 1970-2050". *Boletín Demográfico* N° 62 (julio).

Cheyre, Hernán (1991). *La Previsión en Chile Ayer y Hoy: Impacto de una Reforma*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Davis, E. P. (1998). "Pensions in the Corporate Sector". En H. Siebert (ed.), *Redesigning Social Security*.

Diamond, Peter, y Salvador Valdés-Prieto (1994). "Social Security Reforms". En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington D.C.: Brookings.

Edwards, Gonzalo (1997). "Introducción al Análisis de las Rentas Vitalicias". Trabajo Docente N° 58, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Gruber, J., y D. A. Wise (ed.) (1999). *Social Security and Retirement around the World.* University of Chicago Press.

Iglesias, A., y D. Vittas (1992). "The Rationale and Performance of Personal Pension Plans in Chile". Working Paper 867, Banco Mundial.

——— Rodrigo Acuña; y Claudio Chamorro (1990). *10 Años de Historia del Sistema de AFP: Antecedentes Estadísticos*. Santiago: Habitat.

INP, División de Pago de Beneficios. Estadísticas (diciembre, 1998).

James, Estelle, y Dimitri Vittas (1999). "Annuities Markets in Comparative Perspective: Do Consumers Get Their Money's Worth?". Banco Mundial (septiembre). Trabajo presentado en conferencia "New Ideas About Old Age Security Conference", Banco Mundial, Washington D.C.

Murphy, Kevin, y Finis Welch (1990). "Empirical Age-Earning Profiles". *Journal of Labor Economics*, Vol. 8 N° 2.

Sapelli, Claudio; y Torche, Arístides (1988). "El Seguro Previsional de Salud: Determinantes de la Elección entre Seguro Público y Privado, 1990-1994". *Cuadernos de Economía*, Vol. 35, N° 106.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. *Boletín Estadístico* (varios números).

Torche, Arístides, y Gert Wagner (1997). "Previsión Social: Valoración Individual de un Beneficio Mandatado". *Cuadernos de Economía* 34, N° 103.

Valdés Prieto, Salvador, y Gonzalo Edwards (1998). "Jubilación en Sistemas de Pensiones Privados". *El Trimestre Económico* (marzo).

——— (1997). Serie de Estudios Financieros N° 3, "Seguros en los Sistemas de Pensiones". Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux.

——— y Eduardo Navarro Beltrán (1992). "Subsidios Cruzados en el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia del Nuevo Sistema Previsional Chileno". *Cuadernos de Economía* 29, N° 88 (diciembre).

Vittas, Dimitri; e Iglesias, Augusto (1992). "The Rationale and Performance of Personal Pension Plans in Chile". The World Bank Policy Research Working Papers, N° 867.

Wagner, Gert (1991). "La Seguridad Social y el Programa de Pensión Mínima Garantizada". *Estudios de Economía*, Vol. 18, N° 1 (junio), Santiago, Universidad Católica de Chile.

——— (1983). Estudio de la Reforma Previsional: Previsión y Reforma. Efectos en la industria y en el país". Instituto de Economía, Universidad Católica (mayo).

Zurita, Salvador (1994). "Minimum Pension Insurance in the Chilean Pension System". *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N° 1 junio), Santiago, ILADES. □

VOTOS, DINERO Y BUENA POLÍTICA: LAS REGLAS BÁSICAS DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS*

Michael Johnston

Si bien los primeros esfuerzos por regular el financiamiento de las campañas en los Estados Unidos se remontan a principios de este siglo, las disposiciones hoy vigentes comenzaron a promulgarse al inicio de la década de los sesenta y en ellas influyó después, de manera decisiva, el escándalo Watergate. En este trabajo, Michael Johnston señala que el objetivo principal de la legislación norteamericana es evitar el soborno por parte de personas que donan grandes sumas de dinero. Los medios utilizados para ello son, por un lado, la obligación de divulgar las donaciones y gastos, y, por otro, los límites a las donaciones individuales. Estos límites se refieren tanto a la cantidad que una persona puede donar a un candidato (mil dólares) como al monto total que una persona puede donar durante un período electoral (25 mil dólares). También están sujetos a límites los aportes que hacen los Comités de Acción Política (PAC) a los candidatos. Respecto a los gastos, los candidatos al Congreso no están sujetos a ningún tipo de límites en sus desembolsos de campaña. Pero sí hay límites a los gastos de campaña para los candidatos presidenciales que aceptan recibir fondos públicos. En efecto, existe

MICHAEL JOHNSTON. Department of Political Science, Colgate University.

* Quisiera expresar mis sinceros agradecimientos por los útiles comentarios y juicios críticos formulados por Stanley Brubaker, Bertram Levine, Salvador Valdés Prieto, y por varios miembros de la Comisión, así como por la valiosa información sobre aspectos técnicos proporcionada por Bobby Werfel y Greg Scott de la United States Federal Election Commission (FEC). El trabajo fue traducido al castellano por *Estudios Públicos.*

un subsidio público para el financiamiento de las campañas presidenciales, pero sólo está disponible para los candidatos que aceptan limitar sus gastos a cierto monto establecido.

El autor destaca que la legislación presta relativamente poca atención al tema de competencia política, o al problema de si las campañas cuentan con suficientes fondos, o si los fondos están distribuidos de manera amplia. E incluso presta menos atención a la *extorsión*. Si bien la legislación y la mayor parte de las inquietudes de la opinión pública se basan en el supuesto de que los donantes ejercerían un alto grado de poder sobre los candidatos, la situación inversa —advierte Johnston— resulta frecuente, particularmente en el caso de los titulares que buscan su reelección. La influencia de éstos y los requisitos de publicidad total de las fuentes de fondos, señala el autor, desalientan la entrega de aportes a los candidatos aspirantes.

Johnston analiza también otros temas controvertidos como "el dinero blando" (fondos entregados a los partidos al margen de la actual legislación) y "la publicidad de temas específicos" (gastos efectuados por grupos de interés para financiar espacios en medios de difusión, que no se consideran donaciones para campañas). Asimismo, el autor examina varias opciones en materia de regulación del financiamiento político: el uso de subsidios para mejorar el grado de competencia política; alzar, pero no eliminar, los límites a las donaciones; la posibilidad de establecer "fideicomisos ciegos" que eliminarían de plano la publicidad total de las donaciones. También sugiere que la competencia podría aumentar si se aplicaran reglas diferentes para las campañas de los titulares y para las campañas de los aspirantes a los cargos. Johnston plantea que las reformas del financiamiento de las campañas deberían estar dirigidas a aumentar la apertura y la competencia política, y al mismo tiempo a evitar el soborno y la extorsión. Además, deberían complementarse con reformas más amplias del Estado.

1. Introducción

Tanto las democracias nuevas como las ya establecidas enfrentan el desafío de mantener relaciones aceptables entre la riqueza privada y el poder público. Para que exista una democracia de base amplia y sustentable y para que haya crecimiento económico, es necesario que la política y el mercado sean abiertos y competitivos y que las relaciones entre ambos estén altamente institucionalizadas. Ésos son los objetivos hacia los que se ha orientado la liberalización a nivel mundial durante las dos últimas décadas. Pero el mercado y la política democrática difieren entre sí en varios

aspectos fundamentales. La democracia presupone un grado de igualdad ("una persona, un voto") y reglas de procedimiento destinadas a conjugar diferentes intereses para luego transformarlos en políticas públicas con una amplia base de apoyo. Las instituciones democráticas derivan su legitimidad del consentimiento de los gobernados —quienes tienen el poder de cambiar los gobiernos— y se supone que son responsables ante el conjunto de la población. La competencia política es vital, pero está restringida a determinados períodos y procesos y a ciertas clases de resultados. El mercado, en cambio, supone un clima de competencia mucho menos estructurado, tiene poca o ninguna pretensión de ser igualitario y está al servicio de diversos intereses privados sin intentar conciliarlos. Sus actores deben rendir cuentas a accionistas y prestadores, y deben velar ellos mismos por su propio beneficio; la mayoría de las reglas por las que se rige el mercado están destinadas a fomentar procesos ordenados y no resultados particulares. La población, en su mayor parte, tiene escasas posibilidades de expresar su opinión sobre la identidad y las actividades de las personas que toman las decisiones económicas fundamentales. Los regímenes políticos ejercen su poder sobre un territorio y una población determinados; los mercados son influidos por fuerzas e intereses que trascienden las fronteras nacionales y pueden poner trabas al gobierno hasta anular su mandato político. Si bien es esencial que los vínculos entre la política y el mercado sean abiertos y legítimos, los contrastes entre los procesos políticos y el mercado indican que las relaciones entre ambos deben concebirse cuidadosamente a fin de resguardar los valores y la vitalidad de cada sector e impedir que uno de los dos explote al otro. ¿Qué tipos de conexiones entre la riqueza y el poder es preciso fomentar y proteger, y cuáles se deben evitar y penalizar?

En ninguna área resultan más urgentes estas preguntas que en la regulación del financiamiento de las campañas electorales. ¿Cómo podemos financiar los costosos, aunque esenciales, procesos de la política electoral sin que los intereses financieros ejerzan una influencia desmedida, sin que el proceso político se vea despojado y privado de un debate libre y abierto? Ningún país ha encontrado respuestas concluyentes. En este análisis revisaré los orígenes y fundamentos del actual sistema de financiamiento político en los Estados Unidos, realzando tanto sus virtudes como sus inconvenientes y exponiendo algunas de sus consecuencias. Mi objetivo no es emitir juicios sobre las personas y los partidos que participan en la política chilena. Menos aún pretendo sugerir que los Estados Unidos representan un caso ideal. Más bien espero identificar algunas modalidades en que la regulación del financiamiento de las campañas podría inhibir la corrupción y fomentar la buena política.

Para todos es evidente la gravedad de la corrupción. Los casos agudos de corrupción pueden reducir y distorsionar el crecimiento económico, premiar la ineficiencia económica y burocrática, debilitar el grado de responsabilidad del gobierno y disminuir la confianza de la gente en aquellos que ejercen el poder. La corrupción es motivo de gran preocupación no sólo por los recursos que se sustraen y las oportunidades políticas que se pierden; también es síntoma de problemas más profundos en la política y en la economía. Es más, la corrupción tiende a beneficiar a personas y grupos privilegiados, al tiempo que deja pocas alternativas económicas o políticas para los ciudadanos pobres o políticamente débiles. Por estas razones, las prácticas más graves de corrupción pueden llegar a enraizar en las elites políticas y económicas, y prolongarse si la resistencia directa es débil[1].

La buena política no sólo es política libre de corrupción. Se trata de un proceso valioso por derecho propio: permite que la gente tenga voz en las decisiones que afectan a su vida, aumenta la vitalidad de la sociedad civil, crea lazos entre la sociedad y las elites, y ayuda a que los más pobres y débiles sean menos vulnerables. Sin embargo, cuando los legisladores estadounidenses promulgaron las actuales leyes prestaron escasa atención a la buena política. Pese a que muchos concordaron en las prácticas que había que combatir, hubo poca reflexión sobre los aspectos que deberían incentivarse y recompensarse. En consecuencia, se perdieron amplias oportunidades de aumentar la vitalidad de la política y de recuperar la confianza pública.

La buena política contribuye a preservar importantes valores, pero también encierra diversas paradojas:

- Es abierta y competitiva y sus desenlaces electorales no están predeterminados. Sin embargo, produce resultados decisivos que cuentan con una amplia base de apoyo.
- Involucra una cuota de interés propio, pero se desarrolla dentro de un amplio marco consensual de normas, procedimientos y objetivos aceptables.
- Ofrece a los ciudadanos auténticas alternativas, pero no tantas como para que los mandatos se fragmenten y los ganadores no puedan gobernar.
- Moviliza a amplios sectores de la sociedad —no sólo a bandos de elites—, pero no le confiere a ninguno de ellos el poder total (ni la

[1] Michael Johnston, "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" (1998), pp. 149-180. Presentado originalmente en la 9ª Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington, DC, 30 de abril de 1997.

derrota permanente); estar en la oposición no significa aceptar una condición permanente de impotencia o privación.

- Les otorga a los ganadores un poder real de gobierno, pero los considera responsables de sus actos; los ganadores respetan los derechos de los perdedores y emplean el poder y los recursos estatales para gobernar a toda la sociedad y no sólo para beneficio propio o de sus partidarios.

Como lo sugieren estos cinco puntos, la buena política supone un equilibrio entre vitalidad y orden, entre apertura y resolución. Se trata sin duda de ideales, no de realidades: en los Estados Unidos no alcanzamos a satisfacer varios de estos estándares. Muchas personas creen que el proceso político no está particularmente abierto a ellas ni es receptivo a sus puntos de vista. Una encuesta Gallup realizada en 1997 reveló que la mayoría de los entrevistados opina que en Washington los funcionarios elegidos se guían más por presiones de los donantes (77%) que por los intereses del país (19%), y que más personas ven las elecciones como un objeto que "se vende al candidato que pueda recaudar la mayor cantidad de dinero" (59%) que como "una competencia en la cual el triunfo generalmente depende de quién es el mejor candidato" (37%). Por último, el 59% estima que incluso si se introducen reformas radicales, "los intereses especiales siempre encontrarán la forma de mantener su poder en Washington"[2].

En muchas democracias la gente piensa así[3]; ello refleja, en efecto, las desigualdades que existen en una sociedad y el hecho de que si bien todos pueden participar, no todos pueden ganar. Sin embargo, también hay aspectos del sistema norteamericano que intensifican estos recelos. Los partidos políticos están mal organizados e imponen un grado relativamente escaso de disciplina a los funcionarios elegidos. La separación de poderes y el federalismo se traducen en resultados electorales menos que decisivos y los cambios prometidos no se concretan. Las campañas electorales basadas en el uso intensivo de los medios de comunicación —requisito fundamental en un sistema con partidos débiles, bajos niveles de participación y una población que vive predominantemente en las afueras de las ciudades— precisan de grandes recursos financieros, pero hacen muy poco para atraer al electorado. Es así como la mayoría de los votantes enfrentan un sistema

[2] Gallup Poll Archives, "Americans Not Holding Their Breath on Campaign Finance Reform". Los resultados se basan en entrevistas telefónicas con una muestra nacional escogida al azar de 872 adultos mayores de 18 años, realizadas entre el 3 y el 5 de octubre de 1997. El margen de error estimado fue de ± 3%. Los resultados se entregan en http://www.gallup.com/POLL_ARCHIVES/971011.htm

[3] Michael Johnston, "Disengaging from Democracy" (1993).

que eleva sus expectativas de una manera simbólica, pero que generalmente genera mandatos débiles y delega el poder en personas distantes y en procesos que cuesta comprender. Es un error fundamental decir que las elecciones no tienen importancia; aun así, por lo general las campañas estadounidenses no subrayan el efecto que *sí tendrá* una elección, ni tampoco esclarecen la conexión entre los votos emitidos por la gente y las políticas que obtendrán.

Yo sostengo que la actual legislación norteamericana ha ayudado a evitar que las empresas privadas intenten sobornar directamente a los funcionarios públicos elegidos, pero ha hecho muy poco por fomentar la buena política. En verdad, la actual legislación ha reducido la competencia política, ha aumentado el grado de desconfianza pública e inhibido la capacidad de reacción del sistema. Además, ha contribuido poco a evitar la *extorsión* —es decir, a disminuir la capacidad que tienen los funcionarios electos de presionar a los intereses privados. Irónicamente, la obligación de divulgar las fuentes y montos del financiamiento electoral —el aspecto más generalizado y más ampliamente apoyado del actual sistema— tal vez empeora estos problemas. El valor real de los actuales límites a las donaciones y a los subsidios públicos *(matching funds*), fijados en 1976, ha sufrido un desgaste tan grande por efecto de la inflación, que los candidatos deben considerar la recaudación de fondos casi como un proyecto de tiempo completo. Otros asuntos más recientes —en especial el "dinero blando" y la "publicidad de temas específicos"— son ilustrativos a su vez de problemas con la legislación actual. En los Estados Unidos deberíamos considerar alternativas para liberar el flujo de fondos políticos, en particular para los aspirantes. Lo anterior sería posible elevando substancialmente los límites de las donaciones individuales y, en un grado más moderado, los límites de las donaciones de los Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC); otorgando subsidios vinculados a la evidencia de una amplia base de apoyo (en especial para los aspirantes, al inicio de la campaña), y ofreciendo incentivos tributarios a los donantes individuales. Es preciso que revisemos también los sistemas de "transparencia", publicando únicamente información sobre las grandes donaciones. Una idea alternativa, la de "fideicomisos ciegos", que pondrían término a la divulgación pública de las donaciones, podría ofrecer algunas ventajas en el contexto estadounidense, y más todavía en el caso de Chile. Tenemos que considerar modalidades innovadoras de combinar el financiamiento público y privado, y aplicar distintas reglas a las donaciones efectuadas por individuos y a las donaciones de los PAC, así como a los candidatos que van a la reelección (titulares) y a los aspirantes a los cargos. Por último, es necesario dedicar especial

atención a los riesgos de extorsión. A mi juicio, cualquier nuevo enfoque para la regulación del financiamiento de las campañas debería tender a fomentar la buena política y a controlar la corrupción, y debería formar parte de una estrategia más amplia de reforma del Estado.

2. Las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos

En la mayoría de los casos, los esfuerzos destinados a reformar el financiamiento político en los Estados Unidos han surgido como una respuesta a los escándalos. Irónicamente, las reformas promulgadas a raíz de la batahola de Teapot Dome en los años veinte, y las importantes enmiendas introducidas a consecuencia del caso Watergate durante los años setenta no habrían evitado que ocurrieran esas situaciones. Pero han tenido profundos efectos de otro tipo, no todos positivos y muchos de ellos involuntarios. Hoy en día el cohecho y el abuso flagrantes son en general la excepción y no la norma, y la gran mayoría de las campañas se llevan a cabo sin violar la ley. Los intereses económicos son poderosos, pero lo son desde hace mucho tiempo por razones que tienen poco que ver con las donaciones políticas propiamente tales[4]. El papel que juega el dinero es motivo de preocupación legítima: el "dinero blando" (donaciones y gastos electorales no regulados), el costo total de las campañas, la gama de alternativas que se ofrecen en las elecciones y la función del ciudadano común son aspectos importantes para cualquier persona preocupada de la salud de la política democrática, y todos ellos están afectados por las regulaciones actuales. Proteger el sistema electoral de la corrupción sigue siendo un objetivo importante que sólo se ha cumplido de manera imperfecta. En los últimos tiempos, no obstante, uno de nuestros mejores resguardos contra la corrupción ha sido la sana competencia, y cualquier nuevo sistema de normas debe elaborarse teniendo en mente este hecho.

2.1. *Un problema persistente*

La preocupación por el papel del dinero en la política precede a la República. Las primeras campañas para ocupar el cargo de representante de Virginia en la entonces Cámara de los Burgueses (cámara baja), incluso las

[4] Para una descripción clásica, véase E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (1960), especialmente los capítulos II y III.

campañas de figuras luminarias como George Washington, contemplaban la distribución generalizada de alimentos y licores fuertes[5], lo que algunos veían como compra de votos. El papel que jugó el banco de los Estados Unidos al sufragar la campaña presidencial de Henry Clay en 1832 le dio al presidente Andrew Jackson —considerado por el banco como contrario a la renovación de su carta de privilegios— un argumento que él utilizó eficazmente para conseguir la reelección[6]. La primera ley federal sobre financiamiento político, dictada en 1867, "prohibía a los funcionarios federales solicitar donaciones a los trabajadores de los astilleros de la Armada"[7]. La época entre fines del siglo 19 y comienzos del 20 marcó el apogeo de las "máquinas políticas" que se habían organizado en muchas ciudades y también en algunos estados. Las campañas se caracterizaban por la compra de votos, los fraudes en las votaciones y el uso de "electores flotantes" que votaban varias veces; todas ellas, actividades financiadas por medio de comisiones clandestinas y de sobornos pagados por grupos económicos o mediante el robo directo de fondos públicos. Tal vez la más tristemente famosa intromisión del dinero privado en la política nacional ocurrió en la elección presidencial de 1896, cuando el financista Mark Hanna y sus amigos recaudaron la suma sin precedentes de US$ 3,5 millones en favor de William McKinley[8]. Esto llevó a la primera propuesta seria para que el Estado financiara las elecciones federales, formulada por el presidente Theodore Roosevelt en 1905. La Ley Tillman de 1907 no proporcionó financiamiento público, pero sí prohibió las donaciones de empresas y bancos nacionales, impedimento que sigue vigente en la actualidad. En 1910 se exigió por ley que en las campañas para la Cámara de Representantes se revelara información financiera, requisito que en 1911 se hizo extensivo a las campañas senatoriales[9].

Tras el escándalo de Teapot Dome durante la administración de Warren G. Harding, el gobierno promulgó la Ley Federal sobre Prácticas Corruptas (1925). En teoría, esta ley impuso estrictos límites al gasto en las campañas para la Cámara de Representantes y el Senado, tan estrictos que pocos esperaban que alguna vez se acatarían. Pero sólo eran aplicables a los

---

[5] George Thayer, *Who Shakes the Money Tree? American Campaign Financing Practices from 1789 to the Present* (1973); Gil Troy, "Money and Politics: The Oldest Connection" (1997).

[6] U. S. Federal Election Commission (FEC), *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 1, http://www.fec.gov/pages/20year.htm

[7] Michael Johnston, "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" (1998), capítulo 1, p. 5.

[8] FEC, *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 1.

[9] Ibídem.

comités de campaña que funcionaban en dos o más estados, y no se impuso ningún límite a la cantidad de comités que podría tener un candidato. Como consecuencia, se transformó en una práctica común crear cientos de comités que sólo existían sobre el papel, y que se disolvían una vez reunido el máximo de donaciones posibles en su nombre. Las disposiciones que exigían revelar y otorgar acceso público a la información eran débiles, y los candidatos podían eximirse de los límites al gasto y a las exigencias de publicidad si argumentaban que no tenían conocimiento de los gastos que se habían hecho en su nombre. Finalmente, la ley no se aplicó en absoluto a las campañas de elecciones primarias[10], lo cual significó una enorme desventaja en regiones donde ser candidato por el partido dominante equivalía a ser elegido[11]. Pese a su obvia debilidad, o tal vez a causa de ella —jamás fue procesado un candidato de acuerdo con estas disposiciones, y nada menos que un operador político como Lyndon Johnson estimó que la ley era "más bien un resquicio legal que una ley"[12]—, la Ley de 1925 constituyó la base jurídica para el financiamiento de las campañas federales durante cerca de medio siglo.

La Ley Hatch de 1939 (reformada en 1940 y nuevamente en 1993) extendió las regulaciones federales a las elecciones primarias y revisó los límites a las donaciones y a los gastos para las campañas de los candidatos al Congreso. Con todo, sus cláusulas más radicales fueron las que regularon la participación política de los empleados federales (y de otros, como los funcionarios estatales y locales, e incluso de algunos ciudadanos particulares empleados en programas financiados con fondos federales)[13]. Aun cuando las reformas de 1993 relajaron algunas restricciones, aún permanecen complejas normas que restringen la participación política de los funcionarios públicos no elegidos. La Ley Taft-Harley de 1947, cuyo objetivo principal era debilitar a los sindicatos, también transformó en un acto ilegal para los sindicatos y las empresas realizar gastos en campañas federales que se atribuyeran directamente a ellos mismos. En 1966 el Congreso promulgó

---

[10] "Elecciones primarias" son aquellas en las que se nominan los candidatos para un cargo, en las que se escogen delegados para las convenciones que nominarán a los candidatos para un cargo, o en las que los votantes expresan su preferencia con respecto a los candidatos que están postulando a la nominación. Se celebran antes de las *elecciones generales*, en las que efectivamente se llena el cargo.

[11] Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (1982), capítulo 6.

[12] Anthony Lukas, *Nightmare: The Underside of the Nixon Years* (1976), p. 186.

[13] Para un análisis exhaustivo de la Ley Hatch, véase U. S. Office of Special Counsel, *Political Activity ("Hatch Act")*, http://www.access.gpo.gov/osc/

una legislación que dispuso la entrega de financiamiento público a las campañas para elecciones generales presidenciales por medio de aportes a los partidos políticos[14]. Esta ley fue derogada al cabo de un año, pero algunas de sus principales disposiciones se pusieron en práctica más adelante (entre ellas cabe destacar el *income tax checkoff*, esto es, la inclusión de un casillero en la declaración de impuestos federales a la renta que permite a los contribuyentes consentir que se destine un porcentaje de sus impuestos a un fondo para subsidiar las campañas). Finalmente, en 1970 el Congreso aprobó un proyecto de ley que regulaba los gastos de campaña destinados a financiar espacios televisivos, pero este proyecto fue vetado por el Presidente Nixon aduciendo que atentaba contra la libertad de expresión.

2.2. *Las actuales regulaciones básicas*

Tal como ocurrió con la legislación de 1925, en la ley actual influyeron poderosamente los escándalos —en este caso el de Watergate, que culminó con la renuncia de Richard Nixon. Y al igual que con la legislación anterior, de poco hubieran servido las leyes actuales para evitarlos. La historia realmente comienza antes de Watergate: la Ley de Ingresos de 1971[15] restableció el *income tax checkoff*, lo que permitió crear un fondo destinado a las campañas presidenciales disponible para los comités de campaña, no para los partidos. El *income tax checkoff* se aplicó en 1973, y los primeros recursos se distribuyeron en 1976. La Ley de Ingresos estableció que los candidatos presidenciales que aceptan financiamiento público no podían efectuar gastos de campaña por un monto superior al de la subvención pública, y les prohibió aceptar donaciones privadas[16]. Casi al mismo tiempo, en 1971, el Congreso promulgó la Ley de Campañas Electorales Federales (Federal Election Campaign Act, FECA). Ésta dispuso la amplia divulgación de las donaciones y de los gastos relativos a las campañas de todas las elecciones federales, tanto primarias como generales; impuso límites a los gastos de las campañas en medios de comunicación y al uso de los fondos personales de los candidatos; asimismo, abolió la legislación de 1925. La FECA también estableció un medio por el cual cualquier grupo, incluso los sindicatos y las empresas, puede reunir donaciones indi-

---

[14] U. S. Federal Election Commission (FEC), *Public Funding of Presidential Elections*, http://www.fec.gov/pages/pubfund.htm

[15] Public Law 92-178; 26 USC 9001 *et. seq.*

[16] Public Law 92-225; 2 USC 431 *et. seq.*

viduales voluntarias. Éste fue el origen de los Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC) que hoy conocemos[17].

Estas dos leyes sentaron una nueva base para el financiamiento de las campañas federales, prometiendo generar información financiera sobre las campañas en una escala y con una facilidad de acceso sin precedentes. Pero antes ocurrió un interesante episodio: si bien la legislación de 1971 fijó la fecha en que la ley de 1925 quedaría derogada, sus propias disposiciones no entraron en vigor sino hasta 60 días después de haber sido aprobada. El Presidente Nixon dilató cuanto pudo la promulgación de la ley, que recién tuvo lugar el 2 de febrero de 1972. Como resultado de lo anterior, la nueva legislación no entró en vigencia sino hasta cerca de un mes después de que la antigua fuera derogada el 10 de marzo. De modo que hubo un período durante el cual el país careció de una ley federal sobre donaciones privadas a las campañas, y en ese lapso el Comité de Reelección del Presidente Nixon se dedicó a recaudar fondos de las empresas en una escala inaudita[18].

2.3. *Reformas post-Watergate*

El caso Watergate suscitó una demanda generalizada por depurar la política y, en 1974, se introdujeron importantes reformas que ampliaron la legislación de 1971. El escándalo Watergate contribuyó a crear una sensación general de que había demasiado dinero en juego en la política, de que sus fuentes y sus usos deberían revelarse y regularse, y de que el ciudadano común necesitaba contar con alguna herramienta para contrarrestar la posible influencia de grandes donantes individuales. Se pensaba que el estado de salud del proceso político era básicamente aceptable y podría mantenerse así si se lo protegía de la influencia excesiva de los intereses de los adinerados. Aspectos tales como la competencia política, la facilidad de penetración de nuevos grupos e ideas, los niveles de confianza y participación pública, el papel de los partidos políticos, el grado de responsabilidad y el carácter decisivo de los resultados electorales no fueron objeto de un debate muy profundo. Tampoco se discutió el asunto de si en realidad *había* demasiado —o demasiado poco— dinero, o si éste estaba distri-

[17] Aun cuando fue organizado por dirigentes sindicales en los años cuarenta, y no creado en virtud de las normas de la FECA, muchos observadores consideran que el Comité de Educación Política —Committee on Political Education (COPE)— de la AFL CIO fue el primer comité de acción política.

[18] Lukas, *Nightmare: The Underside of the Nixon Years* (1976), pp. 186-187.

buido de manera excesivamente desigual como para permitir una sana competencia.

De esta manera, las reformas introducidas en 1974[19] se refirieron en su mayor parte al flujo de fondos. Se impusieron límites a las donaciones de individuos, de Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC) y de partidos, y a los gastos de los comités de campaña. También se agregó una disposición que contempla la entrega a los candidatos presidenciales, durante la fase de primarias, de un subsidio de 100% de lo recaudado por éstos en donaciones individuales de al menos 250 dólares (véase recuadro más adelante para una descripción más detallada). Pese a que la FECA de 1971 estableció nuevas e importantes funciones administrativas para la aplicación de la ley, no había creado una entidad que las pusiera en práctica: las funciones las ejercían de manera fragmentaria el Secretario de la Cámara de Representantes, el Secretario del Senado, el Tribunal de Cuentas y el Departamento de Justicia. Las reformas de 1974 remediaron este problema al crear una Comisión de Elecciones Federales (Federal Election Commission, FEC), políticamente independiente (véase cuadro resumen en las sección 2.5). Una última disposición estableció otorgar fondos provenientes del *income tax checkoff* a los partidos políticos para que financiaran el costo de sus convenciones nacionales.

2.4. *Financiamiento de las campañas y libertad de expresión*

El principal debate sobre la buena política —que tuvo, en fin, un alcance limitado— se llevó a cabo en 1974, durante una demanda judicial contra las reformas. Los detractores de las reformas veían en los límites a las donaciones y los gastos una expresión política restrictiva que violaba la Primera Enmienda de la Constitución. A raíz del método usado para nombrar a los miembros de la FEC, los detractores también plantearon algunos temas de controversia relativos a la separación de poderes. La impugnación fue finalmente acogida por la Corte Suprema en el caso *Buckley v. Valeo*[20]. En su fallo del 30 de enero de 1976, la Corte resolvió mantener la mayoría de las disposiciones de la ley, pero declaró inconstitucionales algunos elementos claves. A juicio de la Corte, los límites a las donaciones eran aceptables debido al interés que tiene el gobierno en proteger de la corrupción el proceso electoral[21]. Del mismo modo, el financiamiento público y la exi-

[19] Public Law 93-443.

[20] *Buckly v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

[21] Para un análisis del concepto que tiene la Corte sobre corrupción, véase Thomas F. Burke, "The Concept of Corruption in Campaign Finance Law" (1997), pp. 127-149.

gencia de publicidad adquirieron nivel constitucional. Sin embargo, los temas relativos a la Primera Enmienda eran más problemáticos: los límites a los gastos, sostuvo la Corte, "imponen restricciones considerablemente más severas a las libertades de expresión y asociación política protegidas por la Constitución [...] que las limitaciones a los aportes financieros"[22]. Se suprimieron, en consecuencia, los límites máximos a los gastos de campaña para los candidatos que no recibieran financiamiento público. Sin embargo, la Corte aceptó que cuando el candidato estuviera de acuerdo en recibir el subsidio público, se le pudiera imponer como requisito, para recibir ese subsidio, aceptar voluntariamente un límite para su gasto total. En la práctica, esto significó que los límites máximos a los gastos globales de campañas se aplicarían sólo a los candidatos presidenciales que aceptaran recursos públicos. Puesto que no se proporcionaron fondos estatales a las campañas para el Congreso, a éstas no se les podía aplicar límites. En cuanto a la separación de poderes —es decir, respecto a los problemas relativos a la división de poderes y a la igualdad entre las ramas del gobierno federal— la Corte estableció que la disposición de 1974, que facultaba al Congreso para designar a cuatro de los seis miembros de la FEC, era inconstitucional, pues dichos funcionarios estarían desempeñando tareas del Poder Ejecutivo.

El fallo del caso *Buckley* anuló importantes secciones de la ley de campañas federales (FECA), justo cuando la nación estaba emprendiendo la primera campaña presidencial después del escándalo Watergate. Con todo, la Corte señaló claramente los cambios que eran necesarios, y el Congreso actuó con relativa rapidez. Las reformas que se aplicaron a la FECA en 1976 —la eliminación de los límites a los gastos para los candidatos que no recibieran financiamiento público, y el requisito de que los seis miembros de la FEC debían ser propuestos por el Presidente y confirmados por el Senado— se promulgaron en mayo y entraron a regir rápidamente. Estas reformas también restringieron los procedimientos por los cuales los PAC podían solicitar donaciones y establecieron que todos los PAC creados por una misma empresa o sindicato se considerarían como una sola entidad para efecto de los límites a las donaciones.

Desde 1976 la ley ha sido modificada en diversas ocasiones. En 1979 se introdujeron reformas para fortalecer las actividades de los partidos políticos a nivel estatal y local, para aumentar la cantidad de recursos destinados a las convenciones presidenciales y para transformar la publici-

[22] *Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

dad en un proceso menos complicado[23]. Otras modificaciones posteriores prohibieron los honorarios destinados a los funcionarios federales, dejaron sin efecto un resquicio legal que permitía que los congresistas elegidos antes de 1980 destinaran los fondos de campaña sobrantes a su uso personal, y, una vez más, se elevó el monto asignado a las convenciones. En 1983, un fallo de la Corte Suprema (en el caso *Inmigration and Naturalization Service v. Chanda*[24]) cambió la manera en que los miembros de la FEC y sus colegas de otros organismos reguladores emitían sus resoluciones. Anteriormente, el dictamen de una Comisión tenía fuerza de ley a menos que el Congreso votara específicamente para invalidarlo; la Corte, considerando que esta situación vulneraba la separación de poderes, prohibió esos arreglos de "veto legislativo". Otra legislación le asignó a la FEC la responsabilidad de aplicar la ley del "votante motorizado" (la Ley Nacional de Inscripción de Votantes de 1993, destinada a facilitar la inscripción al vincularla a procesos como la solicitud de licencias de conducir). Y en 1993, en respuesta a la inquietud de que e*l income tax checkoff* voluntario no estaba produciendo suficientes ingresos, fue aumentado a US$ 3 por cada contribuyente.

2.5. La ley actual

Los siguientes son los aspectos esenciales de la actual legislación que regula el financiamiento de las campañas de elecciones federales:

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS REGULACIONES DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS FEDERALES EN LOS ESTADOS UNIDOS (AGOSTO DE 1988)

Límites a las donaciones

- *Individuos:*
  - Pueden aportar hasta US$ 1.000 a un determinado candidato a un cargo federal, por una vez durante el proceso de elecciones primarias, y por una vez durante la campaña para las elecciones generales (salvo a los candidatos a la presidencia, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público —véase más abajo).

[23] Public Law 96-187.
[24] *Inmigration and Naturalzation Service v. Chanda*, 462 US 919.

  - Pueden aportar hasta US$ 20.000 por año calendario al comité nacional de un partido, y hasta US$ 5.000 por año a un partido estadual o local para apoyar a candidatos en elecciones federales.
  - Sus aportes están limitados a US$ 25.000 por año calendario.

- *Comités de varios candidatos* (comités de partido o PAC)
  - Pueden donar hasta US$ 5.000 a un candidato en la fase de elecciones primarias, y hasta US$ 5.000 en la campaña de elecciones generales (salvo a los candidatos presidenciales, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público).
  - Pueden contribuir anualmente hasta con US$ 15.000 a un comité nacional de partido, y con US$ 5.000 a un comité de partido estatal o local, y el total de sus donaciones no está sujeto a límites.
- *Las donaciones en efectivo* no deben exceder los US$ 100.
- *Otros comités políticos* están sujetos a los mismos límites que los individuos en cuanto a sus aportes a candidatos y comités de partidos, pero no a los límites generales a las donaciones.
- *Las empresas, los sindicatos y los que tienen contratos con el Estado federal* no están facultados para realizar ningún tipo de donación o gasto, pero pueden crear organizaciones (Political Action Committees o PAC) para recaudar donativos voluntarios.
- *Las donaciones a comités que realizan gastos independientes* están sujetas a los mismos límites que las demás donaciones, y se suman a los límites generales anuales para donantes individuales.
- *Las donaciones para financiar a grupos de apoyo* no están sujetas a límites.
- *Los ciudadanos extranjeros* no pueden realizar ningún tipo de donación.

Límites a los gastos

- *Los límites a los gastos* se aplican sólo a los candidatos presidenciales que aceptan *matching funds* (esto es, subsidios que complementan el ciento por ciento de las donaciones privadas), y a los candidatos presidenciales, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público (véase la sección sobre “financiamiento público”).
  - *Los aspirantes a la nominación presidencial por un partido* que aceptan *matching funds* están sujetos al Límite de Gastos Nacionales (US$ 30,91 millones en 1996) durante la fase de elecciones primarias, y a un límite por estado de US$ 200.000 más un ajuste por inflación, o 16 centavos multiplicados por la población en edad de votar más un ajuste por inflación, cualquiera sea la cantidad mayor.
  - A los candidatos nominados por los partidos se les ofrece una subvención (US$ 61,82 millones en 1996) proveniente del Fondo para Campañas Presidenciales, y si la aceptan pueden gastar sólo ese dinero.

- Los candidatos que aceptan *matching funds*, y los nominados que aceptan financiamiento público, pueden gastar no más de US$ 50.000 de sus propios fondos en la fase de elecciones primarias, y la misma cantidad en la campaña de elecciones generales.
- Los candidatos nominados por los partidos que aceptan financiamiento público (*matching funds*) no pueden aceptar donaciones privadas para gastos de campaña, pero sí pueden aceptar donaciones privadas, y pueden gastar un monto limitado, fuera de los límites de la subvención federal, para sufragar los costos que supone el cumplimiento de la ley federal.

- *No hay límites de gastos* para los candidatos a la Cámara de Representantes o al Senado, o para los candidatos presidenciales que declinan recibir fondos públicos.
- *Los gastos independientes* —gastos por concepto de "mensajes que expresamente propugnan la elección o la derrota de candidatos claramente identificados"— en que incurren individuos, grupos o comités, están autorizados y *no están sujetos a límites*.
- *No se aplican límites federales* al "dinero blando", es decir, a las donaciones para actividades proselitistas o destinadas a fortalecer a un partido, o para campañas al interior de determinados estados según las leyes de dichos estados.
- *Los gastos de los partidos a nivel nacional* en nombre de los candidatos presidenciales nominados que aceptan fondos públicos ("gastos coordinados de los partidos") se limitan a dos centavos multiplicados por la población en edad de votar más el reajuste del costo (US$ 11,994 millones para 1996).

Financiamiento público

- Sólo se aplica a las campañas presidenciales.
- Los aspirantes a ser nominados como candidato por un partido pueden recibir *matching funds*. Para tener derecho a este beneficio:
  - — Los candidatos deben inscribirse en la Comisión Federal de Elecciones y estar dispuestos a cumplir con los límites a las donaciones y los gastos, y con los requisitos de publicidad.
  - — Los candidatos deben demostrar que cuentan con una base de apoyo al reunir, por lo menos, US$ 5.000 en donaciones individuales de US$ 250 o menos en cada uno de veinte estados.
  - — Una vez cumplidos los requisitos, los candidatos reciben fondos públicos que igualan los primeros US$ 250 de cada donación individual, hasta totalizar el 50% del Límite de Gasto Nacional.
  - — Para tener derecho a recibir *matching funds*, el candidato debe obtener las donaciones en forma de cheques o giros postales; las donaciones en especie, la adquisición de entradas para banquetes, los gastos independientes y medios de apoyo similares no se consideran requisitos que habiliten para recibir *matching funds*.

— Los candidatos que dejan de realizar campañas en forma activa pueden seguir recibiendo *matching funds*.

- *A los candidatos a la presidencia nominados por los partidos* se les ofrecen subvenciones provenientes del Fondo para Campañas Presidenciales.
  — A los candidatos nominados por los partidos mayoritarios se les ofrece una subvención completa (US$ 20 millones más un ajuste por inflación, lo que sumó un total de US$ 61,82 millones en la campaña de 1996) y, si aceptan fondos públicos, pueden gastar sólo ese dinero.
  — A los candidatos nominados por los partidos minoritarios (los de colectividades que han recibido entre un 5% y un 25% de los votos en la elección presidencial anterior) se les ofrece una subvención en proporción a los votos obtenidos en la elección presidencial más reciente.
  — Los candidatos independientes y de nuevos partidos que obtienen más del 5% de la votación pueden recibir fondos después de la elección en proporción a la votación alcanzada.
  — Los candidatos nominados por los partidos minoritarios que aceptan fondos públicos pueden recibir donativos privados, pero están sujetos a los mismos límites de gastos y exigencias de divulgación que los candidatos nominados por los partidos mayoritarios.

- Los partidos reciben fondos públicos (US$ 12,364 millones en el caso de los partidos mayoritarios en 1996) para sufragar el costo de sus convenciones para nominar a los candidatos, y pueden gastar sólo ese dinero; los partidos minoritarios reciben una subvención a prorrata.
- El Fondo para Campañas Presidenciales se genera por medio de donaciones de contribuyentes individuales que marcan un casillero en su declaración federal de impuesto a la renta (el llamado *income tax checkoff*); en un principio el aporte era de US$ 1 por cada contribuyente, pero esa cifra se aumentó a US$ 3 en 1993. Los fondos los distribuye el fisco estadounidense.

Notificación y publicidad

- Los comités de candidatos, los comités de partidos y los Political Action Committees (PAC) deben notificar a la Comisión de Elecciones Federales (FEC) todas las donaciones, todos los gastos que superen los US$ 200 anuales y todas las deudas.
- *Todos los gastos independientes que alcancen un total superior a US$ 200* en un año calendario deben notificarse a la FEC.
- Los candidatos a presidente y vicepresidente también deben *presentar* a la FEC un *informe de sus finanzas personales*; los titulares de esos cargos presentan informes anuales a la Oficina de Ética del Gobierno (Office of Government Ethics, OGE).

- *Los informes se colocan a disposición del público* dentro de un plazo de 48 horas después de su presentación, ya sea en la Oficina de Registros Públicos de la FEC o bien para consulta computacional en línea.

La Comisión de Elecciones Federales (FEC)

- Creada por el Congreso en 1974, comenzó a funcionar en 1975.
- Los procedimientos de designación de sus miembros fueron modificados después del fallo emitido en el caso *Buckley versus Valeo*, en 1976.
- Está integrada por seis miembros:
  — sus miembros son designados por el Presidente y confirmados por el Senado, para un período de 6 años; cada 2 años se nombran dos miembros;
  — no más de tres miembros pueden pertenecer al mismo partido político;
  — se requieren 4 votos para una intervención de la Comisión;
  — los cargos de presidente y vicepresidente se rotan cada año, y cada miembro ocupa cada cargo una vez durante un período de 6 años.
- La FEC elabora las reglas aclaratorias de la Ley de Campañas de Elecciones Federales (anteriormente sujeta al "veto legislativo" y modificada a raíz del fallo en el caso *Inmigration and Naturalization Service v. Chanda*, 1983).
- Lleva a cabo labores de supervisión y aplicación de la ley:
  — revisión y publicación de informes de divulgación;
  — aplicación de la ley civil;
  — investigaciones criminales, aplicación de la ley, litigación.
- Emprende iniciativas en el área de la educación pública; acoge y revisa las quejas de los ciudadanos.

2.6. *Reformas parciales, en el mejor de los casos*

Tal vez el aspecto más notable de la actual legislación estadounidense es el énfasis que pone en la publicidad y en los límites a las donaciones —y por extensión, en la vigilancia por parte de la prensa y la opinión pública— y no en el financiamiento público o en los límites a los gastos de campaña. Como lo aclaró la Corte Suprema en el caso *Buckley*, el interés del Estado en la prevención de la corrupción no podía pasar por alto las garantías consagradas en la Primera Enmienda. Así, los límites a las donaciones se aplican sólo a los individuos —lo que refleja una preocupación general por la influencia de las grandes donaciones[25]— y los límites a los

[25] Burke, "The Concept of Corruption in Campaign Finance Law" (1997).

gastos de campaña sólo se imponen a los candidatos que aceptan financiamiento público. De modo que existe una considerable asimetría entre las disposiciones que se aplican a las elecciones presidenciales y las que se aplican a las elecciones del Congreso; para estas últimas no se proporciona ningún tipo de financiamiento público, de modo que no están sujetas a ningún límite. Esta situación resulta muy favorable para quienes ocupan escaños en el Congreso, como lo analizaré más adelante. Los congresistas opusieron resistencia al financiamiento público total, y otros vieron en él un mecanismo que socava la participación voluntaria, o una forma de otorgarle al Estado un papel demasiado protagónico en el proceso electoral. También hubo inquietud por el costo fiscal involucrado: el financiamiento total requeriría cuantiosas asignaciones de fondos fiscales, ya que el *income tax checkoff* tiene un potencial limitado como mecanismo de recaudación de fondos. De hecho, aun cuando la aprobación por parte de los contribuyentes del destino de una fracción de sus impuestos para el financiamiento de campañas electorales no implica un aumento en la carga impositiva de los contribuyentes ni reduce el monto de ninguna devolución, son pocos los contribuyentes que lo hacen (sólo el 15%). Tal vez algunos desean escoger a los destinatarios de cualquier donación que quieran realizar —opción que podría cobrar fuerza si aumenta el monto del *income tax checkoff*—, mientras que otros quizás miran el proceso con escepticismo o no lo entienden. Por otra parte, también hay quienes no pueden manifestarse porque no pagan impuestos personales a la renta. En términos absolutos, el costo del financiamiento público total para todas las campañas en todos los niveles —cerca de US$ 4.800 millones en 1996— no sería particularmente alto tomando en cuenta lo que cuestan los programas federales. Pero la mayoría de los ciudadanos lo consideraría un esfuerzo de los políticos por asignar fondos para su propio beneficio.

La transparencia o divulgación de información encontró una acogida mucho más amplia. La perspectiva básica de los reformadores era que la actividad política estadounidense se conducía de una manera esencialmente razonable, pero estaba amenazada por la influencia excesiva de los intereses de los adinerados. Rara vez se intentó precisar en forma clara y detallada quiénes eran esos intereses y qué peligros planteaban. En otros escritos[26] he sostenido que la legislación se basó en el "mito del pez gordo" que define a los grandes donantes individuales como la principal amenaza. Si ése hubiera sido el caso, la creación de un régimen legal que impone límites a las donaciones individuales, que descansa en gran medida en la publici-

[26] M. Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (1982), capítulo 6.

dad e incentiva la creación de PAC para recaudar pequeñas contribuciones, hubiera sido una medida muy sensata. Los donantes individuales acaudalados, sin embargo, desempeñan un papel relativamente secundario en el proceso —lo que hacen, a menudo, es contribuir a que los aspirantes a los cargos (en ocasiones ellos mismos) se vuelvan competitivos y no intenten comprar la lealtad de los congresistas que van a la reelección. Por otra parte, hoy existe la opinión generalizada (errónea, a mi juicio) de que los PAC son agentes de un cohecho legalizado.

La "buena política" como tal recibió escasa atención. Quizás se estimó que se encontraba fuera del alcance de las reformas a las campañas, o del mandato que las impulsaba; o tal vez ocurrió que las leyes fueron moldeadas por personas que tenían considerables intereses en el sistema establecido. En todo caso, las reformas son notablemente restringidas en algunos aspectos —en especial en el grado de financiamiento público— y muy amplias en otros, como el alcance de la transparencia y la difusión de los datos requeridos. A su vez, el poder político de la riqueza se entendió en términos estrechos: se presumía que los intereses de los ciudadanos acaudalados ejercían influencia más que nada por medio de donaciones a las campañas, que impedían al mismo tiempo que la gente común hiciera oír su voz. Puede que haya un grado considerable de verdad en esa noción si sólo analizamos las fuentes del financiamiento político, pero los procesos de mercado son tan poderosos y se encuentran tan generalizados, que la riqueza y aquellos que la poseen serían políticamente poderosos incluso si las donaciones privadas a las campañas fueran prohibidas por completo. La noción de que la soberanía popular se restablecería una vez que las campañas fueran aisladas de la influencia de grandes donantes individuales, y cuando la divulgación de información permitiera a los votantes comunes percibir y reaccionar frente al flujo de fondos de las campañas, despierta numerosas dudas.

2.7. *¿Qué tan eficaces han sido las leyes?*

Dentro de su propio contexto, la FECA ha funcionado bien. Los límites a las donaciones gozan de amplia aceptación y se acatan dentro del marco de las actividades a las que se aplican (también es cierto que se *evaden* cada vez con mayor frecuencia, problema en el que insistiré más adelante). La FEC ha acumulado un enorme caudal de datos, que han sido una bendición para algunos periodistas y para muchos investigadores, aunque la percepción que tiene el público de cómo influye el dinero en la política no es todavía muy precisa. La FEC aplica las leyes y difunde

información con eficacia, y su independencia política nunca ha sido seriamente cuestionada.

Aun así, también hay problemas. Algunos tienen que ver con el paso del tiempo: la mayoría de las cifras en dólares no han sido modificadas a pesar de más de dos décadas de inflación. El aumento a US$ 3 del *income tax checkoff* en 1993 reflejó la preocupación de que el Fondo para Campañas Presidenciales pronto resultaría insuficiente para sufragar sus obligaciones[27]. Pero el monto máximo permitido para las donaciones individuales a un candidato —US$ 1.000 en 1976— tenía un valor de sólo US$ 324,03 (con el ajuste por inflación) en 1997[28]. Por añadidura, los costos de publicidad, consultoría, sondeos, propaganda por correo directo y otros elementos accesorios de las campañas perfectamente pudieron haber subido más rápido que los precios de los artículos de consumo básicos. No todos los efectos de esta gradual contracción de los límites como consecuencia de la inflación han sido negativos. Si se tiene en cuenta que una campaña típica para un asiento en disputa en la Cámara de Representantes cuesta más de medio millón de dólares, un solo PAC que aporte el máximo de US$ 5.000 —nivel que pocas donaciones alcanzan en realidad— probablemente estará financiando sólo el 1% o menos de la campaña[29], hecho que pocos críticos del "poder de los PAC" mencionan. Para las campañas senatoriales y presidenciales el porcentaje es mucho menor.

La devaluación gradual de las donaciones y de los *matching funds* suscita, sin embargo, una inquietud más general, que ha recibido poca atención en el debate público: esto es, si acaso el financiamiento disponible es *demasiado exiguo*. En 1996, los 1.680 candidatos que postularon a la Cámara de Representantes gastaron un total de US$ 472.530.000. En términos globales, esta cantidad resulta impresionante, en especial si se considera que fue aportada en forma íntegra por el sector privado. Sin embargo, aun si hacemos a un lado el problema de las ventajas con que cuentan los titulares que van a la reelección y el financiamiento deficitario de los aspirantes, dicha cifra representa sólo $ 3,23 por votante inscrito[30]. Los niveles crónicamente bajos de participación electoral plantean la pregunta de si ese monto es suficiente o no. El deterioro del valor de las donaciones, junto con el alza en los costos de las campañas, significa a su vez que los candidatos deben destinar más tiempo a la recaudación de fondos —lo cual no contri-

---

[27] Anthony Corrado, *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections* (1993).

[28] Fuente: MFS Consumer Price Inflator/Deflator, http://www.mfs.com/education/work_calc/infldef.html

[29] Mis agradecimientos a Bertram Levine con respecto a este punto.

[30] Cifras de U. S. Federal Election Commission (FEC), http://www.fec.gov

buye a mejorar la calidad de la representación y amenaza en transformar las actividades de servicio al distrito que realizan los candidatos en veladas operaciones para recaudar fondos. La cuestión de qué cantidad de dinero se considera excesiva, o deficitaria, siempre estará sujeta a discusión, ya sea que nos centremos en las sumas agregadas o en los recursos a disposición de los titulares y los aspirantes. Es más, en el momento en que la legislación fue promulgada, no era algo obvio que el exceso de dinero disponible para las campañas fuese la causa originaria de la corrupción —real o aparente— en la política estadounidense, y en los años que han transcurrido desde entonces el valor decreciente de las donaciones ha hecho que esa interrogante se vuelva más apremiante y menos clara.

Es evidente que el deterioro del valor de las donaciones aumenta el incentivo para encontrar maneras de burlar los límites. Esta circunstancia, sumada a la creciente ingeniosidad de donantes y organizadores de campañas, ha dado origen a una serie de prácticas no contempladas en la actual legislación, dos de las cuales resultan particularmente polémicas. Una es el tráfico de "dinero blando": donaciones a partidos políticos y no a candidatos, en apariencia destinadas a actividades de fortalecimiento de un partido o de proselitismo, o donaciones recibidas en forma indirecta por los candidatos por intermedio de comités que funcionan en estados con regulaciones menos estrictas. La otra es la "publicidad de temas específicos": un grupo nacional contra el aborto, por ejemplo, puede difundir una cantidad ilimitada de anuncios en un distrito donde un candidato rechaza y el otro favorece la liberalización del aborto, y no tiene que dar cuenta de sus gastos siempre que en la propaganda se abstenga de nombrar a candidatos específicos. Los detractores sostienen que esos mensajes entran en la categoría de gastos independientes —gastos de comités independientes o de individuos en favor de, o en contra de, candidatos cuyos nombres se mencionan de manera específica en el curso de una determinada campaña, que deben notificarse a la FEC— y por tanto deben regularse. Más adelante agregaré algo más sobre estos dos temas.

2.8. *¿Se está contribuyendo a una buena política?*

Otros temas diversos tienen que ver con repercusiones más amplias de la ley, intencionales o no. Un problema que aún perdura se relaciona con el hecho de que las reformas hicieron abrigar esperanzas de que vendría una era de política más limpia. Esto ocurrió en parte por las exigencias de los reformadores; en parte por la percepción de que si bien era necesario

proteger a la política del exceso de dinero, el proceso era esencialmente adecuado; y en parte por los vínculos entre la ofensiva en favor de la reforma y el escándalo Watergate. Sin embargo, la opinión pública no se encontraba, en realidad, suficientemente preparada para experimentar los efectos de la ley, dos de los cuales revisten particular importancia. En primer lugar, la publicidad reveló la existencia de flujos de fondos que con toda probabilidad habían estado circulando durante mucho tiempo, pero que al parecer habían adoptado un nuevo curso. La FEC señala que "[e]n 1968, cuando aún regía la ley antigua, los candidatos a la Cámara de Representantes y al Senado declararon gastos por US$ 8,5 millones, mientras que en 1972, tras la aprobación de la FECA, los gastos declarados por los candidatos al Congreso subieron a US$ 88,9 millones"[31]. Pese a que el aumento fue más aparente que real, refleja cómo el poder de la publicidad puede cambiar las percepciones. Es probable que la coincidencia de esas revelaciones con los escándalos ocurridos entre 1972 y 1974 ayudó a crear la percepción de que había una ola de dinero corruptor, y contribuyó a que en las reformas de 1974 y 1976 se hiciera hincapié en los límites a las donaciones y gastos, y no en las medidas que promovían una competencia política más amplia. En todo caso, una percepción generalizada (aunque difusa) de que la política nacional ha sido envilecida por el poder del dinero es uno de los problemas más graves que socavan hoy la confianza en el sistema, e irónicamente es en parte producto del *éxito* de la publicidad.

Una segunda consecuencia, más importante en el largo plazo, ha sido la manera en que la FECA beneficia a los titulares en la Cámara de Representantes y en el Senado e inhibe los cambios en el sistema de partidos. Hasta qué punto se trató de un fenómeno "casual", sigue siendo un tema de debate, ya que los propios congresistas titulares redactaron la ley. Pero los partidarios de la reforma no describieron sus propuestas como una legislación para proteger a los titulares, ni tampoco era ésa la intención de los ciudadanos al darles su apoyo. La FECA no creó estas ventajas por sí sola; y cabe recordar que las altas tasas de reelección de los titulares podrían reflejar su eficiencia como representantes y proveedores de servicios a su distrito electoral. Aunque la ley no dificulta la vida de los aspirantes, porque estos últimos y los titulares que van a la reelección reciben un trato similar en cuanto al flujo de fondos en cualquier elección, los titulares gozan de muchas otras ventajas. Algunas de ellas son beneficios acumulativos propios de su cargo y otras nacen de disposiciones legales.

Entre las primeras se incluye un masivo reconocimiento del nombre gracias a campañas anteriores, el potencial noticioso propio de un cargo

[31] FEC, *Twenty Year Report*, capítulo 1, p. 2.

público, y la existencia de redes establecidas para la recaudación de fondos y organización de campañas. Personal de tiempo completo, pagado a través de la nómina pública, tanto en Washington como en oficinas de los distritos electorales, desempeña funciones de asistencia social y de comunicaciones. Los titulares tienen acceso gratis a estudios de televisión y radio, privilegios de envío de correspondencia sin costo, y sitios de internet subsidiados por el gobierno federal. Estas ventajas son parte y producto del hecho de representar a los votantes, y de ninguna manera constituyen una práctica corrupta. Pero al fin y al cabo son ventajas que suponen un costo de cientos de miles de dólares, e indican que el enfrentamiento entre el titular de un cargo y el aspirante, los cuales compiten sometiéndose a las mismas reglas y gastando exactamente la misma cantidad de dinero, sigue siendo una carrera desigual donde las disparidades aumentan con el transcurso del tiempo. La mayoría de los titulares que buscan la reelección tienen grandes posibilidades de ganar (situación que es algo menos frecuente en el Senado que en la Cámara de Representantes), lo cual los transforma en mejores alternativas para los donantes, al mismo tiempo que desalienta los aportes a los aspirantes, aumentando aun más las probabilidades de triunfo de los titulares. Así es. A los titulares les resulta más fácil recaudar fondos de campaña que a los pretendientes al cargo; las donaciones de los PAC se canalizan en particular hacia los titulares, en desmedro de los aspirantes, por un amplio margen. Para las campañas del ciclo electoral 1995-1996 de la Cámara de Representantes, los PAC empresariales contribuyeron con US$ 45,84 millones a los candidatos titulares, en comparación con donativos de US$ 1,99 millones a los aspirantes y US$ 5,33 millones a campañas para ocupar asientos vacantes. En cuanto a los PAC en las áreas del comercio, afiliación y salud, las cifras fueron de US$ 33,93 millones para los titulares, US$ 3,84 millones para los aspirantes y US$ 6,10 millones para campañas de asientos vacantes; y en el caso de los PAC sindicales, de US$ 22,25 millones, US$ 11,92 millones y US$ 6,01 millones, respectivamente[32]. El dinero por sí solo no garantiza la victoria, y los titulares son reelegidos por muchos motivos, aparte de sus gastos de campaña. De todas maneras, el sistema actual favorece sistemáticamente a los titulares, lo que puede inhibir la responsabilidad y las iniciativas de cambio.

La FECA no sólo no compensa las ventajas de los candidatos titulares (cuesta imaginar que el Congreso apruebe alguna vez una legislación que establezca un contrapeso), sino que la propia ley también opera en favor de ellos. Por ejemplo, el financiamiento público anticipado podría

[32] U. S. Federal Election Commission (FEC), "PAC Contributions to House Campaigns by Type of Campaign", http://www.fec.gov/finance/pachseye.htm

ayudar a los aspirantes a lanzar campañas convincentes y a recaudar donaciones privadas. Los límites al gasto, combinados con el financiamiento público, podrían restringir la capacidad de los titulares de gastar más que los aspirantes. Con todo, ninguna de estas propuestas se aplica a las campañas para el Congreso. Por consiguiente, los aspirantes deben lanzar una campaña ciñiéndose a límites a las donaciones que dificultan la creación de un fondo de campaña considerable, tienen que respetar las mismas complejas exigencias de rendición de cuentas de los titulares y no están autorizados para recibir recursos públicos. La divulgación tiene además efectos más sutiles. Cuando aún regía el sistema anterior al de 1970, los donantes efectivamente entregaban la mayor parte de sus contribuciones a los titulares, pero muchos también aportaban pequeñas cantidades a los aspirantes competitivos. El hecho de "jugar a ambos lados" aseguraba el acceso al poder después de la elección, independientemente de quien ganara. No obstante, al exigirse transparencia, los aportes monetarios a los aspirantes pasan a ser de conocimiento público, por lo que a muchos donantes les ha parecido prudente entregar su contribución sólo a los titulares, lo cual reduce aún más las posibilidades de quienes pretenden el cargo. Al reunir y notificar grandes cantidades de "dinero adelantado", los titulares también han aprendido a usar el proceso de divulgación para disuadir a sus potenciales rivales y a los partidarios de éstos. Es muy probable que un candidato potencial que ve que el titular del cargo ya ha recaudado varios cientos de miles de dólares decida marginarse de la competencia. La sensación de que los titulares han adquirido demasiada seguridad en sus cargos y han perdido contacto con sus electores ha sido el foco principal del descontento público en los años noventa, lo que ha generado nuevas propuestas de reforma, como la de limitar la permanencia en los cargos. Que ésta sea o no una imagen acertada de los titulares es un tema que se halla fuera del ámbito de la presente discusión. Aun así, pocos de aquellos que exigen una nueva legislación establecen una conexión entre la seguridad en el cargo de los titulares y la lógica de la última serie de reformas.

La ventaja de los titulares es menos decisiva a nivel presidencial, donde el alto perfil de que goza el cargo atrae a aspirantes políticamente establecidos y a grandes donantes, y donde la permanencia en el cargo está limitada a dos períodos. En esta área la FECA no guarda la figura del funcionario titular como una reliquia, más bien refuerza el actual sistema de partidos. Una sólida mayoría de estadounidenses respaldan la idea de formar nuevos partidos (aunque no concuerdan en la forma que deberían adoptar las nuevas colectividades). De todos modos, tanto los nuevos partidos como los candidatos independientes deben superar un alto umbral para

tener derecho siquiera a una porción del financiamiento público que se otorga a los dos partidos establecidos. Resulta más fácil hacer una campaña para la nominación del Partido Demócrata o Republicano que oponerse a las formidables ventajas —no todas creadas por la FECA, claro está— que implican esas etiquetas. Se desalientan los cambios en el sistema de partidos, mientras las nominaciones de los grandes partidos —y el financiamiento y la lealtad de los votantes que las acompañan— están disponibles para cualquiera que logre conseguirlas, sin importar sus plataformas políticas[33]. Si las actuales reglas hubieran estado vigentes en 1860, Abraham Lincoln podría perfectamente haberse presentado a las elecciones como candidato de un partido de tendencia conservadora.

2.9. *Soluciones en busca de problemas: Falsas percepciones del financiamiento de las campañas*

Si las oportunidades políticas para introducir reformas radicales son tan escasas, ¿por qué la FECA, entonces, no abordó el problema de la salud básica del sistema político? Esta pregunta tiene muchas respuestas. Una es que desde el punto de vista de la mayoría de quienes cumplieron un papel importante en la redacción del proyecto de ley, el sistema estaba funcionando bien. Protegerlo de la excesiva influencia del dinero y mantener una situación predecible en sus propias carreras eran objetivos coincidentes. Asimismo, al iniciarse los años setenta las leyes sobre las campañas fueron revisadas por primera vez en cincuenta años, y se realizó el que quizás fue el primer esfuerzo para reformar seriamente la legislación; las consecuencias a largo plazo de lo que entonces eran nuevas ideas ni siquiera se vislumbraban. De igual manera, los legisladores procuraron conservar importantes valores en el sistema, como el carácter voluntario y el debate abierto de intereses e ideas, y se mostraron reacios a promulgar leyes demasiado amplias que pudieran amenazarlos.

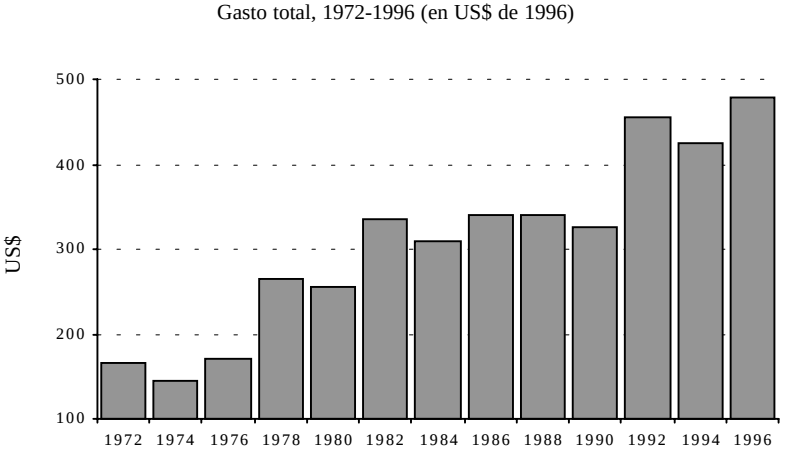
Sin embargo, es necesario notar a un nivel más fundamental que muchos de los temas efectivamente abordados por las reformas a menudo fueron objeto de interpretaciones erróneas. Como se sugirió antes, la FECA y las reformas se basaron en profundas aprensiones sobre el poder de los grandes donantes privados. Desde entonces, tales percepciones se han consolidado hasta transformarse en la impresión de que los candidatos —que

[33] En las primarias legislativas estatales celebradas a comienzos de los años ochenta, los demócratas de California designaron a un ex nazi, mientras que los republicanos designaron a una persona recluida en una institución psiquiátrica.

necesitan dinero para sobrevivir políticamente— dependen de los donantes y de que los PAC pueden, por tanto, comprar las políticas que desean. Esos argumentos les resultan políticamente útiles a los partidarios de la reforma, pero casi con seguridad son erróneos en todos los aspectos.

En primer lugar, la impresión de que los gastos de campaña están fuera de control es excesiva. Los aumentos no han sido continuos; como lo muestra el Gráfico N° 1, el gasto total en campañas para la Cámara de Representantes subió de US$ 161,8 millones en 1972 a US$ 478,1 millones (en dólares de 1996) en 1996. Pero durante ese período las fases de rápido incremento se han alternado con períodos de relativa estabilidad. El gasto per cápita ha aumentado incluso menos espectacularmente —desde cerca de US$ 1,15 por cada persona en edad de votar en 1972 hasta alrededor de US$ 2,40, en dólares constantes, en 1996 (véase el Gráfico N° 2). Si se reajusta según el crecimiento del PIB, o los costos de las nuevas tecnologías de campaña —computadores, sondeos de mayor alcance, *focus groups*,

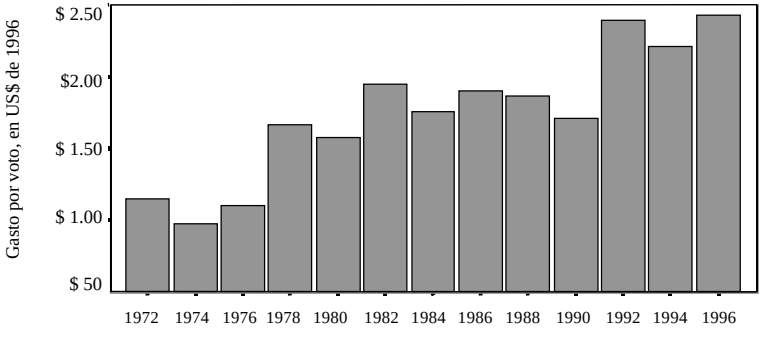
GRÁFICO N° 1: TENDENCIAS DEL GASTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES (CÁMARA DE REPRESENTANTES)



Fuente: Para 1972-1974: H. E. Alexander, *Financing Politics*. Para 1976-1996: U. S. Federal Election Commission (FEC).

consultores—, el alza sería aun menos espectacular. Es innegable que los gastos de campaña han aumentado en términos reales, pero las tendencias difícilmente coinciden con la imagen de una descontrolada ofensiva en procura de dinero, y los montos desembolsados por los votantes son bastante pequeños. A decir verdad, se podría sostener que los períodos de crecimiento acelerado han tenido que ver más con la seguridad del titular en su cargo —con el surgimiento de un sentimiento adverso hacia los funcionarios titulares a raíz de la promulgación de la FECA, y con el cambio observado en el equilibrio entre los partidos a mediados de los años noventa— que con cualquier tendencia hacia la corrupción del sistema[34]. Del mismo modo, la cantidad de PAC —con frecuencia descritos como entidades en proliferación— fue aproximadamente la misma en 1995 que en 1984, y en realidad ellos ha disminuido en algunas categorías empresariales y laborales (véase el Gráfico N° 3). La mayoría de los ciudadanos se sorprenderían al enterarse de que en el ciclo de elecciones celebradas entre 1995 y 1996, no menos de la tercera parte de todos los PAC inscritos se

GRÁFICO N° 2: GASTO POR VOTO. CAMPAÑAS ELECTORALES 1972-1996 (CÁMARA DE REPRESENTANTES)



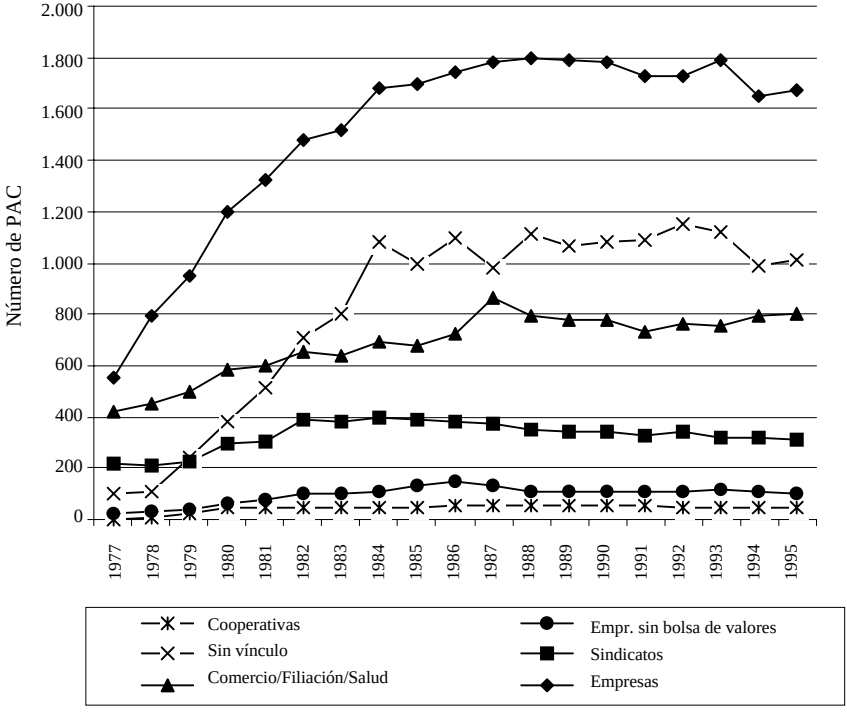
Fuentes: Para 1972-1974: H. E. Alexander, *Financing Politics*; Para 1976-1996: U. S. Federal Election Commission (FEC).

[34] Christopher J. Anderson, "Running Scared: Incumbent Security and Campaign Spending in the House of Representatives, 1972-1996" (1998).

abstuvo de aportar fondos a los candidatos de las elecciones federales, mientras que otro 20% gastó US$ 5.000 o menos[35].

¿Qué se puede comprar, si puede comprarse algo, con las donaciones a las campañas? ¿Quién tiene la sartén por el mango en la relación candidato-donante? Yo estimo que los donantes no son ni con mucho tan poderosos, como tampoco los candidatos y los funcionarios elegidos son tan vulnerables como se suele pensar. El dinero por sí solo no garantiza la elección, y por lo general los ganadores tienen muchos otros activos políticos. Como ya se indicó, incluso las donaciones más elevadas sólo alcanzan para financiar un pequeño porcentaje de la mayoría de las campañas. El

GRÁFICO N° 3: NÚMERO DE POLITICAL ACTION COMMITTEES (PAC): 1977-1998



[35] U. S. Federal Election Commission (FEC), "PACs Grouped by Contributions to Candidates 1995-96", http://www.fec.gov/finance/pacgrpc.htm. Entre los PAC corporativos, 375 (20,4%) no notificaron ninguna donación, y 377 (20,5%) notificaron US$ 5.000 menos; para los PAC laborales las cifras fueron 122 (34,1%) y 81 (22,6%).

grueso de los titulares saben que pueden triunfar con o sin la ayuda de un determinado donante, que puede igualar o superar con relativa facilidad el nivel de gastos de la generalidad de los aspirantes, de manera que a ese patrocinador no le deben nada. Por este motivo los cabilderos (*lobbyists*) avezados y los individuos que suelen donar dinero a título personal prácticamente nunca realizan ofertas a cambio de favores, y menosprecian a cualquiera que lo haga. En efecto, en un estudio se llegó a la conclusión de que la "palanca" de un donante era tan débil que los aportes monetarios parecían pagos de protección y no *sobornos*[36]. Esto indica que deberíamos preocuparnos menos por el "cohecho legalizado" que por la extorsión —particularmente por la que podrían ejercer quienes ocupan cargos importantes en el Poder Legislativo, cuyas facultades para volver a escribir secciones de los proyectos de ley en las últimas etapas del proceso legislativo han aumentado significativamente en los últimos años[37]. Si bien resulta necesario que elevemos los límites a las donaciones para fomentar la competencia y la libertad de expresión, y para recuperar el valor perdido a consecuencia de la inflación, no deberíamos eliminar del todo los aportes monetarios, porque pueden proporcionar un valioso resguardo contra la extorsión.

Los investigadores que han estudiado la conexión entre las donaciones y la conducta de los legisladores han encontrado poca evidencia clara de que los aportes de dinero compren votos en el Poder Legislativo. Sí existe la impresión de que las donaciones ejercen mayor influencia en niveles menos visibles —por ejemplo, cuando los subcomités redactan los proyectos de ley en su forma definitiva, y cuando los políticos establecen vínculos con otros funcionarios— especialmente en temas de poca importancia que no despiertan mayor interés entre legisladores y electores. Pero no todo el tiempo surgen oportunidades para prestar esos servicios, y por lo general un miembro no es capaz de crearlas por sí solo —aunque los líderes de los partidos y de los comités son mucho más poderosos en este aspecto. Además, "abrir puertas" de ninguna manera equivale a garantizar resultados; si la influencia financiera de un donante es pequeña en cuanto a los políticos, es incluso menor cuando se trata de funcionarios no elegidos. Al evaluar el grado de influencia de las donaciones también nos encontramos con algunos problemas lógicos: en primer lugar, muchos grupos aportan dinero a candidatos y funcionarios elegidos que se muestran receptivos a

[36] Gerald Keim, y Asghar Zardkoohi, "Looking for Leverage in PAC Markets: Corporate and Labor Contributions Considered" (1988).

[37] Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the United States Congress* (1997).

sus intereses, y se abstienen de donar a los oponentes. Puede que el representante de un distrito dedicado a la explotación lechera reciba una contribución monetaria de los PAC de lechería, pero probablemente apoyará sus intereses de todas maneras. Muchos de los intereses bien conectados no procuran tanto introducir cambios sino que esperan evitarlos o minimizarlos, y resulta imposible demostrar que los donativos puedan explicar sucesos que *no* ocurrieron.

Los cabilderos, los donantes y la mayoría de los candidatos por lo general concuerdan en que si bien los aportes de dinero no compran votos legislativos o inducen a los representantes a desconocer el mandato de sus electores, sí compran *acceso* —la oportunidad de abogar en favor de un tema determinado. El acceso es limitado, y no puede garantizar resultados, pero en la mayoría de los asuntos nada se puede lograr sin él. Es un producto valioso —si no lo fuera, nadie gastaría dinero en él— y sin duda está distribuido de manera desigual entre los intereses organizados y los ciudadanos comunes. Pero esto será así bajo cualquier procedimiento democrático que podamos imaginar. Además, casi todos concuerdan en que los políticos consideran que la recaudación de fondos es la parte más desagradable de su trabajo —una respuesta que no esperaríamos si fuera una vía hacia la riqueza, o si los políticos estuvieran al servicio de los intereses de los donantes. Una práctica polémica que podría aumentar el grado de influencia de los donantes es la *intermediación*. Si bien la FECA impone límites a las donaciones, no restringe los montos que una persona puede recaudar; así pues, un cabildero bien relacionado podría hacer arreglos para que varios PAC aporten fondos a un candidato, tal vez organizando eventos públicos para recolectar dinero en su nombre. Bajo el régimen de publicidad el cabildero puede reclamar el reconocimiento, pero esto no necesariamente altera el equilibrio entre donantes y candidatos. Si al financiar el 1% del costo de una campaña no se compra una influencia decisiva, es improbable que se logre ese objetivo al "intermediar" 3% ó 4%. La influencia se mantiene en el bando del candidato, y de alguna manera la seguridad en el cargo de los titulares podría ser un aspecto del sistema que desalienta y no favorece la corrupción.

Parte de la influencia corruptora del dinero puede ser intangible: una preocupación generalizada por la recaudación de fondos puede distraer la atención de los grupos y de los asuntos, y de la labor de los distritos electorales, aspectos a los que se debería dar máxima prioridad. El foco de la actividad política se desplaza desde los problemas de la comunidad hacia las negociaciones con los donantes. De igual manera, los efectos acumulativos derivados del hecho de pasar la mayoría de nuestro tiempo libre en

compañía de gente rica que posee una visión particular del mundo, y las expectativas que tienen a su vez los acaudalados de ocupar un lugar especial, no contribuyen en gran medida a mejorar la calidad de la democracia representativa. La percepción popular de que la política está dominada por el dinero, aunque no corresponda literalmente a la realidad, reduce el nivel de confianza política y deteriora las relaciones entre representantes y ciudadanos.

Sería ingenuo negar que existe un potencial de corrupción en las relaciones entre los políticos y los intereses privados. Las posibilidades de extorsión merecen, en particular, mucha más atención. Pero la política está influida por numerosos incentivos. Por añadidura, cuesta distinguir en la práctica entre conexiones ilícitas y actividades legítimas de apoyo, servicio y representación. En vista de estas complejidades deberíamos ser muy cuidadosos en cuanto a la imposición de restricciones adicionales a estas interacciones. Un enfoque más adecuado consistiría en elevar los límites a las donaciones para incentivar el flujo de fondos, de manera que se pueda asignar menos tiempo a la recolección de fondos. Puesto que los intereses organizados tienen probablemente agendas legislativas más extensas y bolsillos más abultados que la mayoría de los donantes individuales, y como una proporción abrumadoramente mayoritaria de su apoyo fluye hacia los titulares (consideremos nuevamente las cifras de la página 310), deberíamos analizar la posibilidad de fijar límites distintos para las donaciones de los PAC y para los aportes individuales. Si se elevara el límite de los PAC a US$ 25.000 por campaña se recuperaría el valor de las donaciones que se perdió por efecto de la inflación, y al mismo se evitaría que cualquier PAC dominara el financiamiento en una campaña competitiva; mientras que un límite individual US$ 100.000 por campaña dejaría a los aspirantes en una posición más competitiva. Sin embargo, la supresión total de los límites sería riesgosa, porque los donantes que poseen enormes cantidades de dinero (o grupos de donantes de un determinado sector de la industria) podrían financiar campañas completas, perdiéndose así una valiosa barrera contra la extorsión.

3. Publicidad y transparencia

Los requisitos de publicidad incluidos en la legislación de 1925 resultaron casi del todo ineficaces y fueron un estímulo adicional para perseverar en los esfuerzos por incorporar procedimientos amplios de rendición de cuentas en la FECA. Hoy en día la divulgación es un elemento

fundamental de la ley, que ha recibido un apoyo generalizado. La FEC recoge informes periódicos sobre prácticamente todo el dinero donado a, y gastado por los comités de campañas electorales, somete dichos informes a una auditoría y publica los datos 48 horas después de su presentación. Cuando se detectan problemas en los datos, la FEC puede emprender una investigación más detallada e imponer penas civiles, o bien realizar investigaciones y acciones penales. La FEC es vista en amplios círculos de opinión como una institución eficaz e imparcial. Su independencia política es considerada como una cualidad que hay que tomar en serio: por ejemplo, los esfuerzos de un prominente senador republicano por imponer un límite especial a la duración del mandato del Consejo General de la FEC —que ha criticado muchos de los usos que se han dado al "dinero blando"— fueron abortados no hace mucho por los dirigentes de su partido[38]. Su neutralidad se ve reforzada por la disposición legal de que exista un equilibro en la afiliación política de sus miembros y por la exigencia de una mayoría de 4 votos para adoptar alguna medida. Por estas razones, rara vez se ha planteado de manera seria que la FEC tienda a favorecer a un partido, y el mecanismo de publicidad ha sido generalmente eficaz.

Ahora bien, las maneras en que *se emplean* los datos de la FEC en una campaña generan una situación más complicada. Sólo el volumen y la complejidad de la información atemorizan a los relativamente pocos ciudadanos que los analizan directamente. No son muchos los que saben lo suficiente sobre los donantes para formarse un juicio preciso de la forma en que recaudan fondos determinadas campañas. Los reportajes sobre las campañas tienden a concentrarse en los aspectos "deportivos" de la competencia —quién encabeza las encuestas, y si se está estrechando o no el margen entre los candidatos— o en tácticas, personalidades y errores cometidos en las campañas[39]. Cuando en las noticias se aborda el tema del dinero de las campañas, lo más probable es que se citen cifras globales de gastos o donaciones, o se haga referencia a los enemigos financieros de un determinado candidato. Los informes detallados sobre negocios dudosos con los donantes son una excepción durante la mayoría de las campañas, especialmente en las que están por debajo del nivel presidencial. Ambos partidos denunciaron irregularidades durante el curso de la campaña presidencial de 1996, pero el grueso de los detalles sólo salió a la luz después de la elección. El personal de campaña está por lo general demasiado ocupado

[38] *The New York Times*, 8 de septiembre de 1998, p. A24.

[39] Kathleen Hall Jamieson, *Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy* (1992); Thomas E. Patterson, *Out of Order* (1993).

como para dedicar mucho tiempo a investigar a sus rivales, aunque algunos revisan por lo menos superficialmente ciertos informes y filtran datos confidenciales a los periodistas. La mayoría de las organizaciones de prensa se muestran poco dispuestas a aparecer favoreciendo a uno u otro bando en su cobertura de las noticias, de modo que sólo ahondan en la investigación de asuntos de financiamiento si hay evidencia de un escándalo de proporciones. En las campañas para el Congreso el nivel de atención es con frecuencia incluso menor.

Todo lo anterior plantea serias dudas acerca de uno de los supuestos fundamentales en el cual se basa la publicidad, esto es, de que no sólo quienes infringen la ley, sino además aquellos sobre los cuales han ejercido una influencia excesiva los grandes donantes o intereses sospechosos, serán desenmascarados por la publicidad, censurados por los competidores y la prensa, y castigados en las encuestas. Más realista es la esperanza en un juicio retrospectivo, en el cual el financiamiento de una campaña se transforme en un tema de discusión en la próxima elección. No obstante, como factor restrictivo de conductas fraudulentas sólo afectará a aquellos que organicen campañas en forma reiterada, y es menos probable que tenga gran efecto durante un mandato senatorial de seis años que en un período de dos años de servicio en la Cámara de Representantes. Si la publicidad dificulta las cosas para los aspirantes, entonces la gama de opciones disponibles para los votantes se reducirá, y la capacidad de éstos para premiar o castigar con su voto las prácticas de financiamiento de campañas disminuirá aun más. En todo caso, la preocupación de los votantes por el dinero en la política tiende a adquirir un carácter general en lugar de concentrarse en determinados candidatos o intereses (las carreras presidenciales y algunos intereses de alto perfil constituyen excepciones parciales). Para la mayoría de la gente, rara vez hay un grado de equilibrio lo suficientemente estrecho entre las lealtades partidistas y los temas simbólicos o políticos como para permitir que cualquier revelación financiera, salvo las más sensacionales, incline la balanza en favor de algún candidato. Lo más probable es que las inquietudes en torno al dinero en la política lleven a algunos electores a retirar su apoyo a las campañas y a abstenerse de votar. En ese caso, una vez más se trata de un instrumento por medio del cual la reforma ha contribuido escasamente a fomentar la buena política.

A pesar de todo, pocos han sugerido terminar con la publicidad o limitarla significativamente (aunque una propuesta innovadora —la de los "fideicomisos ciegos"— impediría que los candidatos conocieran la identidad de los donantes; más adelante ahondaré en este tema). Si bien muchas propuestas actuales de reforma se concentran en los límites a las donacio-

nes y a los gastos, también hay un debate intenso sobre el problema de la publicidad. ¿Cuáles son los temas principales?

3.1. *"Publicidad de temas específicos"*

La FECA incluye normas claras en lo relativo a los Gastos Independientes, cuyo cumplimiento se asegura de manera eficaz. Por ejemplo, una organización conservacionista puede gastar dinero para financiar propaganda televisiva o tableros publicitarios que apoyan la elección del candidato X o llaman a derrotar a su oponente. Si bien los gastos en esas actividades no están sujetos a límites, la ley vigente exige que sean verdaderamente independientes y que se notifiquen cuando sobrepasen un pequeño umbral. Se le prohíbe a la organización coordinar sus actividades con la campaña del candidato X, recibir asesoría de su personal, e incluso recurrir a los mismos proveedores de dicho candidato. El objetivo es permitir el desarrollo de una actividad política independiente y, al mismo tiempo, evitar que las campañas burlen la ley canalizando fondos por intermedio de organizaciones de fachada, como era habitual bajo el imperio de la legislación de 1925.

Sin embargo, la "publicidad de temas específicos" es algo distinto. El hecho de que en esta publicidad *no* se mencione a candidatos específicos permite eludir las disposiciones de la FECA. Como ya se señaló, un grupo podría comprar espacios publicitarios sobre el tema del aborto en un distrito parlamentario donde un candidato apoya esta práctica y otro se opone a ella. Los detractores sostienen que si bien es cierto que en esos mensajes no se mencionan candidatos, su intención y su efecto son claramente ayudar a un bando o derrotar al otro, tal como ocurre con los Gastos Independientes, y que la ausencia de exigencias de divulgación de esos gastos constituye un importante vacío legal. Para otros, la "publicidad de temas específicos" permite que los grupos nacionales incursionen en la política estatal o local, acallando la voz de los grupos locales, menoscabando la participación voluntaria y desviando la atención de los problemas propios de esas jurisdicciones. Algunos han propuesto imponer límites directos a esos gastos, aunque tras el fallo en el caso *Buckley* es improbable que puedan cumplir con los requisitos de la Primera Enmienda. Más comunes son las propuestas de someter los gastos en publicidad de temas a formas de regulación menores. Aparte de la divulgación de los gastos incurridos en la publicidad de temas, los desembolsos podrían restringirse a dinero recaudado en el mismo estado o distrito en que se difunde cada anuncio, o bien se podría exigir

que como parte de cada mensaje se señale de manera más destacada la fuente de financiamiento.

La publicidad de temas específicos es un negocio de grandes proporciones: una base de datos compilada por el Annenberg Public Policy Center en la Universidad de Pensilvania enumeró 67 organizaciones que estaban patrocinando esos mensajes durante la campaña de representantes de 1997-1998, y se estimó (sobre la base de las propias declaraciones de los grupos) que sus gastos fluctuarían entre US$ 260 millones y US$ 330 millones. Esta suma más o menos duplicaría el rango calculado de US$ 135-150 millones que se gastaron en esos mensajes entre 1995 y 1996, año de elecciones presidenciales[40]. La publicidad de temas también tiene muchos detractores. A los titulares en particular no les agrada esta práctica porque los aspirantes pueden obtener el respaldo de grupos fuera del estado o del distrito sin verse afectados por desincentivos creados por la obligación de informar las donaciones. De todas maneras resulta difícil aducir argumentos convincentes en favor de la regulación. Por lo general se tiende a exagerar el efecto de la publicidad de temas específicos: en dos de los casos que se citaron con mayor frecuencia en 1998 —una elección parlamentaria especial celebrada en California, y una primaria para la Cámara de Representantes que tuvo lugar en Illinois—, a pesar de la propaganda en gran escala realizada por grupos contrarios al aborto, esta causa no logró triunfar. El argumento relativo a la intromisión de intereses nacionales en la política local también es dudoso: la mayor parte de la "publicidad de temas específicos" se refiere a materias —aborto, control de armas, política de atención de salud a nivel federal, por nombrar algunas— sobre las cuales los legisladores formulan políticas de alcance nacional. Tal vez alcanza más importancia un argumento que tiene que ver con la buena política: ¿qué argumento constitucional o político puede ofrecerse para *limitar* el debate y el intercambio de puntos de vista, o para imponer obstáculos a la participación política de ciudadanos o grupos comprometidos en la sociedad civil, en una época en que a muchos ciudadanos les parece que el sistema político no aborda los temas que más les preocupan?[41] Muchos argumentos en favor de la regulación de la "publicidad de temas específicos" no son más que opiniones de que ello se debe hacer simplemente porque en este momento no está reglamentada, o bien se basan en el supuesto de que todos los gastos políticos son sospe-

[40] Annenberg Public Policy Center, University of Pennsylvania, http://www.asc.upenn.edu/appc/issueads/release1.htm (para la base de datos, véase http://www.asc.upenn.edu/appc). Véase también "Groups Spending $ 260 Million on Ads to Promote Agendas", *The New York Times*, 15 de octubre de 1998, p. A27.

[41] Stanley C. Brubaker, "The Limits of Campaign Spending Limits" (1998), pp. 33-54.

chosos. Todavía no se ha especificado cómo se beneficiarían las opciones de los ciudadanos o la salud del proceso político en un sentido amplio si se introdujeran más regulaciones.

3.2. *Requisitos más selectivos en materia de publicidad*

Si la publicidad produce un cúmulo de información inservible, ¿por qué no hacerla más selectiva? Podríamos exigir que se aplicara sólo a las grandes donaciones, por ejemplo a las que sobrepasen los US$ 100.000, o a las que constituyan una proporción tan alta —digamos el 5%— de los gastos de un candidato que pudieran indicar una excesiva dependencia de un solo donante. Si bien cualquier medida de este tipo requeriría elevar en forma considerable los límites a las donaciones, el resultado podría ser un sistema de divulgación más *útil*, y un proceso lo suficientemente sensible para revelar potenciales abusos sin desalentar las contribuciones monetarias. Ese régimen también podría ayudar a los aspirantes, permitiéndoles iniciar una campaña a pulso, con unos pocos aportes importantes, y reducir al mismo tiempo los costos administrativos de la divulgación u obligación de informar.

La publicidad selectiva sin duda plantea interrogantes. El problema más obvio se refiere al umbral o porcentaje máximo: sin límites de gasto prefijados —prohibidos por el fallo del caso *Buckley*— no hay manera de saber el porcentaje de financiamiento proporcionado por un donante particular a una determinada campaña sino hasta después de la elección. Una manera razonable de soslayar este problema podría ser utilizar como base el costo promedio de las campañas anteriores. Puesto que el costo de las campañas puede variar considerablemente, para la Cámara de Representantes podríamos emplear como pauta el costo promedio de las dos campañas previas para un determinado asiento, o bien comparar esa cifra con el promedio para *tipos* de distritos similares (urbanos o suburbanos versus rurales, asiento vacante versus una competencia con un funcionario titular) y usar el más alto de ambos promedios como punto de referencia. Para las campañas senatoriales, los costos promedio de las campañas anteriores para un determinado asiento podrían cotejarse con cifras nacionales sobre el gasto promedio per cápita de la población en edad de votar, tomando una vez más la cifra más alta como criterio de referencia.

La publicidad selectiva, combinada con límites más altos, induciría a los grandes donantes a repartir sus aportes en montos más pequeños, los que sumados, sin embargo, excederían el umbral de publicidad. Por consi-

guiente, sería preciso que los procedimientos de informar las donaciones conservaran *grosso modo* la forma que tienen ahora —tal vez aumentando algo el umbral que deben superar las donaciones para ser notificadas—, pero que sólo se *publicaran* los datos en caso de que las donaciones excedan un umbral preestablecido, ya sea con una sola donación, ya sea con el total de varios aportes. Los datos completos sobre el financiamiento seguirían disponibles para los investigadores y fiscales de la FEC cuando fuera necesario, para indagar (entre otras cosas) la posibilidad de que un donante haya canalizado sumas importantes de dinero a una campaña utilizando los nombres de otras personas —práctica habitual en virtud de la ley de 1925. Una vez más en este caso, podríamos dar un trato distinto a los individuos y a los PAC. Es probable que los PAC aporten fondos a un mayor número de campañas, y de este modo desembolsen grandes cantidades de dinero sin exceder el umbral de publicación (de donaciones que excedan el límite) en ninguna de dichas campañas. Así pues, podría exigirse la publicación de las donaciones de los PAC que superaran un umbral más bajo —digamos US$ 25.000, el 5% de una determinada campaña, según sea el punto de referencia sugerido anteriormente—, y al mismo tiempo publicar las donaciones individuales que excedan los US$ 100.000 ó el 20% de la cifra de referencia. El objetivo sigue siendo revelar información que los votantes y los periodistas puedan utilizar fácilmente.

4. Actuales iniciativas legislativas

Hoy se encuentran en estudio varias propuestas serias para "reformar las reformas". Sin embargo, pese a que el actual sistema cuenta con pocos defensores, hay poco consenso respecto a cuáles son los verdaderos problemas, o qué alternativas permitirían resolverlos. Los congresistas se muestran reacios a mejorar las posibilidades de triunfo de los aspirantes, y ninguno de los dos principales partidos desea correr el riesgo de fortalecer al otro. La iniciativa de reforma más notoria ha sido el proyecto de ley McCain-Feingold, llamado así por sus promotores en el Senado, el republicano John McCain y el demócrata Russell Feingold. Este proyecto, junto con una medida complementaria que se debate en la Cámara de Representantes, controlaría el "dinero blando" y la "intermediación", reduciría o eliminaría las donaciones de los PAC, crearía incentivos (por medio de la entrega de espacios televisivos y franqueo gratuitos) para que los candidatos se sometan a límites voluntarios a los gastos, y exigiría que la recaudación de fondos se efectuara principalmente al interior de los estados o

distritos de origen de los candidatos[42]. El proyecto McCain-Feingold fue presentado tanto en la legislatura que entró en funciones en 1998 como en la que la precedió; a pesar de que su equivalente en la Cámara de Representantes (el proyecto Shays-Meehan) fue aprobado, no se convirtió en ley. Es probable que en los futuros congresos se presenten variantes del proyecto McCain-Feingold, pero en este trabajo me concentraré en las propuestas que plantean la adopción de cambios más radicales.

4.1. *Liberalización, información y publicidad: El proyecto de ley Doolittle*

En 1997, John T. Doolittle, representante republicano por el estado de California, presentó un proyecto de ley de Legislatura Ciudadana y Libertad Política (HR 965). Citando las ventajas de los titulares consagradas en la ley actual, y criticando severamente el papel del gobierno federal en las campañas, Doolittle propone revocar los actuales límites a los aportes efectuados por individuos, PAC y partidos, y poner fin al financiamiento público de las campañas presidenciales. Él impondría requisitos más estrictos para los informes sobre las fuentes de las donaciones, exigiría que las campañas presentaran informes por vía electrónica cada 24 horas durante los últimos 90 días previos a una elección, y publicaría los datos en internet[43].

La corrupción casi no se mencionó en el discurso que el representante Doolittle pronunció en marzo de 1997 al presentar el proyecto de ley. En su lugar, fundamentó el proyecto en que la iniciativa privada y no el gobierno federal debería asumir la responsabilidad principal de financiar y vigilar el proceso político, y en que es necesario fomentar —y divulgar ampliamente—, en vez de limitar, la expresión política por la vía de las donaciones. Además, según Doolittle, su proyecto de ley ayuda a los aspirantes al suprimir los límites a las donaciones, y beneficia al proceso político al eliminar los subsidios a candidatos presidenciales marginales. El proyecto de ley es digno de elogio por haber refutado la creencia generalizada de que el dinero en sí es un factor corruptor en la política, y por haber abordado el problema de los límites demasiado restrictivos a las donaciones. Las propuestas de Doolittle en cuanto a la publicidad son más discutibles: hoy los datos están disponibles en internet, mientras que la notificación diaria im-

[42] Bertram J. Levine, "Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique" (1997), p. 7.

[43] John T. Doolittle, "Citizen Legislature and Political Freedom Act" http://www.house.gov/doolittle/campfin.htm

pondría un enorme costo administrativo a las campañas, el cual lo sufragarían más fácilmente los titulares que los aspirantes. El proyecto de ley no aborda las implicaciones en favor de los titulares o los problemas de saturación de datos que entraña la publicidad. Y además no queda claro en qué medida ayudará realmente a los aspirantes: la eliminación de los límites a las donaciones podría permitir que más aspirantes *lanzaran* campañas, pero en un ambiente sin límites y de publicidad rápida, a los titulares tal vez les costaría menos que ahora superar el nivel de gastos de los aspirantes. En efecto, en una situación sin límites, a los titulares que se enfrentan con aspirantes mejor provistos de fondos quizás les parezca más tentadora que hoy la alternativa de presionar a los donantes. Asimismo, es dable suponer que una política de ausencia de límites a las donaciones ayudaría a los republicanos tanto en la carrera parlamentaria como en la presidencial, dados sus vínculos más amplios con el mundo empresarial, mientras que la supresión del financiamiento público en las carreras presidenciales posiblemente perjudicaría las oportunidades de los demócratas en ese nivel.

De todos modos, la propuesta de Doolittle es una opción distintiva; por cierto, ya que descansa en la publicidad y en la iniciativa privada, representa un tipo de modelo estadounidense "puro". Su atractivo depende de cómo sopesemos los riesgos de corrupción de las donaciones ilimitadas y la mayor desigualdad financiera que probablemente traerían consigo la eliminación de los límites y el término del financiamiento público, en comparación con los presuntos beneficios de un sistema de publicidad más enérgico. En cuanto a ese balance, mi evaluación es pesimista. Significaría confiar aún más en la ya dudosa capacidad (y disposición) del electorado para vigilar el proceso por medio de votos y para compensar las desigualdades con sus propias donaciones; mientras tanto, empeoraría el problema de la saturación de datos, y los votantes quedarían más vulnerables al *uso* dudoso de los datos divulgados. La crítica hecha por el representante Doolittle del papel del gobierno federal en el financiamiento de las campañas se basa más bien en criterios ideológicos que en un daño comprobado al proceso político, siendo una importante excepción su argumento para suprimir los límites a las donaciones basado en la Primera Enmienda.

¿Podría mejorarse la propuesta de Doolittle al combinarla con la idea de que el requisito de divulgación se limite a las contribuciones muy cuantiosas? Esta medida sin duda haría que los datos divulgados fuesen más útiles y aliviaría gran parte de los gastos administrativos que supone la notificación diaria. Por otra parte, se mantendría latente el peligro de corrupción que revisten las donaciones ilimitadas, lo mismo que los posibles sesgos de este proyecto de ley en favor de determinados partidos y de los titulares.

4.2. *Fideicomisos ciegos: En lugar de publicidad, reserva*

Un enfoque significativamente diferente se basa en la noción de reserva y no de publicidad. Recordemos que mientras los candidatos sepan quiénes son sus donantes, según se argumenta, incluso un límite pequeño a las donaciones permite que los donantes ejerzan su influencia corruptora y que los políticos recurran a la extorsión. Es más, como ya se explicó, la publicidad desincentiva las donaciones a los aspirantes, problema que podría considerarse una "extorsión leve" de parte de los titulares que quieren ser reelegidos. Un método innovador para remediar esta situación sería crear *fideicomisos ciegos.* Este sistema exige dos requisitos: que los candidatos no sean informados de la identidad de los donantes, y que una autoridad confiable, como la FEC, mantenga esa reserva. Como lo describe Levine:

> La logística para este sistema no tiene por qué ser complicada. Se podría abrir una cuenta anónima en la FEC para cada candidato parlamentario. Todas las donaciones se enviarían a la Comisión para ser depositadas en la cuenta del candidato seleccionado. La Comisión emitiría cheques en forma periódica para que cada candidato gire contra los fondos depositados en su cuenta. Éstas serían fiscalizadas por investigadores federales designados, y el secreto bancario sólo se rompería cuando fuese preciso asegurar el cumplimiento de la ley o ejecutar fallos judiciales[44].

La administración escrupulosa es un requisito absolutamente necesario para que los fideicomisos ciegos tengan éxito. Los supervisores del sistema tendrán en sus manos información de gran valor para cualquiera que pretenda incomodar, influenciar o incluso chantajear a los políticos o a los donantes. Sería esencial asegurar que los datos serán siempre verdaderamente confidenciales, y mantener el grado suficiente de independencia política para lograr rechazar las solicitudes de datos sospechosas. Por ejemplo, se podría requerir una orden judicial para entregar datos que revelen las fuentes y los beneficiarios de donaciones individuales.

La lógica anticorrupción de la propuesta es sencilla: como los candidatos desconocen la identidad de los donantes, éstos no están en condiciones de exigir que se les retribuyan favores. También se dificultaría la extorsión, ya que un candidato no podría saber si aquellos a quienes pretende presionarles están aportando realmente dinero. Otro obstáculo contra la

[44] Levine, "Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique" (1997), p. 21.

extorsión consistiría en otorgar un período de gracia de diez días hábiles durante los cuales un donante podría retirar su aporte, notificando a la FEC. Los fideicomisos ciegos también debilitarían los incentivos para "intermediar" los aportes, por cuanto ni los donantes originales ni los "intermediarios" podrían ser identificados. Los donantes no ahogarían otras voces, y la recaudación de fondos dejaría de ser una preocupación constante. Con esto, el acceso a los representantes tendría que basarse en criterios diferentes de las donaciones, lo que —según los partidarios de los fideicomisos ciegos— sería un importante paso hacia una buena política.

Otra ventaja, que reviste mayor importancia en países que sólo recientemente han vuelto a la democracia electoral es que los fideicomisos ciegos ayudarían a garantizar el carácter reservado del voto. Algunos donantes podrían temer que la publicación del monto de sus donaciones equivalga a revelar su voto, lo cual los expondría a presiones o represalias. Sin embargo, con un sistema de fideicomiso ciego bien administrado se eliminaría este freno a donar y a votar. Además, en la medida en que la publicidad realmente desalienta las donaciones a los aspirantes, la reserva mejoraría el clima de competencia política y de libre debate. Tanto en democracias maduras como en las emergentes resulta esencial que la opinión pública comprenda cómo se financian las campañas. El sistema de fideicomisos ciegos, además de evitar que los candidatos conocieran la identidad de los donantes, permitiría que se publique mucha información útil. Ésta podría incluir el desglose de las donaciones a cada candidato o partido, por tamaño, región geográfica, tipo de donante (individual, empresarial o sindical), etcétera. Podría autorizarse la revelación de datos sobre donantes y beneficiarios de sumas que excedan un umbral muy alto, lo que vendría a ser una excepción al "anonimato" del sistema en general, pero se trata de una disposición que podría exponer a patrocinadores muy importantes, y a los políticos a quienes favorecen, a un provechoso escrutinio público. La información de este tipo podría ser mucho más útil para los votantes que el actual diluvio de datos sobre las donaciones individuales que vemos en los EE. UU.

Quienes se oponen a este procedimiento temen que el impedir que los donantes se identifiquen traerá consigo una merma en las donaciones, lo que privará al proceso político de los fondos necesarios. Los partidarios replican que *es conveniente* erradicar del sistema la práctica de ofrecer apoyo a cambio de retribuciones. El efecto de los fideicomisos ciegos sobre el volumen del financiamiento privado es difícil de predecir, al menos por dos razones. En primer lugar, dicho volumen depende en parte de los motivos que hay detrás de las donaciones, los que no son fáciles de establecer

(aunque un estudio[45] sugiere que incluso a quienes suelen aportar sumas considerables no les agrada el sistema actual de los EE. UU., lo que contradice la hipótesis de que existe hoy mucho tráfico de influencias). Así, habría dos escenarios extremos: si las donaciones a cambio de favores, o que son producto de extorsiones, constituyen una realidad lo suficientemente habitual como para que los fideicomisos ciegos ofrezcan enormes ventajas para combatir la corrupción, podríamos enfrentar una crisis de financiamiento privado y tal vez se necesiten subsidios. Pero si los aportes a cambio de favores ya están lo suficientemente limitados como para que no se produzca una contracción en el financiamiento privado, cabría preguntarse si los fideicomisos ciegos se justifican.

Otro problema es que en términos prácticos algunas donaciones podrían ser menos anónimas que otras. Hay ciertos temas que son de interés de unos pocos grupos muy conocidos; así, a un candidato que ha manifestado enérgicamente su oposición al control de armas y ve que su fondo de campaña está prosperando, no le costará mucho deducir de dónde han provenido los aportes —en este caso, de la Asociación Nacional de Tiro con Rifle. A pesar de todo, esos grupos claramente identificables y bien financiados constituyen la excepción y no la regla. Y, fundamentalmente, el propósito de los fideicomisos ciegos es prevenir el cohecho y la extorsión, no vigilar la expresión política, o cortar todos los vínculos entre las posturas de los candidatos frente a los temas y el financiamiento que reciben. Esa "retroalimentación" es un componente saludable de la política competitiva, y también proporciona información útil para la prensa, la opinión pública y otros ciudadanos que siguen el proceso electoral. A decir verdad, los fideicomisos ciegos podrían intensificar los estímulos para adoptar posiciones públicas claramente definidas.

Otro problema posible es que si a los grupos acaudalados se les impide atribuirse el mérito de las donaciones directas, ellos podrían desviar sus recursos hacia la "publicidad de temas específicos" y los Gastos Independientes, áreas donde tienen libertad para identificarse (en el caso de la publicidad de temas) o donde incluso están obligados a hacerlo (en el caso de los Gastos Independientes). En ambas alternativas se comprometería el carácter reservado de los fideicomisos ciegos —transformándolos en la práctica en un sistema optativo para los donantes lo suficientemente adinerados como para financiar campañas grandes en los medios de comunicación, pero no para los donantes más pequeños— e irónicamente podría

[45] John Green *et al*., "Individual Congressional Campaign Contributors: Wealthy, Conservative, and Reform-Minded"(1998).

ocurrir que quienes gastan grandes sumas adquieran en las campañas un papel más protagónico que el que tienen en la actualidad. Sin embargo, es muy probable que este supuesto peligro esté exagerado, como sostuve en una sección anterior, y de hecho podría ser beneficioso (como acabo de señalar) someter a esos grupos acaudalados a un examen público detallado. Un problema relacionado es el de las donaciones en especie: puede que grupos de interés o partidarios de una determinada causa proporcionen a las campañas datos de encuestas, investigaciones sobre políticas y asesoría de consultores especializados en medios de comunicación y campañas. Podría ser difícil determinar el valor de esa asistencia, así como no es fácil en la práctica distinguir entre colaboración voluntaria prestada por individuos (quienes perfectamente pudieran estar afiliados a varios grupos de interés), y personal e información proporcionados directamente por una organización con el fin de respaldar una campaña. Para manejar esto se podría exigir que los donantes organizados —grupos de interés, PAC y organizaciones políticas, pero no personas individuales[46]— presentaran a la FEC informes que indicaran el valor de mercado de las donaciones en especies que excedan un umbral modesto. El exigir a los donantes que encarguen avalúos independientes de sus donaciones en especie podría elevar los costos de tramitación de las donaciones en especies y, de esta manera, se evitaría que el apoyo en especies se convirtiera en una nueva forma de "dinero blando"; a la vez, no se desincentivaría la participación voluntaria en política.

Si a los partidos se les exigiera recibir sus propios donativos directos a través de fideicomisos ciegos, se podría destinar una mayor cantidad de subsidios a los partidos sin transformar a sus dirigentes en una fuente de "corrupción centralizada".

Lo anterior no quiere decir que los fideicomisos ciegos sean la respuesta al problema del "dinero blando", cuyos flujos son sencillamente demasiado cuantiosos como para mantenerlos eficazmente en el anonimato. El control del dinero blando sigue siendo un tema aparte, como también lo es el de los resguardos para los procesos de nominación, destinados a asegurar que los dirigentes de los partidos y los grandes donantes no puedan traducir sus recursos en un control excesivo del acceso a las candidaturas. No obstante, los fideicomisos ciegos podrían ayudar a crear partidos con más fondos, capaces de mantener cierto grado de disciplina y coherencia política entre sus candidatos.

[46] El criterio usado para eximir a los individuos es que pocos de ellos estarían en condiciones de realizar cuantiosas donaciones en especies.

Los fideicomisos ciegos no abordan todos los problemas de financiamiento de las campañas, sino sólo los peligros del cohecho y la extorsión. Ellos no prometen una equiparación generalizada de la influencia en el sistema político. Cabe recordar que la capacidad de los intereses bien financiados de defender eficazmente sus posturas no es nueva, no es sólo el producto de donaciones a las campañas, y no sería erradicada ni por los fideicomisos ciegos ni por ninguna otra serie de reformas que no violan la Primera Enmienda. No se puede ni se debe utilizar ningún sistema de reglas para el financiamiento de las campañas como instrumento para imponer algún tipo preconcebido de igualdad en la expresión política, en los puntos de vista o en las campañas. Por el contrario, las reglas deberían estar orientadas hacia un objetivo más limitado —pero más beneficioso—, cual es el de prevenir la corrupción.

Pese a sus limitaciones, los fideicomisos ciegos representan una idea que vale la pena analizar a fondo. Particularmente en un país que está completando un proceso de consolidación democrática y promulgando una legislación de financiamiento de las campañas desde cero, los fideicomisos ciegos podrían constituir un mecanismo eficaz para incorporar a más donantes individuales al resguardarlos de las presiones —de los políticos y de otros actores—, fomentándose así un clima de competitividad política más fluida y con una base más amplia. También podrían contribuir de un modo beneficioso a moldear la cultura política de la elite, permitiendo que los políticos y los grupos de interés en conjunto demuestren su probidad y eviten *la apariencia* de corrupción —además de inhibirla de hecho—, con lo cual aumentaría la credibilidad de la política democrática.

5. Los subsidios y el problema de la competencia imparcial

Al comenzar este análisis sugerí que el actual régimen regulador favorece a los candidatos titulares en desmedro de los aspirantes, y a los partidos establecidos por sobre los partidos nuevos y los independientes. La FECA no creó estas ventajas por sí sola, y los aspirantes y las nuevas colectividades casi siempre enfrentan una batalla imposible. Pero si la ley aumentara las ventajas actuales de los titulares, eso sería un motivo de gran preocupación.

A nivel federal, la única ayuda directa que reciben los aspirantes y los partidos nuevos es para las campañas presidenciales, a través del Fondo para Campañas Presidenciales. El apoyo a las campañas y a las convenciones para nominación de candidatos se otorga a los aspirantes de los partidos

más grandes, igual que a los titulares que van a la reelección; en teoría también está disponible para los demás, aunque para tener derecho a él es preciso obtener el 5% ó más de la votación— un umbral alto, que resulta aún más elevado para los candidatos independientes y de partidos nuevos por el hecho de que ellos no reciben fondos sino hasta después de la elección. Tal como ocurre con los candidatos de los grandes partidos que no aceptan el financiamiento público, los aspirantes independientes y de partidos nuevos no están sujetos a límites en cuanto a sus gastos globales, pero están sometidos a las mismas restricciones en cuanto a límites de las donaciones y exigencias de notificación que se aplican a los demás.

Parece poco probable que los congresistas titulares vayan a promulgar alguna legislación que favorezca a sus competidores, pero en tal caso hay muchas opciones. Elevar las cifras tope para las donaciones y el monto del umbral para la divulgación podría contribuir en alguna medida a que más aspirantes entren en competencia (aunque se plantea una duda interesante, y a la vez especulativa, si acaso también podría favorecer aun más a los titulares). Los subsidios anticipados para los aspirantes que alcancen un determinado umbral de apoyo serían particularmente valiosos. Una pregunta razonable es en qué nivel hay que fijar ese umbral: no tiene mucho sentido subsidiar a todo aquel que desee presentarse como candidato a un cargo, pero si se fijan requisitos demasiado exigentes se eliminarían los beneficios de los subsidios. De igual manera, un subsidio que parece generoso para un distrito urbano de la Cámara de Representantes tal vez resulte absolutamente insuficiente para un distrito rural donde los costos de los espacios televisivos y de transporte son mucho mayores.

Cualquier propuesta para subsidios públicos plantea preguntas en cuanto al papel que le caben al Estado y a la sociedad civil en la política. Porque defienden intereses privados, los partidos y los candidatos podrían aparecer como no merecedores de un aporte público. Pero los candidatos que compiten —e incluso en mayor medida los partidos bien organizados y competitivos que cuentan con un sólido respaldo a nivel popular— también prestan servicios valiosos a toda la sociedad. Ellos crean y ofrecen alternativas políticas a la sociedad. Generan un clima de competencia estructurada, pero intensa (un valioso obstáculo contra la corrupción), tanto durante las campañas como en su papel de gobierno o de oposición entre las elecciones. Ellos movilizan la participación popular en las decisiones que afectan a la vida de las personas, y contribuyen a que el sistema político consiga y mantenga su legitimidad. La democracia y, en general, sus beneficios para la sociedad son tan importantes y tan difíciles de mantener sin esos organismos políticos, que el aporte de una cantidad moderada de recursos públicos para aumentar su vitalidad parece, sin duda, una muy buena inversión.

Por cierto, este argumento tiene algunas limitaciones: el financiamiento público total eliminaría la necesidad de que los candidatos apelen a la gente y a los grupos de la sociedad para conseguir apoyo financiero, y despojaría a los intereses privados de un importante medio de expresión de sus posturas políticas; ninguna de estas consecuencias ayudaría a la causa de la buena política. Sin embargo, otros enfoques podrían transformar los subsidios en incentivos: podríamos garantizar un subsidio mínimo, y luego otorgar una subvención de contrapartida, de porcentaje decreciente, para los fondos reunidos que sobrepasen ese nivel. Todos los candidatos a la Cámara de Representantes que alcancen un umbral de apoyo comprobado podrían recibir US$ 100.000; luego, un aporte adicional de US$ 0,25 por cada dólar de los próximos US$ 50.000, US$ 0,20 por cada uno de los próximos US$ 50.000, y así sucesivamente en una escala decreciente. Esa propuesta podría perfeccionarse aún más si se igualan sólo los fondos reunidos al interior del propio distrito o estado del candidato, si se vinculan los subsidios a actividades de carácter genuinamente popular, o tal vez si se aplica un "impuesto" que exija a las campañas entregar a la FEC una pequeña parte de las donaciones que superen un cierto umbral. La medida del "impuesto" podría inhibir el gasto excesivo, limitar la capacidad de los titulares para gastar más que sus contrincantes y ayudar a financiar los subsidios. A los candidatos siempre les resultará más conveniente crear una organización activa y recaudar dinero, los aspirantes podrían reunir las condiciones para recibir el decisivo financiamiento *anticipado*, y el monto del subsidio reflejaría, por lo menos de manera aproximada, el costo real de efectuar una campaña en un determinado distrito. (Podría esbozarse una fórmula para el Senado sobre la base del ingreso per cápita para reflejar las diferencias entre las poblaciones de los estados.) Existen muchas variantes posibles de los sistemas; el aspecto más importante que debe destacarse es que los subsidios ofrecen maneras de fomentar positivamente la política competitiva, y oportunidades para combinar en forma innovadora los recursos públicos y privados[47].

En el Reino Unido todos los partidos políticos que logran poner en campaña a por lo menos 50 candidatos a parlamentarios en los 651 distritos electorales del país reciben espacios televisivos gratuitos tanto en las estaciones comerciales como en la BBC, de propiedad estatal. Estas Transmisiones Políticas Partidistas (TPP) se asignan a los partidos en una proporción aproximada al número de candidatos que tengan; a los partidos mayoritarios (Laborista y Conservador), y en muchas elecciones también el

[47] Mis sinceros agradecimientos a Bertram Levine por sus comentarios sobre este tema.

Partido Liberal Demócrata, se les conceden cinco espacios de 10 minutos durante una campaña, que por lo general dura entre cuatro y cinco semanas. Los partidos menores suelen contar con un espacio cada uno; en las recientes elecciones, partidos tan diversos como los Verdes, el Partido de la Ley Natural, el Partido del Referéndum, y el abiertamente racista Partido Nacional Británico han tenido la oportunidad de exponer sus puntos de vista ante la opinión pública. Las colectividades corren con los gastos de producción de sus programas, y la mayoría emiten mensajes de 5 en vez de 10 minutos, en parte por razones de costo, pero también por temor a "fatigar a los televidentes" y a que ellos se sientan molestos por la interrupción de sus programas favoritos. También hay TPP radiales. Esta política está ligada a otros tipos de control: las campañas en distritos electorales locales funcionan con cifras tope de gastos muy bajas, y nadie puede comprar espacios de ningún tipo en los medios de comunicación. Un aspecto loable del sistema británico, si bien menos conocido, es que los tres partidos mayoritarios continúan recibiendo también espacios gratuitos para TPP entre las elecciones.

Gran Bretaña está cerca de adoptar una legislación de mayor alcance. Un comité parlamentario recomendó no hace mucho promulgar leyes que limitarían los gastos de los partidos grandes a 20 millones de libras por cada colectividad (una reducción considerable del total de 53,5 millones de libras en gastos de los partidos Laborista y Conservador en 1997), exigirían la divulgación pública de donaciones a los partidos nacionales que superen las 5.000 libras (y de las donaciones a grupos partidistas locales por 1.000 libras o más), y concederían deducciones de impuestos a donaciones de hasta 500 libras. Las empresas que efectúen donaciones de tipo político deberán conseguir en forma regular la autorización de sus accionistas, y no se permitirán las donaciones provenientes del extranjero. Además, entre los cambios se incluirían la creación de una nueva Comisión de Elecciones y posibles incrementos en los subsidios que actualmente se pagan a los gabinetes que operan en la sombra de los partidos de oposición. Los fideicomisos ciegos —utilizados en forma experimental por el Partido Laborista en su campaña de 1997— estarían prohibidos por motivos de transparencia e información pública, y debido a los problemas que hubo en 1997[48].

No es fácil predecir exactamente en qué medida la legislación actual, o la propuesta, podrían mejorar la competitividad, entre otras cosas

[48] *The Daily Telegraph*, Londres (http://www.telegraph.co.uk/et?ac=000453444665293 &rtmo=wMt5lfwb&atmo=llllllllx&pg=/et/98/10/14/nfund114.html); véase además "Britain: Campaign Funds Would Be Capped", *The New York Times*, 14 de octubre de 1998, p. A6.

porque el sistema electoral basado en la mayoría relativa se encuentra brutalmente sesgado en favor de los dos partidos principales, y la proporción de "asientos seguros" ha aumentado gradualmente en las últimas décadas. No obstante, vale la pena analizar con atención las maneras de respaldar la competencia política. Los espacios televisivos gratuitos (que han podido imponerse al transformarse en un requisito para la concesión de permisos de transmisión) constituyen una modalidad que se suele proponer en los Estados Unidos como una manera de disminuir el grado de dependencia de los candidatos respecto de los donantes, y de aumentar la competitividad de los aspirantes[49]. Pero el valor de esas propuestas como herramientas contra la corrupción es dudoso si, como se sugirió anteriormente, el poder radica en los candidatos —particularmente en los titulares— y no en los donantes. Los espacios televisivos gratuitos pueden resultar más atractivos como medida para aumentar el grado de competencia, pero los costos de las transmisiones televisivas no constituyen un factor tan importante de los gastos como a menudo suponemos: pese a que en las campañas presidenciales y senatoriales la televisión resulta de utilidad, muchos candidatos urbanos y suburbanos que aspiran a la Cámara de Representantes —cuyos distritos constituyen sólo una pequeña parte de los costosos mercados de los medios de comunicación televisivos de la zona metropolitana— utilizan la televisión en forma limitada o simplemente prescinden de ella. Un análisis periodístico de los gastos de los titulares de la Cámara de Representantes en 1990, 1992 y 1994 reveló que la propaganda televisiva daba cuenta de un promedio que fluctuaba sólo entre el 20% y el 25% de los gastos totales[50]. Los problemas prácticos surgirían en áreas urbanas y suburbanas donde el gran número de campañas, sumadas a la publicidad de temas específicos, crearían una avalancha de espacios políticos televisados que podría despertar la antipatía de los telespectadores y al mismo tiempo ahogar el mensaje de cualquier candidato.

6. Partidos, dinero blando y la cantidad suficiente de fondos

La mayoría de las propuestas para reformas nuevas giran en torno al concepto de limitar el gasto y restringir aun más las donaciones. Este enfo-

[49] Véase, por ejemplo, Larry J. Sabato, *Dirty Little Secrets: The Persistence of Corruption in American Politics* (1996).

[50] C. Anderson, "Running Scared: Incumbent Security and Campaign Spending in the House of Representation, 1972-1992" (1998), pp. 25-30; Dwight Morris, "The Myth of Exploding TV Advertising Costs", *The Washington Post*, 17 de septiembre de 1996, disponible en http://www.washingtonpost.com/wp-signs/money/archive/money091796.htm

que recurre a una sospecha generalizada en cuanto al papel del dinero y de intereses organizados en la política, y a menudo consigue un alto grado de apoyo; pero es muy posible que sea un juicio errado. Como ya se indicó en líneas anteriores, las sumas gastadas por votante son pequeñas. Los gastos también son irregulares: las campañas para cargos federales suelen recibir grandes cantidades de fondos, mientras que los candidatos que compiten en elecciones a nivel estatal o local —particularmente en años en que no hay elecciones presidenciales— muchas veces tienen que arreglárselas con muy poco dinero, un factor que contribuye al bajo nivel de concurrencia a las urnas en muchas de esas elecciones. Como ya se indicó, los límites a las donaciones —concebidos de acuerdo con la suposición de que se aplicarían límites máximos a los gastos generales— han experimentado una drástica disminución en términos reales por efecto de la inflación. Sólo para recobrar los valores perdidos se necesitaría imponer límites individuales de aproximadamente US$ 3.000 por campaña, y US$ 75.000 en conjunto por año calendario, y cerca de US$ 15.000 para los PAC en cada elección; subir los límites sería recomendable por motivos de política. Ajustes similares se precisan para los *matching funds* presidenciales —tal vez podrían igualarse los primeros US$ 1.000 en donaciones individuales—, pero se podría requerir otro incremento en el *income tax checkoff*. Esto plantea un problema de rendimiento decreciente. El aumento del *income tax checkoff* —aun cuando no acrecienta nuestros impuestos ni reduce nuestras devoluciones— podría disgustar a los ciudadanos que desean elegir adónde va su dinero en lugar de financiar a todos los candidatos a la vez. Incluso ahora, según el representante Doolittle, sólo el 15% de los contribuyentes hace su aporte por la vía del *income tax checkoff*.

La política actual debilita a los partidos al canalizar los fondos directamente hacia los comités de campaña, reduciendo así la función de las colectividades como fuente de financiamiento y con ello su capacidad de imponer disciplina entre sus candidatos. (Un problema relacionado es que la legislación hace recaer la mayor parte del peso del cumplimiento de la ley y de la responsabilidad en los jefes o en los tesoreros de las campañas y no en los propios candidatos.) Hay muchos factores que están debilitando a los partidos políticos estadounidenses —las reformas introducidas a comienzos de los años setenta en el proceso de nominación de candidatos ha sido uno de ellos, particularmente en el caso de los demócratas— y el proceso de declinación se ha mantenido por lo menos desde los años sesenta. Pero la opción de fortalecer los partidos por medio de nuevas inyecciones de dinero a sus dirigentes tiene sus riesgos. Por ejemplo, poderosos líderes del Poder Legislativo, como Newt Gingrich, el vocero de la Cámara

de Representantes, y Willie Brown mientras ejerció la función de vocero de la Cámara Legislativa del estado de California, han creado "PAC personales", los cuales reciben aportes que luego se distribuyen entre los partidarios políticos de los líderes como contribuciones a *sus* campañas. El resultado es un sistema de patrón-cliente que como mínimo les otorga a los altos dirigentes un enorme grado de influencia sobre sus "candidatos clientes", y es razonable suponer que se podrían convertir en la base de una red de corrupción integrada verticalmente[51]. Encauzar una proporción demasiado grande de los fondos a través de esos PAC, o por intermedio de los dirigentes de los partidos, no contribuye necesariamente a compensar la insuficiencia de fondos en todo el proceso electoral; a decir verdad, la canalización de recursos hacia los "candidatos clientes" podría agudizar aun más el déficit en otras partes. Peor aun, podría crear oportunidades de "corrupción especializada" para donantes inescrupulosos —o, lo que es más probable, aumentar las oportunidades para que los dirigentes recurran a la extorsión. Del mismo modo, si se eliminan todos los límites a las donaciones, o se fijan en un nivel demasiado alto, se derribaría un importante obstáculo de la extorsión.

Un problema más polémico lo plantea el "dinero blando" —es decir, el dinero que se dona sin restricciones a los partidos políticos para actividades proselitistas y de fortalecimiento de la colectividad, o dinero dirigido hacia las operaciones de los candidatos en algunos estados donde se aplican leyes menos estrictas. Puede que los vacíos en la FECA sean una causa del fenómeno del "dinero blando", pero es probable que otra causa sea la dificultad de recaudar fondos bajo las estrictas exigencias que se aplican a las donaciones y a su publicidad. Los montos en juego son elevados: durante el ciclo de elecciones 1995 y 1996 el Partido Demócrata reunió US$ 123,9 millones en "dinero blando" —un aumento de 242% comparado con la campaña presidencial anterior— y los republicanos recaudaron US$ 138,2 millones, lo que representa un alza del 178%[52]. Estas prácticas sin duda burlan la ley. Sin embargo, los detractores suelen omitir cuál es el valor de las regulaciones actuales, o de qué manera mejoraría la política al extenderse el alcance de aquéllas. Otro enfoque podría consistir en promulgar una legislación que fomente las donaciones a los partidos y no a los candidatos, dentro de límites vinculados a esfuerzos documentados de educación del votante y de participación ciudadana: un dólar gastado en genuinas actividades proselitistas podría habilitar a un partido para recibir US$ 1,50 en

[51] Johnston, "What Can Be Done about Entrenched Corruption" (1998).

[52] U. S. Federal Election Commission (FEC), "FEC Reports Major Increase in Party Activity for 1995-96", 19 de marzo de 1997; http://www.fec.gov/press/ptyye1.htm

donaciones directas. Esto no sólo fortalecería a las colectividades políticas, además podría aumentar realmente su eficacia en un área que hoy se mira con sospecha —o sea, vincular a los ciudadanos al proceso político.

Los medios y los fines de la política en esta área son objeto de muchos debates: ¿debería combinarse el "dinero blando" con subsidios para imponer niveles mínimos de financiamiento a los partidos minoritarios? ¿Sería preciso ofrecer incentivos tributarios para canalizar importantes sumas de dinero hacia funciones genuinamente "cívicas" como las actividades de proselitismo y no hacia el apoyo directo? La magnitud de los flujos de "dinero blando" significa que la publicidad es necesaria; esto podría tener menos inconvenientes para la competencia que la publicidad de las donaciones a los candidatos, pero empeoraría el problema de la saturación de datos. Tal vez sea menester adoptar nuevas formas de divulgación para confirmar que los fondos se están gastando en actividades de fortalecimiento del partido y de aumento de la participación. Pese a la popularidad política de los límites globales a las donaciones hechas en "dinero blando", ellos darían lugar a objeciones basadas en la Primera Enmienda; pero de todos modos podría surgir la necesidad de imponer un nuevo sistema de límites, que permita traspasar una proporción de las donaciones hechas en dinero blando a los candidatos de un partido, y canalizar el resto hacia actividades de fortalecimiento de partidos y aumento de la participación. Por cierto, en la práctica sería difícil distinguir estos usos.

7. Conclusión

¿Cuán exitosas han sido entonces las reformas aplicadas en el último tiempo? La respuesta depende de las preguntas que hagamos. En la política estadounidense se observa un grado mínimo de cohecho flagrante, abusivo y recíproco entre los donantes y los candidatos en las elecciones federales; esos problemas son tal vez más agudos a nivel estatal y local (donde irónicamente el grado de confianza pública es mayor). Quienes critican el actual estado de cosas pueden sostener que el cohecho no es un fenómeno común porque la ley actual lo hace innecesario, y que hoy los PAC hacen lo que hacían los cobradores y repartidores de dineros ilícitos, pero lo hacen legalmente. Este tipo de argumento, aunque popular, es erróneo. El riesgo de corrupción existe sin duda a ese nivel —particularmente en cuanto a presiones que los titulares podrían ejercer sobre los donantes— y puede resultar difícil distinguir si las negociaciones entre intereses privados y los políticos son lícitas o turbias. La diferencia suele encontrarse a nivel de intenciones y

entendimientos tácitos, que representan una base muy peligrosa para imponer limitaciones de gran alcance a la expresión política y a la libertad de asociación.

Es verdad que los actos de corrupción explícita entre donantes y candidatos han disminuido gradualmente desde el siglo pasado. Aun cuando no es posible exhibir datos innegables que confirmen esa tendencia —dada la naturaleza oculta y consensual de muchas negociaciones turbias y la ausencia de víctimas inmediatas que pudieran presentar una denuncia—, puede resultar instructivo analizar el ambiente político del siglo diecinueve[53]. En la medida en que esta afirmación sea válida, el éxito de las iniciativas para reducir la corrupción emana tanto de la vitalidad de la competencia política como de las reformas que se introduzcan. Al interior de un sistema político abierto y competitivo los opositores pueden censurar a los funcionarios por sus actos —corruptos o no—, y la prensa y grupos de la sociedad civil tienen libertad para incorporarse en el proceso, lo mismo que para supervisarse mutuamente. Los representantes tienen razones creíbles para pensar que el comportamiento corrupto puede costarles el asiento, y ese riesgo —un factor disuasivo mucho más inmediato que la amenaza de multas y encarcelación— puede restringir las prácticas corruptas.

De este modo, los reformadores deberían pensarlo dos veces, y otras dos veces antes de poner restricciones adicionales a la vitalidad de la política. La política siempre será un proceso carente de dignidad, y su motor siempre será el interés propio. Y así es precisamente como debe ser: mientras los funcionarios no se sientan completamente seguros (o extremadamente *inseguros*) de conservar su cargo, mientras los ciudadanos y los grupos puedan defender eficazmente sus causas durante las campañas, y mientras el proceso mismo esté abierto a exámenes detallados, la política en sí puede imponer considerables trabas a la corrupción. Con esto no se pretende sostener que el proceso se autorregula completamente. Más bien sugiero que la política posee un inmenso valor intrínseco, y que debemos concentrarnos en aumentar su vitalidad y en promover y resguardar la libertad para debatir e intercambiar opiniones, y no restringir estas actividades o despojarlas de fondos para impedir abusos cuyas causas y alcances aún son materia de debate.

Además, aun las regulaciones del financiamiento de las campañas más hábilmente elaboradas sólo podrán abarcar un segmento de la vida

[53] Mark Wahlgren Summers, *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861* (1987); Mark W. Summers, *The Era of Good Stealings*. (1993); A. S. Eisenstadt, A. Hoogenboom y H. L. Trefousse, *Before Watergate: Problems of Corruption in American History* (1978).

política. Lo que hacen los candidatos triunfadores con el poder estatal entre una y otra elección —y lo que hacen los perdedores —constituye un problema crítico. Incluso cuando el Estado tiene un papel relativamente limitado en el ámbito económico, los encargados de tomar decisiones otorgan o niegan grandes cantidades de recursos políticos con sus acciones, y en la agenda siempre hay importantes temas de fiscalización burocrática. Organizaciones corruptas formadas por políticos y burócratas pueden sobornar o comprar a los competidores políticos, con lo cual reducen las posibilidades de que sus abusos sean impugnados de manera eficaz[54]. Los Estados Unidos han sido afortunados durante gran parte de su historia al tener un sistema político nacional competitivo y una burocracia independiente y eficaz. Esto ha contribuido a inhibir la corrupción y a permitir que exista un sistema de financiamiento de campañas que depende ampliamente de la divulgación, lo que ha asegurado su supervivencia. En un ambiente político más disfuncional la FECA sería poco más que una cortina de humo para que todo siguiera igual. De este modo, los esfuerzos para reformar la estructura del Estado resultan fundamentales; sin ellos las leyes de financiamiento de las campañas estarían mayormente fuera de lugar.

7.1. *Estrategias integradas contra la corrupción: Financiamiento de las campañas y reforma del Estado*

Las leyes de financiamiento de las campañas deben incorporarse dentro de una serie más amplia de políticas contra la corrupción, en particular cuando un país acaba de emprender un programa de grandes reformas. Si la FECA ha logrado inhibir la corrupción, se debe en parte a que recibe el apoyo de muchos otros ámbitos —legales, políticos y de la cultura política— que han actuado gradualmente en lo que va corrido del siglo.

En lo que respecta al Estado y al proceso político, la historia estadounidense da muchos ejemplos de cuán importante es aplicar reformas integradas entre sí. En otro tiempo, las maquinarias políticas y sus redes de favores políticos predominaron en muchas ciudades y en varios estados. Prácticamente todo lo que el gobierno hacía en esas jurisdicciones, desde instalar un disco "pare" y contratar oficiales de policía, hasta adjudicar grandes contratos y licencias, se convertía en patrocinio, concedido o negado con un criterio político. Estos favores no sólo transformaron a amplios sectores de la sociedad en elementos dependientes de la maquinaria; los opositores tenían poco que ofrecer a los potenciales partidarios e incluso

[54] Johnston, "What Can Be Done about Entrenched Corruption" (1998).

abrigaban menos esperanzas de que hubiera procedimientos electorales transparentes. Los pobres pagaban favores políticos con sus votos, mientras que las grandes y pequeñas empresas pagaban en efectivo. Los votos permitían a la maquinaria retener el poder mientras los fondos se repartían entre las necesidades organizativas de la maquinaria y los bolsillos de los altos dirigentes. Muchas maquinarias acabaron por colapsar, no porque los reformadores las destruyeran sino porque la dirigencia se había apropiado de una excesiva cantidad de dinero y había dejado demasiado poco para el resto de la organización.

Dos tipos de corrupción eran particularmente comunes. El primero, extraer efectivo directamente de las actividades estatales, se redujo mucho más que el segundo, el favoritismo en la formulación de políticas. Una razón de esto es histórica: las maquinarias incurrieron en el primer tipo de corrupción porque resultaba demasiado fácil, y porque además la naturaleza de las políticas que administraban —más distributivas que reguladoras— fomentaba esos actos ilegales. De hecho, la maquinaria formulaba políticas para favorecer a algunos —principalmente al no asegurar el cumplimiento de las leyes laborales, o al no someter a licitación los contratos de servicios profesionales, seguros y cosas semejantes—, pero en muchos lugares este problema tuvo una importancia secundaria. Por consiguiente, cuando el movimiento reformista antimaquinaria efectivamente cobró fuerza, lanzó una ofensiva más que nada en contra del robo o la malversación de recursos y lo hizo aplicando medidas destinadas a asegurar transparencia[55]. Esto, sin embargo, también obedeció a razones políticas: los intereses empresariales que terminaron por apoyar la reforma y que esperaban beneficiarse del favoritismo político sacaron poco provecho del robo oficial. También entraron en juego factores sociales: el favoritismo en la formulación de políticas es más difícil de procesar judicialmente y de identificar como corrupción en el sentido legal que tienen la malversación o el robo directo de fondos. No es fácil demostrar la relación causa y efecto; las políticas que favorecen a determinados intereses se pueden hacer pasar por simple ejercicio de una facultad discrecional de la asamblea legislativa. A veces, las expectativas de apoyo a cambio de políticas favorables eran tan obvias que nadie necesitaba hacer exigencias en forma abierta.

¿Qué frenó finalmente esas prácticas corruptas? La sana competencia política es un impedimento poderoso, y los peores casos de ambos tipos de corrupción tienden a ocurrir en sectores del país con un bajo nivel de competitividad. Las principales medidas de reforma se han orientado hacia

[55] Véase, para un análisis exhaustivo, Frank Anechiarico y James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity* (1997).

la transparencia y la administración segura. Éstas se comenzaron a adoptar a fines del siglo pasado y continúan aplicándose hoy en día. Entre ellas se incluyen:

— *La independencia política de la burocracia*, preservada por los estatutos de la administración pública que se basan en principios de mérito (la ley federal Pendleton y sus sucesoras a nivel federal y estatal) y prohíben la contratación, el despido y las medidas disciplinarias que obedezcan a motivos políticos; por la Ley Hatch, que prohíbe a los empleados federales y a otros participar en actividades políticas, y a los superiores formular exigencias políticas a sus subordinados; por la legislación contra los favores políticos, que últimamente ha sido apoyada resueltamente por los tribunales (como en el caso *Rutan versus IIllinois*).

— *Políticas de transparencia*, que incluyen la revisión y el control del efectivo y suministros, así como la obligación de presentar propuestas en sobre sellado, la licitación pública de los contratos, y otras medidas similares; el control de las interacciones entre mandantes, agentes y clientes[56]; y un énfasis cada vez mayor en el profesionalismo en la burocracia. La reforma se vio reforzada por el pago de sueldos estables (aunque no espléndidos) a los burócratas, y por el hecho de que el Estado ha desempeñado tradicionalmente un papel limitado y más bien técnico en la economía durante el último siglo, en lugar de administrar una extensa red de empresas paraestatales.

Tanto la independencia política como la transparencia son objetivos loables, pero pueden ocasionar problemas si se llevan demasiado lejos. La primera puede volver insensibles a los burócratas y eximirlos de toda responsabilidad, y la segunda puede recargar a los organismos con requerimientos de transparencia que acaban por distraer al personal y a los recursos de sus verdaderas misiones. Por ejemplo, Anechiarico y Jacobs describen el caso de los inspectores de obras de la ciudad de Nueva York, quienes deben volver a su oficina y presentar un informe después de cada inspección en lugar de ir de una obra a otra, por lo que su productividad se reduce[57].

Otros tipos de reforma incluyen una regulación limitada de los clientes privados. Un ejemplo de esto se observa en cómo la ciudad de Nueva York "precalifica" a los contratistas, descartando a aquellos que en el pasado han tenido conexiones o vínculos de corrupción con el crimen organiza-

[56] Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (1988).

[57] Anechiarico y Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity* (1997), pp. 26-28.

do (este proceso también tiene sus detractores). La legislación sobre conflictos de intereses ha sido asimismo muy importante. Pese a que también se la puede llevar a extremos, constituye, por ejemplo, una herramienta para evitar que los políticos obtengan dinero asignando contratos de seguros sin llamar a licitación.

Por último, el federalismo ha sido un factor crucial: quienes se oponen a la corrupción en los gobiernos estaduales o locales han logrado apelar a las instancias inmediatamente superiores. Por ejemplo, el estado de Nueva York jugó un papel importante en la reforma de la ciudad de Nueva York. En esas jurisdicciones superiores se observa a menudo una mayor diversidad social y política, y por ende una mayor competitividad política que en las menores, lo cual dificulta que cualquier grupo adquiera el tipo de hegemonía necesario para alimentarse del Estado o crear un sistema de extorsión. Obviamente, no se puede realizar una carrera ascendente desde el nivel federal, pero aquí la competencia política es más abierta y los funcionarios reciben mejores sueldos que la mayoría de los profesionales. El efecto neto ha sido restringir (aunque de ninguna manera eliminar) los dos tipos de corrupción ya mencionados.

Las estrategias para la reforma del Estado son en sí un tema de importancia, y un análisis detallado de las opciones y prioridades está fuera del alcance de esta discusión. De todos modos resulta evidente que las estrategias de reforma deben ser integradas; las normas que regulan las campañas sólo son parte del complejo desafío de formular políticas, y no pueden crear por sí solas la buena política o detener la corrupción.

7.2. *Cómo aumentar la confianza de la opinión pública*

Existe por cierto otra definición de "corrupción", la cual se remonta a la época de Tucídides. Ella no se concentra en determinadas personas o acciones, sino en la capacidad de un Estado para obtener la lealtad y la confianza de sus ciudadanos[58]. De acuerdo con esta visión, la corrupción no es la característica de un acto, sino más bien una manera de ser colectiva: cuando los dirigentes de Atenas cedieron al impulso de invadir la nación insular de Melos, todos los atenienses —no sólo los funcionarios— cayeron en un estado de corrupción y pérdida de la virtud. Esta idea ha sido captada —tal vez de manera imperfecta— en el dilema analizado al comienzo de este trabajo: cómo liberalizar la política y el mercado a la vez, pero sin

[58] J. Patrick Dobel, "The Corruption of a State" (1978), pp. 958-973; J. Peter Euben, "On Political Corruption" (1978), pp. 103-118.

permitir que la primera se convierta en una mera extensión del segundo. Un sistema político que ha caído en esa trampa pierde la lealtad y el apoyo activo de la mayoría de los ciudadanos, quienes al carecer de recursos para competir con los más acaudalados se ven obligados a depender de funcionarios e instituciones justas e imparciales para asegurar su libertad y su bienestar. También pierde su capacidad de *intermediar* las preferencias privadas y transformarlas en políticas legítimas y verdaderamente públicas, que sean ampliamente aceptadas y acatadas. En tales circunstancias la *formulación* de políticas se convierte en una subasta, y su *aplicación* en un asunto de coacción o en un ejercicio de cinismo. Gran parte del actual descontento popular con la política estadounidense, y con el estado del financiamiento político en particular, recuerda esta concepción clásica de la corrupción. Desde este punto de vista, el problema no tiene que ver con la corrupción o con la extorsión como sucesos reales, ya que a nivel federal ambos siguen siendo la excepción y no la norma. Más bien se relaciona con la *percepción* generalizada de que todo el sistema y las garantías que supuestamente proporciona a sus leales ciudadanos han sido envilecidas por el dinero.

El problema no es si esto ha ocurrido en verdad, sino que muchos *creen* que efectivamente sucedió. Este tipo de descontento no se puede abordar sólo mediante la legislación: el proceso político entero tendrá que ganarse crecientemente la confianza de los ciudadanos. Para ello será preciso entregar un mayor grado de educación al público, y resistir la tentación de estimular sus temores con tácticas demagógicas. Pero si los sucesos de las dos últimas décadas nos han enseñado algo, entonces quiere decir que el mejor enfoque consistiría no sólo en preocuparse de prevenir la corrupción, sino además en fomentar una política abierta y competitiva y un Estado eficaz. Ello aumentará las ventajas de la democracia como antídoto contra la corrupción, tanto en el sentido de disuadir el comportamiento corrupto como en el de mantener la lealtad del público. También nos hará centrarnos nuevamente en los valores y procesos que explican a nivel fundamental por qué el cohecho y la regulación del papel del dinero en la política son temas importantes.

BIBLIOGRAFÍA

Alexander, H. E. *Financing Politics*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 1984.

Anechiarico, Frank; y Jacobs, James B. *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

Annenberg Public Policy Center, University of Pennsylvania. http://www.asc.upenn.edu/appc/issueads/release1.htm (para la base de datos, véase http://www.asc.upenn.edu/appc).

Anderson, Christopher J. "Running Scared: Incumbent Security and Campaign Spending in the House of Representatives, 1972-1996". Manuscrito no publicado, Colgate University, 1998.

Brubaker, Stanley C. "The Limits of Campaign Spending Limits". *The Public Interest*, 133 (otoño de 1998).

Buckley v. Valeo, 424 US 1 (1976).

Burke, Thomas F. "The Concept of Corruption in Campaign Finance Law". *Constitutional Commentary*, 14:1 (primavera, 1997).

Corrado, Anthony. *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections*. Nueva York: Twentieth Century Fund Press, 1993.

Dobel, J. Patrick. "The Corruption of a State". *American Political Science Review*, 72 (1978).

Doolittle, John T. "Citizen Legistature and Political Freedom Act". http://www.house.gov/doolittle/campfin.htm

Eisenstadt, A. S.; Hoogenboom, A.; y Trefousse, H. L. *Before Watergate: Problems of Corruption in American History*. Brooklyn, N. Y.: Brooklyn College Press, 1978.

Euben, J. Peter. "On Political Corruption". *The Antioch Review*, 36 (1978).

Gallup Poll Archives. "Americans Not Holding Their Breath on Campaign Finance Reform". http://www.gallup.com/POLL_ARCHIVES/971011.htm

Green, John; *et al*. "Individual Congressional Campaign Contributors: Wealthy, Conservative, and Reform-Minded". Chicago: The Joyce Foundation, 1998.

Inmigration and Naturalization Service v. Chanda. 462 US919.

Jamieson, Kathleen Hall. *Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.

Johnston, Michael. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks-Cole, 1982.

——— "Disengaging from Democracy". En Roger Jowell *et al*., PAC. *International Social Attitudes: The 10th BSA Report.* Aldershot: Dartmouth, 1993.

——— "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" En Boris Pleskovic (ed.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, DC: Banco Mundial, 1998.

Keim, Gerald; y Zardkoohi, Asghar. "Looking for Leverage in PAC Markets: Corporate and Labor Contributions Considered". *Public Choice*, 1988.

Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption.* Berkeley: University of California Press, 1988.

Levine, Bertram J. "Campaign Finance Reform Legislation in the United States Congress: A Critique". *Crime, Law, and Social Change*, 28:1 (1997).

Lukas, Anthony. *Nightmare: The Underside of the Nixon Years.* Nueva York: Viking Press, 1976.

MFS Consumer Price Inflator/Deflator. http://www.mfs.com/education/work_calc/infldef.html

Morris, Dwight. "The Myth of Exploding TV Advertising Costs". *The Washington Post*, 17 de septiembre de 1996, disponible en http://www.washingtonpost.com/wp-signs/money/archive/money091796.htm

Patterson, Thomas E. *Out of Order*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1993.

Sabato, Larry J. *Dirty Little Secrets: The Persistence of Corruption in American Politics*. Nueva York: Times Books, 1996.

Schattschneider, E. E. *The Semisovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.

Sinclair, Barbara. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the United States Congress.* Washington: CQ Press, 1997.

Summers, Mark Wahlgren. *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861*. Nueva York: Oxford University Press, 1987.

Summers, Mark W. *The Era of Good Stealings.* Nueva York: Oxford University Press, 1993.

——— *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861* (1987); Mark W. Summers, *The Era of Good Stealings*. (1993).

Thayer, George. *Who Shakes the Money Tree? American Campaign Financing Practices from 1789 to the Present.* Nueva York: Simon and Schuster, 1973.

The Daily Telegraph, Londres, 14 de octubre de 1998.

The New York Times. 8 de septiembre de 1998, p. A24.

——— "Britain: Campaign Funds Would Be Capped". 14 de octubre de 1998, p. A6.

——— "Groups Spending $ 260 Million on Ads to Promote Agendas". 15 de octubre de 1998, p. A27.

Troy, Gil. "Money and Politics: The Oldest Connection". *The Wilson Quarterly* (verano, 1997).

U. S. Federal Election Commission (FEC). *Twenty Year Report.* http://www.fec.gov/pages/20year.htm

——— *Public Funding of Presidential Elections.* http://www.fec.gov/pages/pubfund.htm

——— "PAC Contributions to House Campaigns by Type of Campaign". http://www.fec.gov/finance/pachseye.htm

——— "PACs Grouped by Contributions to Candidates 1995-1996". http://www.fec.gov/finance/pacgrpc.htm

——— http://www.fec.gov.

——— "FEC Reports Major Increase in Party Activity for 1995-96", 19 de marzo de 1997. http://www.fec.gov/press/ptyye1.htm

U. S. Office of Special Counsel. *Political Activity ("Hatch Act").* http://www.access.gpo.gov/osc/

REVISIÓN JUDICIAL: EL SINDROME DE LA VÍCTIMA INSATISFECHA*

Fernando Atria

Este artículo pretende cuestionar el actual consenso jurídico y político sobre la conveniencia de un sistema de revisión judicial de constitucionalidad. Para ello dos tesis generales son defendidas: primero, que ni la teoría de la democracia, ni la teoría del derecho, ni la del Estado de Derecho, ni la de los derechos humanos *exigen* control judicial de constitucionalidad. Esta cuestión no es resuelta, en otras palabras, por consideraciones conceptuales sobre el "verdadero" significado de la idea de democracia, de derecho, etc. sino por la experiencia y tradición jurídica y política de cada país. La segunda tesis es que en el caso chileno esa experiencia y tradición justifican un marcado escepticismo acerca de la conveniencia de una sistema de revisión judicial de constitucionalidad. Finalmente, se discute el precio que la política democrática debe pagar por la cada vez más extendida "constitucionalización" del derecho y la política.

FERNANDO ATRIA. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile; Ph. D., University of Edinburgh. Profesor Asistente, Universidad de Talca.

* Ha sido un agrado, y de gran utilidad, someter un borrador previo de este artículo a la crítica aguda de Carlos Peña, Patricio Zapata, Rodrigo Correa, Carlos Carmona, Christian Suárez, Lucas Sierra y Ximena Fuentes. Estoy especialmente en deuda con Carlos Carmona, gracias a quien pude obtener las referencias a las decisiones de Tribunal Constitucional mencionadas en el texto. Ninguno de ellos tiene, desde luego, responsabilidad alguna por los errores que han quedado.

En su conferencia "Revisión judicial: La perspectiva de un juez", el juez Stephen Breyer, de la Corte Suprema norteamericana, intenta restringir a su justa medida las críticas que él llama "clásicas" a la revisión judicial de constitucionalidad [judicial review]. Ésta es una cuestión extraordinariamente importante en un Estado de Derecho como el chileno, que presenta ciertas características paradójicas a las que pretendo referirme más adelante. Pese a la importancia política e institucional del tema, la existencia de un "sistema" (si puede llamársele así: véase Suárez, 1998: 248s) de control de constitucionalidad como el chileno no ha generado entre nuestros profesores y académicos ningún debate serio sobre su justificación. En términos políticos, la discusión acerca del control de constitucionalidad está cerrada: parece haber un consenso sobre la necesidad y conveniencia de su existencia. No se escuchan voces significativas en su contra más allá de críticas a algunas de sus características institucionales. El objetivo de este artículo no es modificar ese consenso (que como hecho bruto parece haber llegado a nosotros para quedarse), sino sólo indicar lo irracional e irrazonable que es. Me interesa destacar el hecho de que este debate sobre la conveniencia del control judicial de constitucionalidad en Chile es prácticamente inexistente. En muchos de los países en los cuales hay formas de control jurisdiccional de constitucionalidad, éstas son un tema principal de debate público y académico: cualquiera que conozca mínimamente la discusión constitucional y de teoría del derecho norteamericana lo sabrá (para posiciones escépticas frente al control judicial de constitucionalidad desde ambos costados del espectro político norteamericano, véase Wolfe, 1986; Tushnet, 1999); en los Países Bajos los tribunales no tienen jurisdicción constitucional; en el Reino Unido, los tribunales no pueden invalidar ninguna legislación por su incompatibilidad con los derechos reconocidos en la Convención Europea de Derechos Humanos. Incluso cuando la incorporación de dicha convención al derecho británico sea completa, y cuando los tribunales británicos tengan poder para interpretar y aplicar directamente dicha convención (lo que aparentemente ocurrirá en 2001), una declaración de incompatibilidad de una ley con la convención no producirá la invalidez de aquélla o su inaplicabilidad en el caso (sobre la *Human Rights Act* británica volveré más adelante). El artículo 45 de la Constitución irlandesa especifica los "principios rectores de la política social" (Directive Principles of Social Policy), no sin antes señalar que "la aplicación de estos principios en la elaboración de las leyes estará exclusivamente al cuidado del *Oireachtas* [Parlamento], y no será revisable por ningún tribunal". En Bélgica el Tribunal de Arbitraje fue creado recién en

1980 con jurisdicción relacionada únicamente con cuestiones de competencia. Sólo en 1989 se le concedió competencia para conocer de violaciones a derechos fundamentales[1]. En Chile no se ha dado ese debate, y en este artículo me gustaría explicar las razones por las cuales es lamentable que así sea. Como una manera (o una excusa) de entrar en materia aprovecharé la publicación, por *Estudios Públicos*, de una interesante conferencia dictada en Oxford por Stephen Breyer, miembro de la Corte Suprema de los Estados Unidos, sobre estos temas (Breyer, 1999).

En la primera sección me refiero a los argumentos en virtud de los cuales Breyer sostiene que, a pesar de que efectivamente la revisión judicial de constitucionalidad en un sistema democrático constituye una "anomalía", ella no es demasiado grave por cuanto las decisiones judiciales en esos casos no son ni "subjetivas" ni "ideológicas" ni "políticas". El argumento de Breyer es, sin embargo, poco convincente, como intento mostrarlo en esa sección. En la segunda, sostengo que la justificación de la revisión judicial no se encuentra ni en la teoría democrática (*i.e.* no se encuentra en el *concepto* de democracia) ni en consideraciones que allí serán denominadas de "lógica" jurídica (*e.g.* del tipo de las usadas por la Corte Suprema Norteamericana en *Marbury v. Madison*) o teoría del derecho, sino en la *experiencia*, es decir, en las tradiciones particulares de cada país. Si mi argumento es correcto, la justificación de las distintas formas y procedimientos de control jurisdiccional existentes en Chile debe darse a la luz de la experiencia chilena y (en lo pertinente) comparada al respecto. Un inicio de ese examen, en lo referido a la experiencia chilena, es lo que se ofrece en la tercera sección. En la última me refiero al precio que la política democrática debe pagar en virtud de la cada vez más extendida "constitucionalización" del derecho y la política.

En pocas palabras, intentaré defender en este artículo dos tesis relacionadas pero independientes entre sí (es decir, la verdad o falsedad de cada cual es independiente de la verdad o falsedad de la otra). La primera es que la cuestión de la conveniencia, necesidad y justificación de la revisión judicial de constitucionalidad es un asunto puramente político, *i.e.* uno que no es solucionado por la teoría o el concepto de "verdadera" democra-

[1] La Convención europea ha sido incorporada al derecho doméstico británico a través de la Human Rights Act (1998). No todas las secciones de dicha ley han entrado en vigencia (sobre esto véase infra, 31n42). Los jueces británicos son tradicionalmente considerados conservadores (véase Griffith, 1991; sobre el debate en Gran Bretaña, véase Dworkin, 1978, y Finnis, 1985). El caso de los Países Bajos tiene una peculiaridad, por cuanto los tribunales sí pueden revisar la legislación desde el punto de vista de su conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Estado, aun cuando no con la Constitución (sobre los tribunales constitucionales europeos, véase Favoreu, 1992).

cia, o el "verdadero" concepto de derecho o de estado de derecho, o de supremacía constitucional, etc. La segunda es que en estos términos la revisión jurisdiccional de constitucionalidad no es conveniente ni se justifica en el caso chileno.

La primera tesis podría ser resumida simplemente citando al propio Breyer:

> no es suficiente para los abogados que tratan de crear mejores soluciones institucionales a problemas sociales importantes razonar deductivamente desde primeros principios de equidad procedimental o teoría democrática. En realidad, ellos pueden usar esos principios como restricciones adecuadas, dentro de las cuales pueden trabajar hacia el ideal platónico de cada institución —la unión de sabiduría y poder político— de modo de resolver mejor los problemas humanos de nuestro tiempo (Breyer, 1993: ix-x)[2].

Conviene decir, antes de comenzar, una palabra o dos sobre el valor de la democracia. El argumento que sostendré se basa en que la democracia tiene *algún* valor. Sería un error, sin embargo, sostener que ese valor reside en la capacidad de la regla de mayoría de cambiar el *status* normativo de una cuestión *x*. Las malas decisiones no dejan de ser malas por ser mayoritarias. Nadie puede garantizar que las decisiones democráticas serán siempre correctas, y ciertamente no es mi intención alegar que lo son por definición (*i.e.* que el hecho de que la mayoría decida *x* hace que *x* sea correcto). Nadie puede garantizar que esas decisiones serán tales que yo siempre esté de acuerdo con ellas, dado que las personas están en desacuerdo acerca de cómo aplicar a casos concretos principios abstractos como los contenidos en las garantías constitucionales. Pero el solo hecho de que la gente esté en desacuerdo conmigo y que yo a veces esté en minoría y pierda (y que, en consecuencia, la mayoría tome una decisión que yo juzgo incorrecta) no es problemático. Si la democracia produjera resultados horrendos de modo sistemático, ello desde luego constituiría una razón para repensar el valor de esa forma de gobierno[3].

---

[2] Creo que la crítica que sigue de la conferencia de Breyer se basa en consideraciones que él aceptaría (véase infra, nota 6). El tema fue discutido en una entrevista al juez Breyer en el Centro de Estudios Públicos, de próxima aparición en esta revista.

[3] Resultados, desde luego, que podrían ser evitados por otra forma de gobierno que a su vez no implique riesgos más graves de decisiones horrendas. Ésta es una condición obvia, y apunta al hecho de que el umbral de "inaceptabilidad", por así decirlo, de los sistemas políticos (no sólo de los sistemas políticos) es relativo a los sistemas alternativos. Cuando la discusión se refiere al problema de la revisión judicial, esta condición es rápidamente ignorada, y del solo hecho de que las mayorías *pueden* violar derechos, muchos asumen que los tribunales *deben* tener poder sobre las mayorías. La falacia, desde luego, radica en que no se ofrecen argumentos para sostener que los tribunales no pueden violar los derechos. Este problema se discute en la tercera parte de este artículo.

Es importante tener siempre presente que la discusión sobre el valor y especialmente los límites de la democracia corre por dos vías: una es la pregunta por la *moral*, por los límites de las decisiones colectivas. Aquí la pregunta central es si hay o no decisiones que a pesar de ser mayoritarias pueden ser inmorales. Esta pregunta debe responderse afirmativamente. Pero una cuestión distinta, y a la cual la anterior no da respuesta, es si hay alguna forma institucional que garantice que las decisiones mayoritarias nunca serán inmorales. Ésta es una pregunta política, y su respuesta es… depende. La afirmación de Benjamin Constant de que "hay mazas demasiado grandes para las manos del hombre" (Constant, 1968: 4), puede ser objeto de cualquiera de las dos lecturas indicadas más arriba: puede querer decir que hay decisiones que son perversas a pesar de su origen democrático, pero que no puede garantizarse que no serán adoptadas, o que hay cosas que la mayoría tiene prohibido hacer, y esto llama por un guardián (y entonces la pregunta será si el guardián no manejará un arma demasiado grande para sus manos, etc.).

Una aclaración. Excepto cuando la diferencia es importante, no distingo en este artículo entre la revisión por el Tribunal Constitucional y por la Corte Suprema. En ambos casos hablo de "revisión judicial de constitucionalidad", aun cuando el Tribunal Constitutional no es parte del Poder Judicial en sentido estricto. La razón de esto es que las objeciones a la revisión judicial (lo que Breyer llama la "anomalía democrática") alcanzan a cualquier órgano sin representatividad popular que tiene la última palabra en la interpretación de la Constitución.

Teoría democrática y decisiones "subjetivas"

El problema planteado por este debate es uno de adecuación democrática: ¿es saludable, desde el punto de vista de la organización institucional democrática, que un grupo de personas no elegidas y habitualmente no responsables excepto por actuaciones extremadamente graves (en Chile, por "notable abandono de deberes") tenga autoridad para decidir sobre la corrección de importantes medidas de política? Este problema es tradicionalmente planteado como uno de teoría democrática: tanto críticos como partidarios del control judicial alegan que éste es incompatible con, o exigido por, una *verdadera* democracia (véase, entre otros, el intercambio entre Freeman, 1990, y Waldron, 1994). Los críticos sostienen que una democracia es un sistema en el cual las decisiones políticas más relevantes están entregadas al pueblo; los partidarios alegan que ello es insuficiente para

caracterizar el sistema democrático, que la protección de las minorías es parte de ese concepto, y que sobre la base de la protección de las minorías se abre un espacio para procedimientos de toma de decisiones no mayoritarias.

Aunque ciertamente éste es un debate que merece continuarse (y sobre el cual algo se dirá en lo que sigue), una interesante característica del argumento de Breyer es que no entra en esa área. Él se limita a "estrechar" de diversos modos lo que denomina la "anomalía democrática", sin hacerla desaparecer en definitiva. Después de haber repasado algunos intentos por explicar esta anomalía, que Breyer (correctamente, a mi juicio) estima poco plausibles, el autor dedica el resto de su conferencia a la consideración de las otras críticas que la revisión judicial ha recibido, que, en su caracterización, alegan que las decisiones judiciales son "subjetivas" y "administrativamente inviables".

En suma: una vez reducido y acotado el ámbito de la "anomalía democrática", Breyer cree que lo único que se necesita para hacerla aceptable es mostrar que las decisiones judiciales no son subjetivas y que son administrativamente viables (no me referiré en lo sucesivo a esto último). Él efectivamente concede que la anomalía democrática puede ser estrechada pero no eliminada (Breyer, 1999: 55), pero luego, al referirse a los casos que son efectivamente cubiertos por dicha anomalía, él se niega a aceptar, como lo veremos, que la anomalía sea algo preocupante. Hacia el final de su conferencia Breyer afirma que las críticas al sistema norteamericano de revisión judicial que se basan en la anomalía democrática "tienen cierta validez —hasta cierto punto" (Breyer, 1999: 65). Pero Breyer no se detiene en las consecuencias de aceptar la validez (al menos parcial) de esas críticas. ¿Qué quiere decir que las decisiones judiciales sean "subjetivas"?

Pese a que Breyer no se detiene en eso, sobre la base de los argumentos que él utiliza para negar un rol crucial a la "subjetividad" de los jueces en la toma de decisiones judiciales, es posible concluir que él se refiere fundamentalmente a decisiones fundadas en preferencias *explícitamente personales*, es decir preferencias en favor de las cuales el agente sólo puede indicar su predilección (en estos términos las preferencias *explícitamente personales* son fáciles de reconocer porque la respuesta del agente a la pregunta "¿por qué *x*?" es "porque *x* me gusta"). Breyer cree, por ejemplo, que dado que las decisiones judiciales están constreñidas por el lenguaje usado por la Constitución, por la práctica precedente, por decisiones previas y por las "huellas" dejadas por las decisiones previas de los mismos jueces (*i.e.* por los requerimientos de consistencia personal a través del tiempo) resulta "difícil caracterizar la conclusión resultante como particularmente 'política' o 'ideológica' o, incluso, altamente 'subjetiva', en el

sentido en que estos términos son normalmente usados" (Breyer, 1999: 62). En estos términos, pareciera que una decisión como "elegí helado de menta porque ése es el que me gusta" es el paradigma de decisión "subjetiva" que Breyer tiene en mente. Breyer alega correctamente que las razones en las que los jueces fundamentan sus decisiones no son de este tipo, y concluye que por eso no son "subjetivas".

Este argumento fracasa, sin embargo, porque no distingue lo *personal* de lo *ideológico*:

> Dentro de la cultura jurídica, desde fines del siglo XIX se ha debatido el problema de la objetividad de los procedimientos usados por los jueces al elegir reglas legales. *Para los abogados*, creo, la cuestión principal en juego en estas discusiones ha sido si los jueces son, o han de ser o deben ser, actores ideológicos. Decir que el derecho judicial produce reglas que son objetivamente correctas es simplemente decir que produce reglas cuya elección no puede ser atribuida a las simpatías ideológicas de los jueces [...].
> Un gracioso espectáculo lateral a este debate ha sido montado por filósofos (de variadas persuasiones e ideologías) que han estado interesados en el problema de la objetividad "en general" y que han tratado la cuestión en el derecho como si fuera análoga al problema en otras áreas. Ellos a menudo han sido incapaces de entender lo que está en juego para los abogados, y han sostenido que el derecho es objetivo de acuerdo a una concepción de la objetividad que no responde al problema de la preclusión de determinaciones ideológicas, creyendo así haber clarificado la cuestión para nosotros, analfabetos filosóficos. Como ellos no entienden el problema, esas intervenciones no son habitualmente incorporadas al debate de los abogados (Kennedy, 1997: 24).

Es posible cometer el error apuntado por Kennedy en cualquiera de dos sentidos: Jules Coleman y Brian Leiter, por ejemplo, han ofrecido una concepción de la "objetividad" de los juicios morales y jurídicos (llamada por ellos "modest objectivity") que es suficientemente modesta como para no necesitar descansar en una metafísica realista, pero que es suficientemente objetiva como para afirmar que una interpretación determinada es "objetivamente" correcta. Lo que hace a una interpretación (modestamente) objetiva, según Coleman y Leiter, es que ella "aparezca como correcta bajo 'condiciones epistemológicas ideales'" (Coleman y Leiter, 1996: 263). El problema *filosófico* de Coleman y Leiter era compatibilizar estas dos pretensiones. Una concepción de la objetividad basada en lo que ellos denominan "realismo metafísico" afirma simplemente que hay *hechos brutos* en el mundo que constituyen condiciones de verdad para los enunciados jurídicos (incluidos los enunciados interpretativos). Parece que el realismo metafísi-

co no tiene problemas para fundar la objetividad de los juicios jurídicos en un sentido suficientemente *fuerte* como para satisfacer las necesidades del abogado de Kennedy (aunque véase Waldron, 1992; Atria, 1997a), pero es filosóficamente insostenible[4]. El problema para Coleman y Leiter es el problema filosófico general de cómo explicar la objetividad de ciertos enunciados sin necesidad de descansar en el realismo metafísico[5].

Como respuesta a *ese* problema, la idea de una "objetividad modesta" puede ser suficiente. Pero precisamente porque ya no hay *hechos brutos* que hacen verdadero o falso lo que un juez decida, esa concepción de la objetividad no responde el problema del abogado de Kennedy (la preclusión de las ideologías), por cuanto cuáles son las condiciones epistemológicas ideales bajo las cuales un problema moral o jurídico complicado deba ser analizado es parte del problema, y las ideologías de quienes decidan afectarán su juicio sobre el cumplimiento de esas condiciones. Es posible que todos estemos de acuerdo en que, en derecho al menos, esas condiciones exigen, *e.g.* imparcialidad del tribunal. ¿Exigen, sin embargo, imparcialidad entre diferentes concepciones del bien (como sostendría un juez liberal) o compromiso con una concepción *correcta* del bien (como sostendría un juez tomista)? Anticipando el ejemplo de Breyer que será discutido luego, ¿exigen esas condiciones (en relación con la interpretación de la Constitución de los Estados Unidos) entender que la Constitución "establece una forma de gobierno estable en el tiempo", o que ésta "insiste en la influencia, la autoridad y el poder continuados de los estados"?

Inversamente, algunos autores han sostenido que las decisiones judiciales no son objetivas, pero que eso no debe preocuparnos porque los jueces están siempre restringidos por ciertas convenciones que surgen de la práctica interpretativa. Criticando la tesis dworkiniana de la novela legal en cadena, que a su juicio es un intento por constreñir la interpretación judicial, Fish sostiene que el error de Dworkin es creer que "la interpretación es en sí misma una actividad que necesita restricciones, pero lo que he intenta-

[4] Al menos en relación con las condiciones de verdad de los enunciados jurídicos: ¿cuáles son los *hechos brutos* que hacen que una interpretación jurídica sea, en casos constitucionales difíciles, verdadera?

[5] En la nota anterior la implausibilidad del realismo metafísico fue restringida a los enunciados jurídicos. Es probable que pueda ser también extendida a los enunciados morales. El problema de la objetividad en estas áreas es, entonces, mostrar cómo es posible evitar que el rechazo al realismo metafísico conduzca al relativismo radical. La objetividad "modesta" de Coleman y Leiter debe leerse en esta clave. Lo mismo puede decirse de la posición de Ronald Dworkin (1996). ¿Es el realismo metafísico implausible en relación a las ciencias duras como la física y la química? La cuestión es controvertida, y desde luego impertinente tratarla aquí. *Cf.* en este sentido, Richard Rorty (1979: 343ss), quien responde esta pregunta afirmativamente, con Bernard Williams (1985: 111-12, 132-155), quien se inclina por la negativa.

do mostrar es que la interpretación es una *estructura* de restricciones, una estructura que, dado que está siempre ya presente [always and already in place] hace inexistente la figura del lector que interpreta libre e independientemente" (Fish, 1982: 98; sobre la novela legal en cadena, véase Dworkin, 1986: 228-238; véase también Ruiz-Tagle, 1988).

La tesis de Fish incurre en el mismo error que la de Coleman y Leiter, aun cuando desde la perspectiva opuesta: el problema del abogado de Kennedy no es determinar si la interpretación del juez es "radicalmente" libre e independiente, sino establecer el punto hasta el cual las ideologías y convicciones del juez determinan sus respuestas. "Pero la modalidad de 'siempre ya restringido' que [Fish] sostiene, es manifiestamente una restricción que no puede excluir la ideología" (Kennedy, 1997: 24).

De vuelta a Breyer, ahora. Él no es un filósofo al estilo de Williams, Rorty o Coleman. De hecho, su conferencia se anuncia como "la perspectiva de un juez". Su argumento, sin embargo, se basa en sostener que, dado que las decisiones de los jueces en casos constitucionales difíciles no se basan solamente en sus preferencias personales actuales, ellas no son "subjetivas" o "ideológicas". Pero el argumento de Breyer es verdadero aunque trivial, o no trivial aunque falso. Esto puede apreciarse a través de uno de los ejemplos discutidos (Breyer, 1999: 60-62). El caso, *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 115 S. Ct. 1842, 1871 (1995), giraba en torno a la interpretación del artículo I.2.2 de la Constitución norteamericana:

> Nadie podrá ser representante si no es mayor de 25 años, si no ha sido ciudadano de los Estados Unidos por siete años, y si no residirá, una vez elegido, en el estado por el cual es elegido.

El problema, como explica Breyer, es que el estado de Arizona legisló restringiendo el número de períodos por los cuales un representante podía ser reelegido. Se planteó la cuestión de si la modificación de los requisitos para ser elegido (o reelegido) era una cuestión dentro de la competencia de los estados o si ella requería una reforma constitucional.

Breyer muestra de un modo fascinante cómo los argumentos basados en el lenguaje de la Constitución, en la práctica precedente y en las decisiones anteriores de la Corte estaban finamente balanceados. El autor, sin embargo, se resiste a reconocer incluso en un caso como éste un rol importante a la "subjetividad" de los jueces. Según Breyer, la decisión está vinculada a la manera en que un juez entiende la Constitución:

> Mientras mayor sea la medida en que uno entiende que la Constitución establece una forma de gobierno estable en el tiempo, mayor será la medida en que permitir a los estados fijar los límites a la

> reelección aparecerá como un cambio mayor [...] en el funcionamiento de ese gobierno, y mayor será la medida en que uno probablemente estará inclinado a creer que la intención de la Constitución es que un cambio estructural de esa magnitud deba basarse sólo en el amplio consenso que sostiene una enmienda constitucional. Mientras mayor sea la medida en que uno entienda que la división de poderes contenida en la Constitución insiste en la influencia, la autoridad y el poder continuados de los estados, mayor será la medida en que uno tienda a creer que la Constitución, sin enmienda, permite a un estado imponer requisitos adicionales (Breyer, 1999: 61-62).

La elección de uno de estos modos de entender la Constitución, según Breyer, no es una elección "subjetiva". Es, quizás, "modestamente objetiva" en el sentido de Coleman y Leiter. Pero es aquí donde la observación de Kennedy es pertinente. Es posible que la decisión fluya de criterios que no sólo dependen de las creencias ideológicas actuales del juez, pero eso no implica que la decisión no es determinada (al menos parcialmente) por su ideología. Cómo debe entenderse la Constitución norteamericana, por ejemplo, es una decisión ideológica en este sentido, *i.e.* en el sentido de que la elección entre las alternativas mencionadas por Breyer (y otras concebibles) se fundamenta en razones políticas o ideológicas (¿cómo podría no serlo?). La confusión de Breyer radica en el hecho de que él no distingue lo "subjetivo-como-personal" y lo "subjetivo-como-ideológico"; asume que si una decisión no es subjetiva-como-personal es por ello mismo no-ideológica. Él tiene razón, de hecho, cuando indica que la decisión no es subjetiva-como-personal. Ella se funda en razones universalizables que no son explícitamente personales, es decir, son razones a favor de las cuales el agente no cita (o al menos no *sólo*, o no *típicamente*) su predilección. Pero no es posible negar que es una decisión ideológica o política, en el sentido de que esas razones universalizables que el agente invocará como fundamento son razones políticas o ideológicas. Lo mismo ocurre, por ejemplo, con la decisión de si debe utilizarse el sistema impositivo como mecanismo para redistribuir el ingreso (por mencionar un cuestión que será reconocida por todos como paradigmáticamente ideológica o política): la opinión de un agente sobre ese asunto, al menos en los casos típicos, no es *personal*, por cuanto se invocan razones universalizables de justicia o conveniencia política como fundamento justificatorio de ella; pero es *ideológica*, y no podría no serlo (incluso la tesis de que la decisión no es ideológica es ella misma ideológica), en cuanto esas razones universalizables son ideológicas.

El problema sustantivo planteado por la revisión judicial es uno de distribución del poder: ¿se justifica, en un sistema democrático, que los

jueces tengan el enorme poder que les da la facultad de aplicar directamente la Constitución a todos los actos normativos (*i.e*. que producen normas) de los otros poderes del Estado? Lo que hace de este asunto un problema es que en un sistema democrático las decisiones ideológicas importantes deben ser tomadas por la mayoría. Lo que es importante, en consecuencia, no es si las decisiones judiciales son o no *personales*, sino si son o no *ideológicas*. Breyer no distingue ambas cuestiones, y por eso la defensa que él levanta contra la crítica de que las decisiones judiciales son "subjetivas", basada como está en que esas decisiones no son personales, yerra el blanco[6].

Democracia, lógica, experiencia

Democracia y Estado de derecho. Quiero sostener la tesis de que no hay nada en la teoría democrática (o "teoría democrática *cum* Estado de Derecho") que exija la revisión constitucional como existe en Estados Unidos o (de un modo mucho más inorgánico, casi paranoico) en Chile (véase Atria, 1993*a*). Ésta es una tesis más débil que la sostenida por otros críticos de esta institución (como Waldron, 1993). En efecto, no quiero argumentar que la revisión judicial es conceptualmente antidemocrática (es decir, que

[6] Lo cual no implica juicio alguno respecto de la calidad de su argumento completo. Creo que el artículo de Breyer es notable en varios sentidos: en primer lugar, la manera en que él "estrecha" lo que llama la "anomalía democrática" (Breyer, 1999: 51-56) es importante, aunque es también importante apreciar cómo las consideraciones en base a las cuales la anomalía es estrechada no son directamente aplicables a Chile. La Constitución norteamericana, por ejemplo, entrega a la política democrática un rango significativo de decisiones que son (o intentan ser) decididas por la Constitución chilena. Se sigue que nuestro Tribunal Constitucional es llamado de modo mucho más frecuente que la Corte Suprema norteamericana a intervenir (y de hecho interviene) en conflictos políticos; en segundo lugar, la explicación dada por Breyer a la existencia de criterios como los de "examen estricto", "examen intermedio" y "base racional", muestra al mismo tiempo algunas de las limitaciones de la revisión judicial de constitucionalidad y una forma inteligente de intentar superar esas limitaciones. Debe recordarse que el artículo se originó en una conferencia dictada ante un público inglés sobre el sistema norteamericano. A mi juicio, el artículo debe ser interpretado como un intento de "describir [el sistema norteamericano] de revisión judicial de una manera 'relevante'" (Breyer, 1999: 50), y si mis objeciones se interpretaran también en esos términos, serían ellas, y no Breyer, las que errarían el blanco. El argumento del artículo es menos convincente cuando se basa en consideraciones independientes de la experiencia norteamericana, como cuando sostiene que la manera en que un juez entiende la Constitución no constituye una decisión "ideológica" (lo que he discutido en esta sección), o cuando supone, a partir de dicha experiencia, que así como la revisión judicial independiente ha servido a la democracia norteamericana, también será útil en la construcción (o reconstrucción) democrática de Europa central o Latinoamérica (Breyer, 1999: 65-66). Sobre este último punto vuelvo, aunque someramente, hacia el final de este artículo.

la revisión judicial se opone al *concepto* de democracia), sino sólo la tesis más limitada de que aquélla no es *exigida* por ésta.

El argumento tradicional para sostener que la democracia *exige* que se les reconozca poder a los jueces para declarar leyes y otros actos normativos de los otros poderes del Estado inconstitucionales se basa en la protección de los derechos de las minorías. La democracia, se dice, exige tanto gobierno de las mayorías como protección de las minorías. A lo que se alude aquí es a la posibilidad de la mayoría de abusar de su poder democrático y someter a una minoría, y a la necesidad de ofrecer a dichas minorías protección en esa eventualidad. Esta posición es reforzada cuando a la idea de democracia se le adjunta la de Estado de Derecho, que se dice que implica, entre otras cosas (en un caso notorio de inflación conceptual, similar al criticado por Raz, 1977), separación de poderes, imperio de la ley y el "principio de la supremacía de la Constitución y la jurisdicción constitucional" (Nogueira y Cumplido, 1993: 250).

El argumento, sin embargo, falla, por cuanto todo lo que se dice de las mayorías puede también decirse de los tribunales y de los jueces. Así como las mayorías pueden abusar de los derechos que les entrega el sistema democrático, los jueces pueden abusar de los poderes que les entrega el control judicial de constitucionalidad. Enfatizo el nivel *teórico* en el cual, por el momento, está la discusión. A nivel de la *teoría democrática* no hay ninguna razón para sostener que la democracia exige confiar en que los jueces van a usar responsablemente su poder antes que las mayorías. Quién es (en estos términos) más *confiable* sólo puede ser una cuestión *política*, dependiente de las peculiaridades de experiencia y tradición de cada país (de hecho, ¿qué consideraciones podrían ser más importantes para decidir esta cuestión que la conducta pasada de los órganos involucrados?). La teoría democrática sólo puede llamar la atención sobre el riesgo de que en un sistema democrático las mayorías abusen de sus poderes, pero no puede ofrecer una salvaguardia institucional que elimine el problema: sólo puede desplazarlo a otra sede. El Estado de Derecho sólo exige sujeción a la ley, pero mal podría *exigir* jurisdicción constitucional.

Nótese que el argumento falla aun cuando la teoría democrática utilizada sea más sofisticada. Por ejemplo, Bruce Ackerman, en una tipología que Carlos Peña ha hecho relevante para nuestro medio (Peña, s.f.: 83ss; véase Ackerman, 1991: 3-33), ha distinguido entre regímenes *monistas* (cuya única fuente de legitimidad es mayoritaria), *fundacionales* (en los cuales la democracia es vista como un medio de protección de los derechos de las personas, mientras son éstos los que fundan la legitimidad del siste-

ma)[7] y *dualistas* (la introducción de esta categoría es la justificación del proyecto de Ackerman en *We the People*). En regímenes dualistas se distingue entre decisiones tomadas por el pueblo y las tomadas por su gobierno. El pueblo toma decisiones en lo que Ackerman llama "momentos constitucionales", el gobierno en lo que él denomina "política normal". Las decisiones tomadas por el pueblo deben ser respetadas por su gobierno, y eso crea en el modelo dualista un espacio para la revisión constitucional.

Que *cree un espacio*, sin embargo, no significa nada más que eso: ni el fundacionalismo ni el dualismo democráticos tienen objeciones fatales de principios a la revisión judicial de constitucionalidad, como sí las tiene el monismo democrático; pero es equivocado sostener que, mientras el régimen monista

> carece de una alternativa convincente para superar la dificultad contramayoritaria (o sea, la dificultad de justificar que funcionarios no electos puedan bloquear las decisiones de la mayoría), [el fundacionalismo], en cambio, *exige* el control —es *absolutamente imprescindible* que existan árbitros que tutelen el segundo principio de legitimidad (Peña, s.f.: 84, mis cursivas).

Peña tiene razón cuando alega que el monismo *excluye* el control, pero se equivoca cuando sostiene que el régimen fundacional lo *exige*. Éste se caracteriza sólo por dar un lugar de privilegio a los derechos como factor de legitimidad, pero es demasiado abstracto para tener recetas institucionales. Comentando el libro *Democracy and Its Critics*, de Robert Dahl, John Rawls, por ejemplo (un filósofo paradigmáticamente fundacional según Ackerman, 1991: 11), dice que Dahl

> discute los méritos relativos de estas formas de institucionalidad democrática[8]. Él es crítico del sistema parlamentario británico, y aunque es también crítico del *judicial review*, cree que no existe una manera universalmente mejor de solucionar el problema de cómo proteger los derechos e intereses fundamentales. [Dahl] dice: "En

[7] En *We the People* Ackerman llama a este tipo de régimen "foundationalist" (fundacional), mientras que en "Fundamentos y alcances del control de constitucionalidad" (Ackerman et al., 1991), Ackerman y Rosenkrantz hablan (en español) de "fundamentalismo" para referirse al mismo tipo de régimen. Carlos Peña (s.f.), como veremos, sigue a Ackerman y Rosenkrantz. Aun a riesgo de corregir la traducción hecha por el propio autor, usaré la expresión "fundacional", por cuanto ella atrapa de mejor manera el contenido característico de ese régimen, *i.e.* la idea de que el valor de la democracia se *funda* en la protección de los derechos humanos.

[8] Rawls aquí se está refiriendo a la tipología de Ackerman. La frase "estas formas de institucionalidad democrática" debe entenderse en consecuencia como una referencia a las tres formas identificadas por Ackerman. *Cf.* Rawls, 1993: 234n19 (FAL).

> ausencia de una solución universalmente mejor, las soluciones específicas deben ser adaptadas a las condiciones históricas y a las experiencias, cultura política e instituciones políticas concretas de un país en particular". *Yo tiendo a estar de acuerdo con esto* (Rawls, 1993: 235n21, mis cursivas)[9].

Un argumento de autoridad, por importante que Rawls sea, no despacha el problema, sin embargo. La pregunta pertinente es ¿por qué ha de exigir el fundacionalismo el control jurisdiccional? La respuesta que uno podría estar tentado a ofrecer es que el compromiso del fundacionalismo es con los derechos, y su compromiso con la democracia es sólo instrumental. Esto es fundamento suficiente para sostener que la objeción democrática a la revisión judicial de constitucionalidad no es un problema serio para el fundacionalismo. Que un sistema efectivo de protección de derechos sea antidemocrático no es, dentro del contexto del fundacionalismo caracterizado por Ackerman, argumento en contra de ese sistema, sino una razón para limitar el compromiso de un Estado fundacional con la democracia. Pero el fundacionalismo no puede garantizar que ese sistema de protección va a ser efectivo. Un Estado fundacional estará comprometido con un sistema de revisión jurisdiccional sólo si, desde el punto de vista de la protección de los derechos, tal sistema es más efectivo que otras alternativas. Pero esto es un problema de hecho, que no puede recibir respuestas *a priori*. Se sigue que Rawls tiene razón: no hay un sistema "universalmente mejor" de protección de los derechos. Cuál es el adecuado depende, no de consideraciones teóricas sobre el concepto de democracia o el tipo de legitimidad reclamado para sí por el Estado en cuestión, sino de "las condiciones

---

[9] La referencia es a Dahl, 1989: 192. Peña parece reconocer esto, por cuanto agrega, poco después de la afirmación citada: "no sólo eso [monismo/fundacionalismo/dualismo] resulta relevante para comprender, desde el punto de vista de la práctica, los diversos tipos de control [...]. Influye, todavía, el modo de concebir el papel de los jueces y la manera en que se concibe la argumentación judicial" (Peña, s.f.: 85). Si el "comprender" se refiere a "justificar" (*i.e.* si Peña cree que para *justificar* la existencia del control judicial de constitucionalidad no basta el tipo de legitimidad que el sistema reclama para sí), entonces Peña tiene razón, pero no queda claro en qué sentido un tipo particular de legitimidad *exige* ese control (como dice en p. 84, citada en el texto). A pesar de que dedica un largo capítulo al análisis y explicación del *ethos* judicial, sin embargo, Peña no discute alternativas escépticas *para Chile* en relación con el control judicial de constitucionalidad. Este tema será retomado en la tercera parte. Por otro lado, aunque Peña no habla de "control *judicial* de constitucionalidad", yo he entendido que eso es lo que quiere decir. En un sentido debilísimo, en los tres regímenes hay espacio para controles de constitucionalidad, es decir, el control realizado al menos por el parlamento elegido por el pueblo, el que debe decidir sobre la constitucionalidad de las leyes que aprueba al votarlas. La referencia parentética de Peña a "funcionarios no electos" muestra que él tiene en mente el control *judicial* de constitucionalidad y no simplemente *alguna* forma de control. Es esta forma de control *judicial* la que ningún régimen *exige.*

históricas y las experiencias, cultura política e instituciones políticas concretas" del mismo.

Supremacía constitucional. Hay quienes sostienen que aunque pudiera ser el caso que la revisión judicial de constitucionalidad no fuera exigida por la teoría democrática, ella es una consecuencia forzada de la supremacía constitucional. Esta tesis tiene dos versiones. La primera, elegida por la Corte Suprema norteamericana en *Marbury v. Madison*[10], comienza constatando que la Constitución es la regla de más jerarquía de un sistema jurídico, y las demás reglas pertenecen a éste en la medida en que están fundadas sobre ella. De esto se sigue que una regla inconstitucional no es derecho, y por consiguiente un órgano llamado a aplicar el derecho, precisamente por estar llamado a eso y sin necesidad de ninguna regla que lo autorice, tendría el *deber* de ignorar un precepto inconstitucional:

> O la Constitución es la ley suprema, inalterable por medios ordinarios, o se encuentra al mismo nivel que las leyes y, como cualquiera de ellas, puede reformarse o dejarse sin efecto siempre que al Congreso le plazca. Si es cierta la primera alternativa, una ley contraria a la Constitución no es ley; si en cambio es verdadera la segunda, las constituciones escritas son absurdos intentos del pueblo para limitar un poder ilimitable por naturaleza [...]. Si una ley contraria a la Constitución es nula, ¿están los tribunales obligados a aplicarla no obstante su invalidez? O bien, en otras palabras, dado que no es ley, ¿constituye una norma tan operativa como una ley válida? [...]. Sin dudas, la competencia y la obligación del Poder Judicial es decidir qué es derecho. Los que aplican las normas a casos particulares deben por necesidad exponer e interpretar esa norma. Si dos leyes entran en conflicto entre sí, el tribunal debe decidir acerca de la validez y aplicabilidad de cada una. Cuando una ley está en conflicto con la Constitución y ambas son aplicables a un caso, la Corte debe decidir conforme a la ley desechando la Constitución, o conforme a la Constitución desechando a la ley. La Corte debe determinar cuál de las normas en conflicto gobierna el caso. Esto constituye la esencia misma del deber de administrar justicia (uso, con modificaciones menores, la traducción de Nino, 1991: 99s).

Una primera consideración en contra de esta tesis está contenida en el texto constitucional chileno: el artículo 80 de la Constitución entrega la competencia constitucional a la Corte Suprema en pleno, y el art. 82 al Tribunal Constitucional en las circunstancias que esa disposición señala. ¿Qué sentido tendría que esas facultades estén conferidas expresamente si ellas no necesitan ser conferidas? Del hecho de que la inaplicabilidad esté

[10] 1 Cranch 137, 2 L. Ed. 60 (E 1803).

restringida a la Corte Suprema, adicionalmente, se sigue que los demás tribunales de la república por regla general carecen de esa facultad, lo que parece inconsistente con la tesis de que esa competencia es una indefectible consecuencia de que la Constitución sea la regla superior del sistema jurídico chileno junto al hecho de que los tribunales están llamados a aplicar el derecho. Esto nos enfrenta a una alternativa: o la tesis que estamos examinando es falsa o el art. 80 de la Constitución es absurdo, por cuanto da a la Corte Suprema una facultad que no necesita dar y niega a los demás tribunales una facultad que no puede negar (véase Correa González, 1992: 255ss).

El argumento de fondo, sin embargo, es que del solo hecho de que los tribunales deban aplicar la ley y fallar conforme a derecho no se sigue que puedan declarar la inconstitucionalidad de una regla en particular. Carabineros de Chile, por ejemplo, tiene la misión constitucional de "dar eficacia al derecho" (art. 90 inc. 3 de la Constitución), y por ello, conforme a la lógica de *Marbury vs. Madison*, tendría el *deber* de negarse a cumplir una resolución judicial inconstitucional[11], por cuanto una orden judicial inconstitucional no sería derecho, en exactamente el mismo sentido en que una ley inconstitucional no es derecho. Aquí hay que distinguir dos cuestiones: una es si una ley o una orden judicial están en armonía con la Constitución. Esto es típicamente un problema de interpretación constitucional. Otra muy distinta es qué órgano debe tener competencia para decidir si ella lo es. Esta última es un cuestión de distribución del poder político, a la cual la primera no da respuesta. No hay nada extraño en que un juez diga: "esta ley es inconstitucional, pero yo debo aplicarla porque no tengo competencia para declararlo", así como no hay nada extraño en que un sargento de carabineros diga: "esta decisión es inconstitucional, pero yo debo cumplirla porque no tengo autoridad para declararlo así"[12].

---

[11] La que ordena, por ejemplo, la requisición de un libro, basada en la Ley de Seguridad Interior del Estado, que en ese aspecto al menos es *obviamente* inconstitucional al tenor del art. 19 N° 12 de la Constitución.

[12] Ésta es una técnica fundamental del derecho, sin la cual éste sería escasamente reconocible. El derecho funciona con categorías formales cuya finalidad es solucionar cuestiones evitando considerar todos sus aspectos, asumiendo que los que han sido excluidos del examen fueron, o serán, o al menos podrían haber sido considerados por otra persona, en otras circunstancias, en otro momento, etc. Véase el magistral artículo de Atiyah (1984); véase también Atria (1999*b*). Algunos autores creen que esta característica del derecho provee la clave para resolver muchos problemas tradicionales de la teoría del derecho. *Cf. infra*, n16 y el texto que la acompaña.

Desde este punto de vista es que debe entenderse la posición de Hans Kelsen en la *Teoría Pura del Derecho*. Kelsen indica que "la afirmación de que una ley válida es 'inconstitucional' constituye una *contradictio in adjectio*. Puesto que una ley sólo puede ser válida fundándose en la Constitución" (1960: 277). Dado que las disposiciones constitucionales

No es necesario leer nada más que un respeto a la autoridad de otros órganos políticos para entender esta posición. Es por esto que la siguiente afirmación (referida a los recursos de protección interpuestos por violación del artículo 19 N° 8 de la Constitución que han sido rechazados si la autoridad en cuestión actuaba dentro de competencias legales y aceptados cuando eso no era el caso) es a mi juicio incorrecta:

> Parece claro que cuando aceptan sin cuestionamiento las regulaciones legislativas y administrativas de un derecho, los jueces suponen que éstas son, *per se* coherentes con los mandatos constitucionales. En otras palabras, parece haber una presunción de que los derechos constitucionales se hallan siempre recogidos y eficazmente protegidos por las reglamentaciones que con ellos dicen relación.
> La presunción anteriormente referida es explicable. Sin duda, nos encontramos frente a una genuina manifestación de la dogmática tradicional, expresada a través de uno de sus más caros axiomas: la idea de la "racionalidad del legislador" [...], o, en otras palabras, del modelo del legislador racional. Es decir, la representación mental

---

pueden recibir diversas interpretaciones (en términos de Kelsen, el "sentido objetivo" de la Constitución soporta diversos "sentidos subjetivos"), "se plantea entonces el problema de a quién deba facultar la Constitución para resolver si, en un caso concreto, sus normas fueron respetadas, de si un documento, cuyo sentido subjetivo es una ley en el sentido constitucional, también puede valer como tal por su sentido objetivo" (Kelsen, 1960: 278). Es posible que a los tribunales les sea negada esta facultad (aunque no completamente, sostiene Kelsen: *cf. idem*, 278-279), y en ese caso "el órgano legislativo se encontraría entonces en posición análoga al tribunal de última instancia, cuya sentencia tiene fuerza de cosa juzgada" (Kelsen, 1960: 279). La explicación kelseniana para la posición de ese legislador es, en consecuencia, la misma que él ofrece para la posición del tribunal de última instancia: "el sentido de las normas constitucionales que regulan la legislación no es que las leyes válidas sólo pueden llegar a ser de la manera que la Constitución directamente determina, sino también pueden llegar a ser a través de otra manera que el órgano legislativo mismo establecerá" (Kelsen, 1960: 279). Respecto del tribunal de última instancia, Kelsen sostiene que del hecho de que sea de última instancia se sigue que el sistema jurídico contiene una norma general "según la cual el tribunal puede determinar el mismo el contenido de la norma individual que deba producir" (Kelsen, 1960: 275). Kelsen está aquí, a mi juicio, tratando de dar una descripción jurídica de los límites del derecho: más allá quedan la política, el poder. La solución ofrecida por Kelsen parece confundir definitividad e infalibilidad: del hecho de que no existan mecanismos jurídicos para invalidar una ley inconstitucional Kelsen concluye que "la Constitución *faculta* al legislador" para producir leyes como desee (Kelsen, 1960: 279, mis cursivas). Una lectura caritativa de Kelsen, sin embargo, enfatizaría el hecho de que el problema se le plantea a él dentro de lo que llama "dinámica jurídica" (*i.e.* la que mira al derecho desde el punto de vista de cómo éste "regula su propia creación"), y que *desde este punto de vista* no hay diferencias entre definitividad e infalibilidad. Esta última afirmación sólo significa que, *desde el punto de vista de la producción de reglas jurídicas*, un error del último intérprete no tiene relevancia jurídica (véase Peña, s.f.: 95-96, para una lúcida discusión del problema en Kelsen. Peña, creo, sostiene lo mismo que he sostenido aquí, y lo expresa diciendo que la clave para entender la posición de Kelsen es que éste "no está ocupado —al menos no en la Teoría Pura— por fundar el control como garantía", 96).

> fundada en la suposición implícita de que las leyes y reglamentos se encuentran formulados por un sujeto respecto de cuya voluntad puede predicarse, entre otras, las características de *omnisciencia* [...], *coherencia* [...], *precisión* [...], *omnicomprensividad*, [...] y *justicia*" (Peña, s.f.: 160).

Aunque es por supuesto *posible* que la tengan, no hay ninguna necesidad de imputar a los tribunales una "representación mental" de esta naturaleza. El carabinero que ha de cumplir la orden judicial de requisar todas las copias de *El libro negro de la justicia chilena* puede, aunque ciertamente no *necesita*, pensar que la decisión judicial es infalible. Alternativamente, él puede creer que el juez que así lo ha ordenado ha cometido un error serio de interpretación constitucional. Todo lo que necesita creer es que él no tiene autoridad para discutir el mérito de las órdenes que le son dirigidas, que el hecho de que su deber constitucional sea "dar eficacia al derecho" no implica que él deba calificar la constitucionalidad de cada orden recibida. Peña parece confundir (reconocimiento de) *infalibilidad* con (reconocimiento de) *definitividad*. Un juez (o un sargento de Carabineros) puede reconocer que las decisiones legislativas respecto del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación son *definitivas* respecto del contenido de ese derecho, sin aceptar (¿por qué habría de hacerlo?) que ellas son *infalibles*[13].

Nótese que no estoy sosteniendo que la función de juez y la de un carabinero sean la *misma*. El punto es solamente que del solo hecho de que alguien tenga competencia para y la obligación de decidir qué es el derecho para el caso no se sigue que ese alguien tenga la facultad de pronunciarse sobre la compatibilidad de una ley con la Constitución. La analogía con el carabinero *no* está diseñada para mostrar que así como el carabinero no tiene competencia para pronunciarse sobre la legalidad de una orden judicial el juez no tiene competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley, sino sólo para mostrar que si el juez la tiene, se necesitan

[13]La distinción entre infalibilidad y definitividad es, por supuesto, un tema hartiano (véase Hart, 1963: 176-183). *Cf.* Atria (1997b: 62ss) para una crítica a la misma actitud judicial en materias de igualdad ante la ley. La diferencia entre la afirmación de Peña y mis críticas a lo que en *Los Peligros de la Constitución* llamé "tentaciones formalistas" es que yo no veo la necesidad de imputar a los jueces las representaciones mentales sobre el legislador que Peña ve en esas decisiones. El problema debe ser resuelto a otro nivel: ¿quién debe decidir qué? es la pregunta. No veo, tampoco, razón alguna por la que la respuesta deba ser la misma en relación con todos los derechos garantizados en el art. 19 (es decir, puede ser razonable que los jueces deban ser más deferentes en materias relacionadas con el derecho al medio ambiente que con la igualdad ante la ley. No hay necesidad de que la respuesta sea la misma para todos los derechos constitucionales).

argumentos adicionales, y que en consecuencia *Marbury v. Madison* es insuficiente[14].

El mismo error es cometido por José Luis Cea cuando éste sostiene, en defensa del control judicial de constitucionalidad, que "ya no se acepta que tal soberanía tenga la cualidad de *infalible*, sino que todo lo contrario, por lo cual se visualiza otra razón para defender a las instituciones de control de la supremacía" (Cea, 1997: 67). En este caso el error es aún más notorio por cuanto, en la medida en que el control jurisdiccional es fundado en el reconocimiento de que el legislador no es infalible, la implicación tácita pero obvia es que las instituciones judiciales de control lo son —o al menos podrían llegar a serlo. Si Cea no cree que las instituciones judiciales de control de constitucionalidad son infalibles, entonces el hecho de la falibilidad del legislativo no es suficiente para justificar la existencia del control (es decir, Cea no percibe la necesidad de satisfacer la condición establecida *supra*, nota 3).

La segunda versión de este argumento está basada en que sólo puede decirse que la Constitución es *realmente* la norma suprema si hay mecanismos jurisdiccionales para hacer efectiva esa superioridad: "Dejar en el propio Congreso la misión de determinar la conformidad o el desacuerdo de una norma aprobada por él mismo con la ley fundamental equivale a no consagrar efectivamente la supremacía constitucional", según uno de nuestros más destacados constitucionalistas (Silva, 1997: 125). Humberto Nogueira sostiene una tesis similar, aunque referida sólo a los derechos fundamentales: "sólo cuando existe tal control [jurisdiccional] puede sostenerse la existencia de una protección a esos derechos" (Nogueira, 1993: 197).

Quiero comenzar por la tesis de Nogueira, por cuanto ella adopta una forma más general que la de Silva: Nogueira parece sostener que sólo si la violación de *x* puede ser objeto de revisión por un tribunal puede decirse

---

[14] Es por eso que no obsta a mi analogía el artículo 73 de la Constitución, que establece que "la autoridad requerida […] no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución [judicial] que se trata de ejecutar" (de hecho, nótese que el artículo no prohíbe a la autoridad requerida calificar la constitucionalidad de la resolución de cuyo cumplimiento se trata). Cualquier intérprete razonable deberá estar de acuerdo que el sargento de carabineros no podría negarse a cumplir una orden judicial porque a su juicio es inconstitucional, incluso ante al inexistencia de una disposición constitucional como la contenida en el artículo 73 inc. final de la Constitución. El sargento carece de esa facultad no porque el artículo 73 se la niegue (aunque éste de hecho lo hace), sino porque, a pesar de lo sostenido por el artículo 6º de la Constitución (es decir, a pesar de que Carabineros es un órgano del Estado y por lo tanto debe someter su actuación a la Constitución, etc.), no corresponde a la función de Carabineros pronunciarse sobre la constitucionalidad de resoluciones judiciales (espero haber así sorteado las objeciones de Lucas Sierra a una versión anterior de este texto).

que *x* esté protegido. En estos términos, formas no jurisdiccionales de protección son un oxímoron, como lo sería hablar de un soltero casado.

Esto recuerda la cuestión de las disposiciones constitucionales "programáticas" (véase Silva, 1997: 98), y en efecto la respuesta a Nogueira es la misma que a la actitud displicente con que son miradas hoy por hoy esas disposiciones[15]. Se dice que la diferencia entre una disposición constitucional dotada de "aplicación directa" y otra "meramente programática" es que sólo la primera es efectivamente obligatoria. La segunda, como su nombre lo dice, es una mera declaración de buenas intenciones. La posibilidad de reclamar de la violación de una disposición constitucional ante los tribunales sería la seña que caracteriza a las disposiciones dotadas de aplicación efectiva.

Lo que esta distinción confunde (al igual que Silva y Nogueira) es la aplicación judicial de una disposición jurídica con su aplicación (*simpliciter*). Parece asumir que toda la aplicación del derecho es judicial. Esto no es efectivo, desde luego. Disposiciones "programáticas" son aquellas cuya aplicación está entregada principalmente a los cuerpos políticos del sistema legal.

Que su aplicación esté entregada a los cuerpos políticos del sistema institucional, se dice, demuestra que ellas no son verdaderas disposiciones constitucionales, sino una especie de engendro. Después de todo, sigue el argumento, si los órganos políticos no las aplican, ¿qué diferencia hace que estén en la Constitución?

Ahora bien, este argumento es particularmente débil y, considerado seriamente, convertiría en programáticas muchas más disposiciones constitucionales que las que sus impulsores se imaginan. El argumento parece asumir que sólo cuando el órgano aplicador es un tribunal la disposición es "efectiva". Pero un tribunal también puede violar la Constitución y las leyes. Si el hecho que demuestra que una disposición es programática es que el órgano llamado a aplicarla puede no aplicarla sin recibir sanción, entonces todas las disposiciones jurídicas son en definitiva programáticas.

Es por esto que la inexistencia del control judicial de constitucionalidad no implica el fin de la supremacía constitucional y, recíprocamente, la supremacía constitucional no exige que a los tribunales se les reconozca el poder de declarar las leyes y otros actos normativos de los otros poderes del Estado inconstitucionales. Los tribunales no son los únicos que aplican el derecho. El debate sobre la revisión judicial de constitucionalidad debe

[15] Éste y los tres párrafos siguientes está reproducidos, con modificaciones, de Atria (1997b: 184).

darse al nivel de las tradiciones e historias jurídicas involucradas, no a niveles de lógica jurídica o teoría democrática.

La autoridad del derecho. Nótese que la objeción expuesta aquí también vale cualquiera que sea la sofisticación del argumento destinado a mostrar la necesidad conceptual de la revisión judicial. En Estados Unidos, Frederick Schauer y Larry Alexander han montado una poderosa defensa de la supremacía judicial en la interpretación de la Constitución, presentando un argumento que, si fuera correcto, derrotaría la posición que este artículo defiende (Schauer y Alexander, 1997). El argumento de Schauer y Alexander, sin embargo, falla por razones que son instructivas de considerar.

Lo interesante del argumento de Schauer y Alexander es que, según ellos, su análisis no es "ni empírico ni histórico" (Schauer y Alexander, 1997: 1369). Ellos creen que la decisión sobre cuál es la importancia de la interpretación no judicial de la Constitución en relación con la judicial "sólo puede ser respondida investigando la naturaleza del derecho y las funciones que éste sirve" (Schauer y Alexander, 1997: 1370). ¿Cuáles son esas funciones? Ellos responden: "muchas respuestas han sido sugeridas para esta cuestión, pero una que es recurrente es que una importante función del derecho es decidir con autoridad qué es lo que debe hacerse" (Schauer y Alexander, 1997: 1371). Esta afirmación tiene importantes consecuencias para el problema de la revisión judicial:

> Un aspecto importante de la Constitución, como de todo el derecho, es su autoridad, y es intrínseco al concepto de autoridad el que ésta provea razones para la acción independientes de su contenido. En consecuencia, una Constitución dotada de autoridad tiene fuerza normativa incluso para un agente que cree que sus directivas son equivocadas. Lo que no es comúnmente percibido, sin embargo, es que el mismo argumento que es aplicable a la Constitución es aplicable a los intérpretes de la Constitución (Schauer y Alexander, 1997: 1361).

La Constitución, en consecuencia, exige, según Schauer y Alexander, un intérprete dotado de definitividad, esto es, un intérprete cuyas interpretaciones sean válidas aun cuando sean equivocadas. Lo contrario implicaría "anarquía interpretativa" (Schauer y Alexander, 1997: 1379) ¿Quién debe ser ese intérprete? El argumento basado en la autoridad del derecho, evidentemente, no es suficiente para responder esta pregunta. La razón que, en definitiva, Schauer y Alexander ofrecen para preferir a la Corte Suprema sobre el Congreso es que "las constituciones están diseñadas como protección frente a los excesos mayoritarios que tienen más influencia en el poder

legislativo y el poder ejecutivo que en las cortes" (Schauer y Alexander, 1997: 1379).

El artículo de Schauer y Alexander es expresión de una tendencia notoria en la filosofía del derecho contemporánea (especialmente de la que se autoclasifica dentro de la tradición "analítica"), que usa la idea de la autoridad del derecho para solucionar tradicionales problemas filosóficos[16]. El argumento, sin embargo, es demasiado ambicioso, por dos razones independientes. En primer lugar, las limitaciones conceptuales del argumento son mencionadas sólo para olvidarlas. El argumento se basa en el hecho de que *una* de las funciones del derecho es solucionar problemas sustantivos ofreciendo razones para la acción cuyo peso es independiente de su contenido: "el ejemplo obvio es el caso en el cual no hay argumentos substantivos en ningún sentido pero hay una importante decisión que debe ser tomada, como la de si las personas deben manejar por la izquierda o la derecha. Ninguna es mejor que la otra, pero cada una de ellas es mejor que dejar el problema sin decidir" (Schauer y Alexander, 1997: 1371). En estos casos, las reglas son valiosas porque existen y deciden un problema de coordinación, no por su contenido. Su contenido es casi totalmente irrelevante. No todo el derecho, sin embargo, está constituido por reglas de esta naturaleza. De hecho, Schauer y Alexander reconocen que éste es el caso en relación con "disposiciones constitucionales que se refieren a cuestiones moralmente más significativas" que el lado de la calle por el cual deben conducir las personas. En estas reglas el valor independiente del contenido sigue existiendo, pero también hay valor o disvalor en el contenido concreto de ellas.

Que haya *algún* valor que es independiente del contenido, no dice nada respecto de la importancia relativa de ese valor. Es perfectamente posible que el valor independiente del contenido sea real pero de poca magnitud, mientras el valor dependiente del contenido sea de enorme magnitud. La manera en que Schauer y Alexander solucionan este problema (*i.e.* el de fijar la importancia relativa del valor independiente del contenido que tiene una determinación constitucional) es simplemente olvidándolo. La siguiente cita es característica:

> Así, *una importante* —quizás *la importante*— función del derecho es su capacidad para dictar con autoridad qué debe hacerse [...]. En la medida en que el derecho es interpretado de modo diverso por diversos intérpretes, cosa altamente probable en relación a muchos

[16] *Cf.* Schauer (1991). El caso más ambicioso de esta tendencia es, desde luego, el de Joseph Raz (1985). He argumentado que la idea de la autoridad del derecho no es suficientemente fuerte como para resistir el enorme peso que autores como Schauer y Raz (entre otros) ponen sobre ella (Atria, 1999*a*; Atria, 1999*b*).

> problemas socialmente importantes, él ha sido incapaz de cumplir su función de determinar con autoridad qué debe hacerse. *Las razones* para tener leyes y una Constitución que es tratada como derecho son, en consecuencia, razones para reconocer autoridad a la interpretación de un intérprete de la Constitución. *Cooper v. Aaron* refleja así la *mismísima razón* [the very reason] para tener una Constitución reconocida como derecho (Schauer y Alexander, 1997: 1377, cursivas agregadas)[17].

Este párrafo no necesita mayor comentario para un lector atento. Lo que empieza siendo "una importante" función del derecho muta a medio camino a "las razones" para tener leyes y una Constitución, y culmina su gloriosa metamorfosis como "la mismísima razón" para tener una Constitución reconocida como derecho[18]. El problema que muestra este párrafo no es meramente uno de mala redacción por parte de los autores. El argumento de Schauer y Alexander *no funciona* a menos que la solución de conflictos sustantivos sea la función *más importante*, o única, del derecho y la Constitución. Si es sólo una más (junto a, por ejemplo, la estimulación de una robusta política democrática), entonces el argumento deja de ser uno conceptual, "ni empírico ni histórico" (Schauer y Alexander, 1997: 1369) para convertirse en uno *político*, acerca del peso relativo de una cosa valiosa (*i.e*. el valor independiente del contenido) frente a otra (el valor dependiente del contenido, *e.g*. el valor de justicia substantiva de las reglas).

En segundo lugar, y más relevante para este artículo, el argumento de Schauer y Alexander (*pace* sus autores) *debe* descansar sobre una base empírica: "en tanto la Constitución", sostienen Schauer y Alexander, "es susceptible de diversas posiciones en cuanto a qué significa [...], queda frustrada una importante función de la Constitución" (Schauer y Alexander, 1997: 1377). En los hechos, sin embargo, lo que frustra esa "importante

---

[17] En *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1 (1958), la Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo que la interpretación de la Constitución hecha por la Corte era obligatoria para todos los funcionarios, y que la obligación de los funcionarios de obedecer la Constitución era una obligación de obedecer la Constitución como ésta es interpretada por la Corte Suprema. El artículo de Schauer y Alexander es una defensa "sin calificaciones" (Schauer y Alexander, 1997: 1362) de esta doctrina.

[18] Recuérdese que la idea de que las reglas jurídicas tienen valor independiente de su contenido fue introducida por Schauer y Alexander de un modo mucho más cauteloso: "*muchas respuestas* han sido sugeridas para [la pregunta por cuáles son las funciones del derecho], pero *una* que es recurrente es que *una* importante función del derecho es decidir con autoridad qué es lo que debe hacerse" (Schauer y Alexander, 1997: 1371, mis cursivas; esta frase ya ha sido citada). Ahora, sin embargo, sin argumentos adicionales, esa idea dejó de ser sólo "una función (entre otras) de acuerdo a una respuesta (entre muchas) a la pregunta por la función del derecho" para convertirse en "la mismísima razón para tener una Constitución reconocida como derecho".

función de la Constitución" no es la *posibilidad* de que le sean atribuidos diversos significados, sino el *hecho* de que diversos actores políticamente relevantes le atribuyen diversos significados sin que ninguno de éstos sea generalmente aceptado. Pero no es necesariamente el caso que el significado va a ser controvertido en ausencia de un intérprete final. Después de todo, como sostuvo Constant:

> Puede afirmarse que cuando se ha conseguido demostrar completa y claramente ciertos principios, se sirven en alguna manera de garantía a sí mismos, y se forma respecto de la evidencia una opinión universal que pronto resulta victoriosa. En el hecho de reconocerse que no existe soberanía limitada, nadie en tiempo alguno se atreverá a reclamar un poder semejante, y la experiencia lo ha demostrado suficientemente. Ya no se atribuye a la sociedad entera el derecho de vida y muerte sin preceder un juicio; y así ninguna sociedad, ningún gobierno moderno pretende ejercerlo. Si los tiranos de las antiguas repúblicas nos parecen mucho más desenfrenados que los gobernantes modernos, debemos atribuirlo en parte a esta causa. Los atentados más monstruosos del despotismo de uno solo se debieron muchas veces a la doctrina del poder ilimitado de todos (Constant, 1968: 12).

De hecho, lo contrario tampoco es *conceptualmente* verdadero. No hay razón para pensar que la sola existencia de un intérprete final eliminará la atribución de diversos significados a la Constitución. Las cortes cambian de opinión con una asiduidad no despreciable. Eso puede afirmarse en relación con la Corte Suprema norteamericana (véase Tushnet, 1999: 28), y con mucho mayor razón en el caso de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional chilenos[19].

[19] El Tribunal Constitucional no le reconoce mayor importancia al *stare decicis*. Sólo en sentencia de 22 de julio de 1993 el Tribunal reconoció que "los cambios de doctrina jurídica por lo general deben producirse siempre que existan motivos o razones fundamentales que los justifiquen" (sobre esta afirmación del Tribunal, véase Atria, 1997b: 180-3). Tales motivos o razones no han sido indicados en muchos casos posteriores en los cuales el Tribunal no se ha preocupado de mantener su línea interpretativa. A modo meramente ejemplar, considérese el siguiente problema: ¿puede un parlamentario que ha votado a favor de un proyecto de ley presentar ante el Tribunal Constitucional un requerimiento por inconstitucionalidad del mismo? En sentencia de 26 de septiembre de 1997 (rol N° 259) el Tribunal sostuvo que *no*, dado que "tal aprobación no tiene la virtud de convalidar un vicio de inconstitucionalidad que pudiera afectar al proyecto aprobado. Sostener lo contrario significa que un acuerdo de una cámara legislativa prevalece sobre la preceptiva constitucional, lo que resulta definitivamente inadmisible" (c6). El 17 de Diciembre de 1997, menos de 3 meses después, sin embargo, el Tribunal (en sentencia rol No. 269) decidió precisamente lo contrario. Lo gracioso de este caso es que, para fundamentar esta decisión, contraria a la contenida en la sentencia anteriormente citada (rol No. 259), el Tribunal citó su propia jurisprudencia en otro sentido. El Tribunal recordó (en el c8) que en las sentencias Rol No. 23 y No. 147

¿Derechos constitucionales sin revisión judicial? Creo que la discusión de las disposiciones constitucionales programáticas (*supra*, nota 15 y texto que la acompaña) da cuenta de este problema debidamente. Sin embargo, el peso retórico que ante nuestra doctrina tienen los derechos y lo que más tarde llamaré la "herencia de Weimar" son tales que parece razonable volver sobre el asunto antes de despachar definitivamente el argumento democrático y el argumento conceptual a favor de la revisión judicial. ¿Cuál es el sentido, dice la objeción, de reconocer derechos constitucionales si no hay mecanismos jurisdiccionales de protección? La idea de los derechos es la de poner límites a las decisiones mayoritarias. Si lo que el legislador dice respecto de esos derechos es la última palabra, entonces ¿puede realmente decirse que hay derechos reconocidos? La revisión judicial es necesaria porque el legislador puede equivocarse y violar derechos constitucionales. Si no puede reclamarse de esa violación ante ningún otro órgano del Estado, ¿para qué son reconocidos los derechos? Por último, suponer que el legislador se va a preocupar de proteger los derechos, ¿no es como entregar al zorro el cuidado del gallinero?

---

había sostenido que para que exista "cuestión de constitucionalidad debe haberse producido, al menos, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional y el texto legal impugnado en los órganos colegisladores. Tal discrepancia puede surgir entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo o en el seno mismo de este último". Conforme al Tribunal, esta tesis implícitamente exige que "quienes deducen un requerimiento de inconstitucionalidad hayan mantenido durante la tramitación del proyecto una conducta coherente con el reproche que formulan" (c9). No hace el Tribunal referencia alguna a su fallo de 26 de Septiembre de 1997, en que había decidido *precisamente* lo contrario. Tampoco hace el fallo de septiembre referencia a la doctrina que, según el fallo de diciembre, el de septiembre contradecía. A todas luces, el Tribunal no da mayor importancia a su declaración, citada al principio de esta nota, sobre el valor de los precedentes (en la sentencia de 22 de julio de 1993). El Tribunal dijo en septiembre que los parlamentarios que quisieran requerir en el futuro no necesitaban oponerse durante la tramitación del proyecto. Tres senadores que actuando sobre la base de esa doctrina no se opusieron, para luego requerir, se encontraron con la sorpresa de que no podían requerir porque no se había opuesto. Y la mayoría del Tribunal no se dignó siquiera a darles una razón para cambiar de doctrina. El caso es grave, porque la mayoría mantiene su silencio sobre el cambio de doctrina, a pesar de que el voto de minoría hace presente esta circunstancia (véase el c5 del voto de minoría). Uno puede legítimamente preguntarse: ¿qué pensaron los ministros de la mayoría? No tienen una obligación constitucional de fundar sus sentencias, dando a conocer sus razones para fallar como lo hacen? (sobre el tema, véase C. [MS] Carmona). La Corte Suprema chilena, por su parte, ha malinterpretado a lo largo de toda su historia el artículo 3 del Código Civil como imponiéndole el deber de ignorar completamente la consistencia de sus decisiones a través del tiempo (para la correcta interpretación del artículo 3 del Código Civil en relación a este problema, véase Streeter, 1992). La experiencia chilena es la mejor demostración de las bases empíricas del argumento de Schauer y Alexander: es imposible sostener que dar prioridad en la interpretación de la Constitución en Chile a la Corte Suprema o al Tribunal Constitucional aumenta las posibilidades de consistencia interpretativa a través del tiempo y de las instituciones. En muchas circunstancias, los tribunales chilenos reproducen más que eliminan los cambios políticos. Un buen ejemplo en este respecto es el de la interpretación del DL de amnistía de 1979.

Más que una, el párrafo anterior contiene un puñado de objeciones, algunas de las cuales ya han sido mencionadas. Si las reitero aquí es porque creo que, aunque ellas pueden parecer altamente persuasivas, eso es sólo una impresión. Quiero agrupar en dos encabezados las objeciones (y mis respuestas a ellas): 1) ¿cuál es el sentido de derechos sin protección jurisdiccional?, y 2) ¿No es absurdo dar al legislador la tarea de proteger derechos que la Constitución reconoce *contra* (entre otros) el legislador?

1) La respuesta a este problema tiene dos aspectos: el primero sube el perfil a los derechos en contextos no judiciales y el segundo baja el perfil al rol de los tribunales en la protección de los derechos. En cuanto al primer aspecto, los derechos constitucionales estructuran y dan fuerza al proceso político. En el proceso político, la exigencia de una persona o de un grupo es políticamente más poderosa si está basada en un derecho constitucional que si no lo está. Aunque nuestros juristas están obsesionados por la posibilidad de que las mayorías abusen de una minoría, el proceso político, incluso un proceso político tan deficitario como el chileno (sobre este tema vuelvo al final de este artículo), puede mostrar importantes triunfos en relación a la protección de los derechos constitucionales. No fueron los tribunales de justicia los que acabaron con la distinción obviamente inconstitucional entre hijos naturales y legítimos. Si en un futuro cercano el proceso penal chileno será respetuoso de los derechos constitucionales de los inculpados, de nuevo, esto no será mérito de nuestros tribunales sino de nuestros representantes. El segundo aspecto se sigue de este punto. Los tribunales nunca mostraron ninguna disposición a cuestionar la constitucionalidad de la distinción entre hijos naturales y legítimos, ni los aspectos más abusivos del proceso penal. Por otro lado, han sido los tribunales los que han prohibido las huelgas de hambre en Chile, han censurado películas, han censurado hasta ahora al menos tres libros[20], etc. El caso de *El Libro*

[20] Es interesante recordar que uno de esos libros (*Impunidad Diplomática*) fue censurado para proteger a un poderoso empresario chileno —véase la sentencia recaída en el recurso de protección interpuesto por Luksic Craig, Andrónico, en *Fallos del Mes* 415 (junio de 1993): 347ss, y sobre esta sentencia, Atria (1993*b*). Otro lo fue para proteger a un importante empresario y político conservador —el libro *Los Secretos de Fra-Fra* fue censurado en el contexto de un juicio por injurias y calumnias iniciado por Francisco Javier Errázuriz en enero de 1992. La Corte Suprema sobreseyó el caso en septiembre de 1996. La autora del libro, María Irene Soto, no fue acusada de delito alguno durante el proceso (véase Human Rights Watch, 1999: 194-197). Otro (*El Libro Negro de la Justicia Chilena*), por último, fue censurado para proteger a un ministro de la Corte Suprema (el caso está en curso al momento de redactar estás líneas y, aunque el libro está censurado, hay un recurso de inaplicabilidad pendiente en él. La incautación fue aprobada por la Corte Suprema, al rechazar ésta el recurso de reclamación en contra de esa decisión con fecha 29 de mayo de 1999. La causa tiene el rol 29.063-99).

Negro de la Justicia Chilena es instructivo, por cuanto el presidente de la Corte Suprema opinó (véase *El Mercurio*, 21/04/99) que la solución para ese problema era que el legislador derogara los artículos pertinentes de la ley de Seguridad Interior del Estado. Éste es un caso que debe ser motivo de reflexión. Enfrentado a una situación en que una ley afectaba de modo claro un derecho constitucional, a un conflicto entre uno de los derechos más importantes en un sistema democrático por una parte y una disposición legal cuya finalidad es proteger de la crítica a las autoridades del Estado por otra, la reacción del presidente de la Corte en la cual reside el poder de proteger los derechos de los "abusos" de las mayorías fue... apelar a la sabiduría política de las mayorías a través de sus representantes. Mal puede decirse, en consecuencia, que sin protección jurisdiccional los derechos quedarían desprotegidos. Lo contrario es probablemente cierto[21].

No es razonable esperar, y en el párrafo anterior no se sostiene lo contrario, que las modificaciones al Código Civil necesarias para eliminar la discriminación que éste contenía en contra de los hijos extramatrimoniales hubieran sido realizadas por los tribunales. Tampoco, de modo más claro aun, es plausible reprochar a los tribunales que ellos no hayan reemplazado el vetusto procedimiento inquisitivo por uno acusatorio en materia procesal penal.

No obstante, y basándose precisamente en la retórica de la protección de los derechos de las minorías, la Corte Suprema podría haber declarado inconstitucional (por infringir el artículo 19 N° 2 de la Constitución) el antiguo artículo 988 del Código Civil ("la porción del hijo natural será la mitad de la que corresponda al hijo legítimo"), o los antiguos artículos 324 y 285 del mismo código (que reconocían alimentos congruos para los hijos "naturales" y "legítimos", pero sólo alimentos necesarios para el hijo "ilegítimo"). La Corte Suprema también podría haber declarado inconstitucional el artículo 45 N° 2 letra d) del Código Orgánico de Tribunales (que confiere competencia a un juez para conocer del proceso criminal desde el inicio del sumario hasta la dictación de sentencia definitiva), o los artículos 108 y 109 (sumario), 424 (acusación) y 499 (sentencia definitiva) del Código de Procedimiento Penal, sobre la base de la infracción al artículo 19 N° 3 inciso 5 *in fine*, que impone al legislador la obligación de "establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento". Para ello era necesario solamente usar el argumento, no particularmente sofisticado, que una

[21]Nótese que, como vimos, quienquiera sea el que tenga autoridad final para decir qué significan en el caso los derechos constitucionales, éste puede equivocarse. Reprochar al legislador un error constitucional es políticamente más serio que reprocharle un error de juicio.

garantía *mínima* de un "racional y justo procedimiento" es la imparcialidad del tribunal, imparcialidad que es seriamente infringida (como por lo demás hay acuerdo en la doctrina) cuando el mismo juez investiga acusa y sentencia[22].

Este punto es importante porque en principio es posible sostener que una función saludable de la revisión jurisdiccional es servir de voz de alerta ante la existencia de instituciones jurídicas que deben ser revisadas. En los dos casos mencionados la solución definitiva a esos problemas estaba desde luego fuera de las manos judiciales. Pero una declaración de inconstitucionalidad de los preceptos indicados podría haber creado un problema que indujera al legislador a ocuparse del asunto. Ambos casos muestran que el legislador, al menos en Chile, no necesita que los tribunales llamen su atención. Y muestran también que las minorías no tienen mayor razón para sentirse protegidas por el hecho de tener acceso procesalmente expedito a un juez con jurisdicción constitucional.

2) Esas consideraciones sirven también para responder el segundo punto. En Chile merece cierta consideración (por parte de todos los que hablan de la "mera" regla de mayorías), al menos como hipótesis de trabajo, la tesis de que el legislador no ha mostrado ser una amenaza especialmente peligrosa para los derechos constitucionales, mientras las cortes sí lo han sido. De modo más general, los argumentos dirigidos contra el legislador alcanzan también a los tribunales:

> Hay una intuición común en el sentido de que no se puede confiar al Congreso la protección de los derechos individuales [...] por cuanto ellos juegan en contra de su propio interés. Eso sería, se dice, como poner al zorro a cuidar el gallinero. Pero la Corte es un zorro también. Incluso si la Corte hace esfuerzos de buena fe para proteger los límites que la Constitución impone al Congreso, su propio interés en maximizar su poder la inducirá a equivocarse en el sentido de limitar demasiado al Congreso. Quienes asumen que la Corte actuará de buena fe para proteger la Constitución se niegan, en este contexto, a asumir que el Congreso actuará de buena fe. De alguna manera ellos piensan que el interés del Congreso por maximizar su poder opera, no junto a, sino en vez de su buena fe; no conozco razón alguna para adoptar esta suposición respecto del Congreso y no respecto de la Corte (Tushnet, 1999: 199n58).

En definitiva: si el argumento es un argumento de hecho (*e.g.* el Congreso abusará de sus atribuciones mientras los tribunales no lo harán),

[22] Sobre las garantías constitucionales en el proceso penal, véase Matus (1994: 65-77). Estoy en deuda en esta parte con Jean Pierre Matus.

entonces ya es hora de que ese argumento sea defendido con consideraciones empíricas. Es incluso posible aceptar (cuestión sobre la que ahora callo) que *en principio* el Congreso parece más peligroso que los tribunales. Lo que importa no es lo que ocurre en teoría o en principio, sino lo que *de hecho* ocurre (y ha estado ocurriendo por décadas) bajo nuestras narices.

Experiencia. En este debate, por supuesto, la experiencia y la tradición histórica y política chilena deben jugar un rol destacado. Es ahí donde uno puede efectivamente encontrar lo que no dan ni la teoría democrática ni la teoría del derecho. Antes de hacerlo, sin embargo, conviene detenerse a considerar la importancia del desplazamiento del problema de la teoría a la práctica constitucional: ya no estaremos discutiendo si el control judicial es democrático o no, sino si en circunstancias históricamente dadas es razonable confiar en los jueces más que en los representantes de la mayoría cuando se trata de abusos de poder. Uso este lenguaje habitualmente extraño a discusiones político-legales, *i.e.* "confiar", para destacar que de lo que se trata no es de eliminar las posibilidades de abuso: con revisión judicial los jueces podrán abusar y sin revisión judicial las mayorías podrán abusar. Aunque es posible que ninguno de los dos nunca trate de abusar, las instituciones deben estar preparadas para procesar esas actuaciones y en lo posible evitar que ello ocurra.

Las pocas líneas que nuestros constitucionalistas le dedican al tema de la revisión judicial de constitucionalidad no se hacen cargo de examinar su justificación a la luz de la experiencia. Nuestros autores suelen creer que ella se justifica ya por argumentos basados en la teoría democrática o en consideraciones de lógica jurídica o en el significado de la idea de "supremacía constitucional" o en la naturaleza del derecho. Estos argumentos, como hemos visto, fracasan. Cuando la experiencia es mencionada, ella no es considerada seriamente. Un ejemplo extraordinario de la displicencia con la que la experiencia es tratada lo constituye la siguiente (*única*) consideración al respecto de Alejandro Silva:

> El riesgo de confiar la definición de materia tan trascendente [establecer de modo definitivo qué dice la Constitución] a un órgano de carácter político es evidente, porque sus decisiones no alcanzan verdadera eficacia o se transforma el órgano que las dicta en órgano de la más alta autoridad en el Estado, justamente por la máxima relevancia de esa función.
> *La experiencia parece abonar tal conclusión*. El documento expedido en el año VII de la revolución (1799) confió al senado conservador la atribución de mantener o de anular todos los actos que le denunciaban como inconstitucionales el Tribunado o el Gobierno

> (art. 21). Fue paradójicamente por medio de senado-consultos como se entronizó el consulado vitalicio y luego el imperio del primer Napoleón (Silva, 1997: 126, cursivas agregadas).

Silva tiene razón cuando sostiene que el que tiene autoridad para declarar definitivamente qué dice la Constitución en algún sentido adquiere, "por la máxima relevancia de esa función", "la más alta autoridad en el Estado". El "peligro evidente" de entregar esas decisiones a un cuerpo político es aun más grave cuando se trata de entregarlo a un cuerpo judicial, y esta vez sí por consideraciones de teoría democrática: en una democracia la autoridad más alta del Estado debe ser elegida por y responsable ante el pueblo.

Lo increíble de esta cita, sin embargo, radica en que la experiencia que para Silva "abona tal conclusión" ¡es un problema ocurrido en Francia revolucionaria hace dos siglos! El libro de Silva, publicado en 1997, podría haber hecho referencia, por ejemplo, a la experiencia contenida en el informe Rettig sobre el comportamiento de los órganos judiciales durante la dictadura militar, o podría haberse referido a la manera en que bajo la Constitución de 1925 y luego de 1980 la Corte Suprema ejerció su jurisdicción constitucional a través del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad o a la manera en que las cortes de apelaciones y la Corte Suprema han ejercido su potestad de protección desde 1977 o a la forma en que el Tribunal Constitucional ha ejercido su jurisdicción en sus casi 20 años. *Ésa* es la experiencia que resulta relevante para el problema de diseño institucional *chileno*. A estas alturas, lo que pasó en los años siguientes a la revolución francesa es puramente anecdótico. La sección siguiente de este artículo tiene por objeto ofrecer algunas consideraciones preliminares para pensar que esa experiencia sugiere de modo bastante enfático restringir dramáticamente la competencia constitucional de nuestros órganos judiciales.

El extraño caso de la víctima insatisfecha

Hemos llegado, entonces, a dos conclusiones: La primera, por un lado, es que el problema de la justificación del control judicial de constitucionalidad no es solucionado ni por la teoría democrática ni por la teoría del derecho que son, por así decirlo, demasiado "delgadas" para eso. La justificación debe darse en términos de la experiencia, sobre la base del estudios de las tradiciones históricas y jurídicas de los países en cuestión. La decisión es *política*, y debe basarse sobre razones políticas: argumentos

de justicia y de conveniencia; ¿es el precio a ser pagado por un sistema de revisión judicial de constitucionalidad demasiado alto en términos de otros valores políticamente relevantes? De esto se sigue que nadie tiene un *derecho* a la protección judicial de sus derechos constitucionales, si por derecho se entiende, siguiendo la estipulación de Dworkin, "cartas de triunfo frente a decisiones políticas". El intento de presentar la revisión judicial de constitucionalidad como una cuestión que tiene que ver con lo que una *verdadera* democracia exige es parte de la obsesión liberal con el vaciamiento de la política: equivale a remover ese tema (*i.e.* el debate sobre la conveniencia de un sistema judicial de revisión constitucional) de la agenda política, declarándolo más allá de lo que un compromiso democrático real permite (sobre el tema del vaciamiento de la política volveré en la última sección. Sobre la "obsesión liberal", véase Alejandro, 1998: 115ss).

La segunda conclusión es que la decisión es sobre a qué órgano entregar un poder sin control jurídico. La idea de un poder sin control parece ser contraria a los principios fundamentales del constitucionalismo, pero basta una somera reflexión en torno al problema para entender que ello sí es *conceptualmente* (no sólo *prácticamente*) necesario, al menos en la medida en que uno espere que los problemas de interpretación de la Constitución sean resueltos en plazos razonables. Alguien o algo tiene que tener autoridad y potestad para declarar qué dice la Constitución, para declarar si una ley en particular es o no inconstitucional. Y que alguien o algo tenga autoridad final para establecer lo que la Constitución dice, quiere decir que lo que ese alguien o algo dice no puede a su vez ser declarado contrario a la Constitución, de modo que valdrá como declaración del contenido de la Constitución aun cuando esté equivocado. Ésta es, de nuevo, la distinción entre *definitividad* e *infalibilidad*. Si los problemas constitucionales deben ser resueltos, entonces necesariamente alguien o algo podrá adoptar decisiones definitivas. De eso, sin embargo, *no se sigue* que esas decisiones sean infalibles. Quien detente ese poder puede ser el Poder Legislativo, por la vía de decidir ante sí, y sin posibilidad de ulterior recurso, si una ley es violatoria de la Constitución; o puede ser el Tribunal Constitucional, si existe uno que tenga autoridad para decidir si las decisiones al respecto tomadas por el Poder Legislativo son correctas; o puede ser la Corte Suprema, si ella tiene potestad para decidir sobre la inaplicabilidad de las leyes; o puede ser mixto, si en algunos casos la autoridad está entregada a uno de estos órganos y en otros a otro. Pero en cada caso alguien necesariamente tiene que tener el poder para decidir de manera tal que la decisión valga aunque sea equivocada. Y es este órgano, en conse-

cuencia, el que puede abusar de su poder[23]. A quién entregar ese poder es, en consecuencia, un problema fundamental de distribución del poder.

El extraño caso de la víctima insatisfecha es la historia del sujeto que es golpeado y cuya reacción es entregar al atacante un martillo para que lo golpee con más efectividad. En Chile, los académicos progresistas han tenido un juicio altamente crítico del desempeño de los tribunales en las últimas décadas. No podría ser de otra manera. Pero la paradoja es que *al mismo tiempo ellos sostienen que la solución* para eso pasa por entregarles *más* poder. El sindrome de la víctima insatisfecha es extraordinariamente extendido en las pocas páginas que nuestros autores le dedican a este tema.

En esta sección, quiero 1) discutir algunas de las manifestaciones de este sindrome, mostrar su incoherencia fundamental y cómo la solución para los problemas a los cuales apuntan pasan por medidas *exactamente contrarias* a las sugeridas por las víctimas del sindrome; y 2) mostrar una serie de razones que en mi opinión justifican sobradamente un marcado escepticismo respecto de la conveniencia de un sistema de revisión judicial de constitucionalidad para Chile.

El sindrome. Casos clínicos. Un ejemplo interesante, particularmente interesante ya que su protagonista es una periodista y no un abogado, es el del censurado *Libro negro de la justicia chilena*, de Alejandra Matus. El libro es un catálogo del desempeño del Poder Judicial, fundamentalmente durante la dictadura militar (la corrección o incorrección de ese catálogo es aquí irrelevante). Matus alega que la corrupción judicial alcanzó niveles

---

[23] La existencia de mecanismos de control equivalentes a nuestra acusación constitucional (art. 80 de la Constitución) no obsta a esta conclusión (en todo caso, los miembros del Tribunal Constitucional no pueden ser acusados constitucionalmente). Si estos mecanismos son corrientes, y son puestos en marcha por el solo hecho de que el órgano que conoce de ellos está en desacuerdo con la interpretación dada a la Constitución por otro órgano, entonces podemos simplemente decir que es ese órgano (*i.e.* el que conoce de la acusación constitucional u otro equivalente) el que tiene la autoridad final, el poder sin control jurídico. Y si, como en el caso chileno, ese mecanismo es excepcional, y procede sólo en casos extremos, entonces podemos decir que en los *hechos*, políticamente hablando, el control no existe o es extraordinariamente débil. En Chile fue necesario que ocurrieran los espantosos eventos post-1973, que de la mayoría de ellos conocieran tribunales abiertamente parciales y preocupados de no esclarecer los casos (*i.e.* los tribunales militares), que un caso concreto fuera entregado con argumentos contradictorios a esos tribunales, y que entre los jueces que así decidieran estuviera uno considerado (justa o injustamente: ése no es aquí el tema) particularmente corrupto, *todo esto al mismo tiempo*, para que un miembro de la Corte Suprema fuera destituido. Lo excepcional de la situación justifica ampliamente la afirmación de que, en circunstancias normales, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional pueden cometer errores extraordinariamente importantes de interpretación sin por ello ser objeto de ningún control (sobre la acusación constitucional, véase la recopilación de textos anotados y editados, con una introducción, en Atria y Fuentes, 1993).

desconocidos hasta entonces, y que nuestro Poder Judicial, con contadas excepciones, no sólo toleró las ilegalidades y arbitrariedades del gobierno de Augusto Pinochet, sino que se desvivió en hacer las cosas más fáciles para la dictadura, renunciando a ejercer las facultades conservadoras que la Constitución y las leyes le entregaban. Pero el libro paradójicamente termina criticando el modelo exegético de aplicación judicial. Matus alega que

> [e]n las aulas de las escuelas de Leyes, los alumnos estudian a Hans Kensel [sic]. El teórico dice que el Derecho es el ordenamiento de la conducta humana [...]. "La autoridad jurídica exige una determinada conducta humana sólo porque —con razón o sin ella— la considera valiosa para la comunidad jurídica de los hombres" explica. Los estudiantes, entonces, aprenden lo mismo que parece sentido común en las calles: que "lo justo" es lo deseado por la mayoría, e "injusto" lo que se opone a esa voluntad (Matus, 1999: 333).

Matus cree que a esto se opone el consenso internacional sobre los principios básicos en que se fundan los derechos humanos:

> [A]sí, los tribunales de justicia [de "las naciones que adscriben a tales principios —Chile entre ellas"] tienen tanto la obligación de sancionar los delitos, como la responsabilidad de defender la vida, la integridad física, la libre expresión de ideas y todos los demás derechos reconocidos a sus ciudadanos (Matus, 1999: 333).

Los tribunales chilenos, sin embargo, no han cumplido esa responsabilidad: "qué lejanos han estado nuestros tribunales, en especial durante las últimas dos décadas, de tales conceptos", dice ella inmediatamente después.

¿Cuál es, según Matus, la causa de esta actitud de los tribunales?[24] . Ella cree que (parte de) la respuesta está en la actitud interpretativa de los tribunales:

> Montesquieu la definía así: "los jueces de la nación no son, como hemos dicho, más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes [...]. De los tres poderes de que hemos hablado, el de juzgar es, en cierto modo, nulo". Ésa es, al parecer, la concep-

[24] Tengo algunas diferencias con Matus que no vienen al caso: por ejemplo, no creo ni que los estudiantes aprendan en las escuelas de derecho, ni que sea de sentido común en las calles, ni que Kelsen crea que "lo justo" es lo deseado por la mayoría. No me detendré sin embargo en este punto.

> ción que dominó en el sistema chileno hasta hoy. En un país situado en el extremo sur del mundo [...] ha habido un poder judicial nulo [...]. La explicación que han dado los tribunales sobre su proceder durante el gobierno militar tuvo su fundamento en esta doctrina. "Sólo aplicamos la ley" (Matus, 1999: 333-334)[25].

La solución[26] se encuentra en aceptar la "nueva significación" que la judicatura ha adquirido en el derecho comparado:

> El derecho moderno reconoce que el legislador es incapaz de predefinir todos los posibles conflictos jurídicos. La función del juez es hoy en día inevitablemente volutiva [sic]. Su poder radica precisamente en la facultad de interpretar la Constitución y las leyes con el fin de "hacer" justicia (Matus, 1999: 335).

El libro de Matus dirige fundamentalmente dos tipos de críticas a los tribunales de la república: por un lado, ellos fueron condescendientes con la dictadura; por otro, ellos alcanzaron grados de corrupción inéditos en la historia judicial chilena.

Ninguno de estos problemas, sin embargo, tiene que ver con el formalismo como actitud interpretativa. Y dado el diagnóstico (a mi juicio acertado en sus rasgos generales) que Matus hace del problema (*i.e.* condescendencia y corrupción), seguir la sugerencia de Matus y reconocerles poder para "moderar la fuerza o el rigor de las leyes", para "interpretar la Constitución y 'hacer' justicia", es equivalente a sostener que "porque" la policía ha sido arbitraria se le debe reconocer más discreción para decidir a quién detener y a quién no molestar. Reconocer a los tribunales la facultad que Montesquieu les negaba, esto es, la de "moderar la fuerza o el rigor de las leyes" significa entregarles un poder adicional, y su comportamiento en las dos últimas décadas no ha sido tal que lo pueda hacer pensar a uno que ellos merecen esa cuota adicional de poder.

Es posible que Matus haya sido confundida por las declaraciones de los jueces sobre su actividad, en la que ellos ciertamente dicen que adoptan una línea formalista. Estas declaraciones tienen por objeto negar la responsabilidad de los tribunales por sus actuaciones. Como Matus sabe (o debe-

---

[25] La referencia es, desde luego, a Montesquieu (1748: 194).

[26] No estoy insinuando que Matus crea que el formalismo de los tribunales es la *única* causa de (ni que crea que la adopción por ellos de una actitud interpretativa más integradora sea la *completa* solución a) los problemas que describe. Pero no cabe duda de que a su juicio el primero es una importante causa y la segunda una importante mejora, lo suficientemente importantes como para terminar su libro con esa reflexión.

ría saber) que ellos *no* fueron formalistas, que en muchos casos los miembros de tribunales superiores de justicia no cumplieron la ley, ya sea por corrupción o por condescendencia con el poder, ella sabe (o debería saber) que es falso que el Poder Judicial no tiene responsabilidad en sus actuaciones porque sólo aplicaba la ley.

No quiero detenerme en las acusaciones de corrupción que hace Matus, sino en la condescendencia con el poder. No sólo Matus ha llamado la atención sobre eso, aun cuando su libro es uno de los relatos más completos al respecto. El *Informe* de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación[27] también ha evaluado de un modo altamente crítico la actividad de los tribunales de justicia durante la dictadura militar, en función, precisamente, no de su legalismo, sino de su escaso celo en el cumplimiento de sus obligaciones legales y en el ejercicio de sus facultades también legales: según la Comisión, los tribunales, entre otras críticas, fallaban los recursos de amparo fuera de los plazos legales (364s), no acostumbraban apremiar conforme a la ley a las autoridades para emitir sus informes en los procedimientos de amparo (365), toleraron sistemáticamente detenciones ilegales (365s), no acostumbraban exigir el cumplimiento de las restricciones legales respecto de los lugares de detención (366), no velaron por el cumplimiento cabal de las normas relativas a la incomunicación de detenidos (367s), descansaron de modo desmesurado en la información entregada por la autoridad administrativa (369s), y renunciaron (en este caso la Corte Suprema) a su facultad de superintendencia sobre los tribunales militares en tiempos de guerra (371).

Una crítica adicional hecha por la Comisión al Poder Judicial es "el exagerado formalismo para interpretar la ley" (372). Pero esta crítica es obviamente inconsistente con las anteriores. La respuesta de la Corte Suprema en este punto no se hizo esperar:

> El más rotundo repudio merece la observación de que los tribunales se ciñeron, con demasiado apego, a la ley. Los jueces llamados por su ministerio a aplicarla, no a crearla, tienen un solo camino para hacerla cumplir, el que les ordena el artículo 19 del Código Civil, esto es, carecen de toda potestad para darle un sentido distinto del que ofrece su texto literal, cuando éste es claro, para manifestar la idea del legislador. Si dejaran de hacerlo traicionarían lo medular de su misión, como instrumentos de la misma ley.

[27] Las referencias al *Informe* son al extracto publicado en *Estudios Públicos* (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, también conocida como "Comisión Rettig", 1991). Aunque éste es sólo un extracto (c*f. idem*, 293n), la sección pertinente es reproducida en toda su extensión. Los números entre paréntesis en este párrafo y en el siguiente son referencias a esta publicación.

> Los jueces son y deben ser los más fieles cumplidores de la ley, para ellos sigue siendo la razón escrita, nacida como un fruto de las contingencias de la vida de un país, en un tiempo dado, a ella deben someterse y conforme a ella resolver los asuntos entregados a su competencia.
> De este modo, si ahora se reprocha la orientación que se dio a la actividad legislativa en detrimento de las atribuciones de los Tribunales Ordinarios, no puede recaer en los hombros de los jueces ninguna responsabilidad al respecto (Corte Suprema, 1991: 242-243)

Esta afirmación muestra del modo más evidente el rol *ideológico* del formalismo como actitud interpretativa[28]. Es claro, sin embargo, que en el mismo instante en que la corte se autoabsuelve culpando a "la orientación que se dio a la actividad legislativa" ella debe asumir toda la responsabilidad por las otras críticas contenidas en el informe. Es por esto insólito que críticos del Poder Judicial (*e.g.* la Comisión Rettig o Alejandra Matus), cuyas censuras se basan en la displicencia con que los tribunales tomaron sus obligaciones legales, acepten esta ideología como explicación a esas fallas. Si esta ideología es aceptada como explicación de los problemas que impidieron al Poder Judicial proteger los derechos durante las dos últimas décadas, entonces la solución será, naturalmente, la sugerida por Matus: dar a los tribunales mayor discreción para "moderar la fuerza o el rigor de las leyes" con el objeto de garantizar una mejor protección de los derechos humanos. Sin embargo, si la crítica inicial de la Comisión y de Matus es correcta, ya hemos visto cómo los tribunales han "moderado la fuerza y el rigor de las leyes" con el objeto de *disminuir* la protección de los derechos, y aumentar esa discreción puede resultar gravemente contraproducente.

De remedios y de enfermedades. En todos estos casos la figura es la misma: primero, el desempeño del Poder Judicial en las últimas décadas es duramente criticado. La razón de la crítica, debe decirse, también es siempre la misma: que los tribunales han dejado de cumplir su función de aplicar la ley. Han renunciado a ejercer las facultades que la ley les confiere. Lo extraordinario es que la solución resulta, matices aparte, ser siempre la misma: entregar *más* poder a los jueces, quizás con la esperanza de que ellos lo ejercerán sólo una vez superado cierto umbral de saturación[29].

---

[28] Aquí, a diferencia de la primera sección de este artículo, uso la palabra "ideológico" en un sentido derogatorio ortodoxamente marxista, es decir, como una instancia de *falsa conciencia*, "falsificada y distorsionada de un modo sistemático, por procesos causales que impiden la búsqueda de la verdad" (Elster, 1986: 168.)

[29] Esta paradoja ha sido expuesta previamente: véase Ruiz-Tagle (1990: 156-7), quien sostiene que durante la dictadura militar "ni el Legislativo, ni el Ejecutivo, ni el Colegio de Abogados, ni ninguna otra institución, han controlado verdaderamente a los jueces. Ni siquiera los militares están en una situación de irresponsabilidad pública semejan-

A modo de especulación, es posible ofrecer la siguiente explicación para el hecho de que la posición de la Corte Suprema expresada en la cita anterior (*i.e.* su formalismo como actitud interpretativa) sea aceptada como un diagnóstico correcto de la situación (correcto en el sentido de que esa actitud fue la causa de los problemas, y que para superarlos es necesario acabar con esa actitud interpretativa): sostener que los tribunales deben ser no *menos* sino *más* formalistas (que es la conclusión natural de mi argumento) parecería apoyar a la Corte en afirmaciones como la citada (Corte Suprema, 1991: 242-3), y demostrar de esta manera un apoyo al menos indirecto a su actuación durante la dictadura. Mi impresión es que esto es lo que lleva a críticos como Matus o la Comisión (o Carlos Cerda o Humberto Nogueira, según Ruiz-Tagle) a demandar una actitud interpretativa más agresiva. Pero el diagnóstico de estos críticos es incompatible con sus recomendaciones, y la solución a este entuerto parece clara: es la afirmación de la Corte la que debe ser negada. Nuestros tribunales no han sido formalistas, sino precisamente lo contrario. Si hubieran sido formalistas, quizás algunas de las barbaridades relatadas en el informe Rettig no habrían ocurrido (por supuesto, la afirmación "nuestros tribunales no han sido formalistas" no es falseada sino confirmada por el formalismo selectivo).

Contra todo lo anterior, podría objetarse que de lo que se trata no es de considerar la experiencia chilena sólo de esos años. Después del golpe militar de 1973 todas las demás instituciones del Estado colapsaron, y en ese contexto no es extraño que los tribunales no hayan cumplido su función de aplicar la ley. Lo que cabe hacer es considerar la experiencia nacional en tiempos de normalidad democrática.

Quiero, entonces, ofrecer dos tipos de consideraciones que muestran que incluso en tiempos de normalidad democrática el comportamiento de los tribunales de justicia no permite suponer que ellos merecen la confianza que representa el entregarles poder para aplicar la Constitución. La primera tiene que ver con el desempeño de los tribunales como intérpretes de la

---

te. Los propios jueces perpetuaron la Corte Suprema y pretendieron, en complicidad con el gobierno, controlarse a sí mismos, usando como garrote y zanahoria el sistema de ascenso. Qué pena da decirlo, pero qué mal lo han hecho algunos jueces chilenos habiendo sido independientes e irresponsables. Entonces, llama poderosamente la atención que estas ideas de independencia y fortalecimiento hayan prendido en personas de ideas avanzadas, como [Carlos] Cerda, y que incluso apoyados por el trabajo comparativo de otros autores como el profesor Humberto Nogueira, estas mismas ideas hayan llegado a formar parte del programa de la Concertación por la Democracia. La paradoja es enorme, porque en los trabajos de Nogueira se hace un delicado análisis de las actitudes de la Corte Suprema en relación al debilitamiento del principio de unidad jurisdiccional y las facultades del Poder Judicial, del cual se desprende que esta situación se ha producido *principalmente debido a las limitaciones que se han autoimpuesto independientemente los jueces*". Ruiz-Tagle se refiere a Cerda (1984) y Nogueira (1984).

Constitución desde 1925 en adelante, en particular en materias relacionadas con el derecho de igualdad (actual art. 19 N° 2 de la Constitución). La conclusión será que tal desempeño fue pobre. La segunda intenta generalizar esta conclusión, como consecuencia normal del tipo de dogmática constitucional que hay en Chile. La tesis a defender será que esa dogmática es tal que no permite abrigar esperanzas respecto de la capacidad de los tribunales para aplicar la Constitución con la sofisticación que los conflictos constitucionales requieren, y que esa falta de sofisticación se demuestra en el manejo que han dado a la idea de igualdad.

Lo que sigue es sólo un apretado resumen de las conclusiones principales de mi libro *Los Peligros de la Constitución* (Atria, 1997b). Ese libro traza la historia del desarrollo de los criterios interpretativos de la idea de igualdad que pueden ser recogidos en la jurisprudencia relevante.

Las conclusiones de ese estudio son poco alentadoras: la experiencia chilena en la protección constitucional de la igualdad ha sido desafortunada. La Corte ha sostenido, entre otras cosas, 1) que la igualdad consiste en la exclusión de privilegios, pero no ha dicho cómo distinguir algunos privilegios que ella no considera inconstitucionales de los que lo son[30]; 2) que la igualdad implica *igualdad absoluta*, pero eso no ha sido nunca seriamente aplicado a caso alguno[31]; 3) que, entonces significa *igualdad relativa*, es decir, que sólo los que están en iguales condiciones deben ser tratados igualitariamente[32]; 4) que la igualdad significa que no se pueden dictar

[30] En una significativa línea de casos los tribunales han dicho que la Constitución excluye los *privilegios*. Esto no es extraño**,** ya que la Constitución de 1925 (art. 10 N° 10) disponía que "en Chile no hay clase privilegiada", declaración que en la Constitución de 1980 (art. 19 N° 2) cambió a "en Chile no hay personas ni grupo privilegiado". Véase *Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas*, c5 (59 RDJ (1962), 2-1, pp. 352-358), *Sepúlveda Velozo, J. Alberto* (53 RDJ (1956), 2-1, pp. 98-100), *Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones con Empresa de Cemento Cerro Blanco de Polpaico SA* (66 RDJ (1969), 2-1, pp. 243-258.) *Aldoney, Guillermo y otros con Director de Obras de la Municipalidad de Viña del Mar y otros.* (85 RDJ (1988), 2-5, pp. 57-60). En todos estos casos la corte respectiva sólo dice que el recurso debe ser acogido o rechazado porque la disposición o el acto recurrido confiere o no un privilegio a personas o grupos que se encuentran en circunstancias similares. Pero no ofrece una explicación de cuándo las circunstancias son similares. Eso quiere decir, como sostiene el texto, que no hay posibilidad de saber cuáles son los criterios que la Corte del caso usa para determinar si el beneficio o gravamen conferido o impuesto es o no constitucional.

[31] En dos casos, *SOCOVEM Ltda.* (60 RDJ (1963) 2-1, pp. 247-254) y *Zúñiga Latorre, Arturo* (48 RDJ (1951) 2-1, pp. 65-69), la Corte Suprema ha sostenido que la Constitución consagra la igualdad *absoluta*, es decir, "la ley debe ser una misma para todos sus habitantes [de Chile] y que todos gozan de igual libertad, sin que pueda legislarse en favor o desmedro de clases sociales determinadas" (*Zúñiga*, c4). Esta tesis es claramente insostenible.

[32] Ésta es la idea que ha sido sostenida de modo más extendido por la jurisprudencia nacional. Lamentablemente, su contenido es prácticamente nulo más allá de la trivial afirma-

disposiciones jurídicas particulares, pero que eso no implica la inconstitucionalidad de una ley que distribuye desigualmente derechos entre tres personas individualmente identificadas[33]; y, en fin, 5) que la igualdad se opone a discriminaciones que a ella le parecen obviamente privadas de razón, pero no ha hecho público cómo (demonios) esto se puede saber de

---

ción (que de hecho puede ser usada para justificar cualquier discriminación: véase Corral, 1993, para una defensa, basada en esta idea, de la increíble tesis de que la igualdad no sólo no se opone, sino que *exige* la diferenciación entre hijos legítimos e ilegítimos), de que la igualdad demanda que los iguales sean tratados igualmente y los desiguales desigualmente. Ha recibido dos versiones: la primera, que en *Los peligros de la Constitución* llamé la "versión débil", sólo afirma que la igualdad relativa exige que se trate igualitariamente a quienes *la ley* ha clasificado en la misma clase. Esta interpretación es "débil" porque niega cualquier contenido garantístico a la igualdad, más allá de un mandato tautológico que exige que la ley sea aplicada. Entendida así, la igualdad ante la ley "exige tan solo aquello que, de todos modos, vale si las normas jurídicas son válidas" (Alexy, 1993: 382). La segunda versión ("fuerte") exige que se trate igualitariamente a quienes están en situaciones *de hecho* similares, y por consiguiente tiene el contenido garantístico del que la primera versión carece. Ese contenido garantístico, sin embargo, se traduce en pura y simple arbitrariedad judicial cuando los criterios para determinar la igualdad de hecho no son sino creados *ad hoc* por la corte que decide el caso, *para el caso*. Habitualmente la elección entre una y otra versión indica la voluntad de la corte del caso de acoger o rechazar el recurso de inaplicabilidad o protección (una excepción es *Sociedad Hospital Alemán de Santiago* (61 RDJ (1964), 2-1, pp. 269-272), en el cual el recurso de inaplicabilidad es desechado pese a que la Corte razona sobre la base de la versión fuerte. El argumento para desecharlo, sin embargo, es un simple "no vulnera el principio constitucional de igualdad ante la ley, puesto que establece una misma norma para todos los ciudadanos que se encuentren en similares condiciones", c4). Así, por ejemplo, en *Cussen Mackenna, Albert y otros con Superintendente de AFP* (86 RDJ (1989), 2-5, pp. 107-110), la Corte sostuvo que una instrucción de la recurrida que obligaba a las AFP que tuvieren 500 ó más accionistas o que al menos el 10% de su capital perteneciera a un mínimo de 100 accionistas, a publicar la remuneración total recibida por sus ejecutivos, era arbitraria, "en razón de que sólo se imparte, no respecto de todas las AFP y de todos sus ejecutivos, sino sólo de las que tengan 500 o más socios y de las en que al menos el 10% de su capital pertenezca a un mínimo de 100 accionistas, y respecto de unas y otras sólo en relación con sus 15 más altos ejecutivos, sin que aparezca motivo alguno que justifique esta discriminación" (c.3). El razonamiento no explicitado por la Corte probablemente indica que ella consideró que, para estos efectos, la clase relevante (esto es, la clase de los que estaban en "similares condiciones") incluía a *todas las AFP* y a *todos sus ejecutivos*, y no sólo a los señalados en la circular recurrida. No hay razón por la cual no pueda alegarse que la clase relevante era precisamente la de las AFP y los ejecutivos afectados. La Corte no allega ningún argumento en tal sentido y, quizás percibiendo este defecto, declara que no aparece "motivo alguno que justifique esta discriminación". Si la Corte hubiera aplicado la versión débil de la igualdad relativa, la instrucción recurrida habría pasado el examen. Nadie, sin embargo, puede saber, leyendo la sentencia, cuáles fueron las razones de la corte para no hacerlo. Para una discusión de las sentencias en que es invocada la idea de igualdad relativa en sus dos versiones y una fundamentación más completa de las afirmaciones contenidas en esta nota véase Atria (1997b: 44-53).

[33] Pese a que una de las afirmaciones más reiteradas de la jurisprudencia sobre igualdad en el siglo ha sido que ésta prohibe la dictación de leyes que distribuyan derechos basadas en "atributos estrictamente particulares", cuando las cortes se han enfrentado a esas leyes no siempre han declarado su inconstitucionalidad: el caso referido en el texto es *González Aliaga, Rafael* (67 RDJ (1970) 2-1, pp. 529-534; véase, sin embargo, *Braden Copper Co.* (45 RDJ (1948) 2-1, pp. 3-8). *Cf.* Atria (1997b: 56-61).

antemano[34]. En Chile, la posibilidad de los tribunales de proteger (a través del recurso de protección o de inaplicabilidad) la garantía constitucional de la igualdad no ha significado mayores niveles de protección de esa garantía, sino simple arbitrariedad judicial[35].

Por regla extraordinariamente general, estas maneras de entender el artículo 19 N° 2 (o 10 N° 10) son invocadas como meras *etiquetas*, manteniendo silencio los tribunales que lo hacen respecto de la cuestión crucial para cada uno de ellos: qué hace a un privilegio *especial*, cuáles son los casos (si es que hay alguno) en los que la igualdad puede ser entendida como *absoluta*, quiénes cuentan como estando en *iguales condiciones*, cuándo la legislación conforme a *atributos estrictamente particulares* es inconstitucional, cuándo (si alguna vez) una discriminación es suficientemente *obvia* para que pueda ser declarada inconstitucional sin argumentos, etc. Ni los tribunales ni la dogmática constitucional han hecho un esfuerzo serio por indicar criterios generales sobre cómo estas ideas pueden ser aplicadas. No se trata, desde luego, de idear fórmulas mecánicas, sino criterios que permitan entender que cuando una discriminación es declarada inconstitucional ello obedece no sólo a arbitrariedad judicial, sino que es consecuencia razonada de ideas abstractas sobre la igualdad (¿qué, si no, es el Estado de Derecho?).

Es estrictamente posible, aunque dudoso, que el fracaso de los tribunales bajo las constituciones de 1925 y 1980 en desarrollar una jurisprudencia razonable sobre el contenido y alcance del art. 10 N° 10 y 19 N°2, respectivamente, sea una excepción y que en otras materias ello no ocu-

---

[34] Esto también ha sido una constante. Considérese *Gómez Gallo, Jonás con Sinay Sebastopol, Gil* (126 *Memorándums de la Oficina Coordinadora,* 1986). En este caso, la mayoría de la sala respectiva de la Corte Suprema revocó un fallo de primera instancia, considerando que el administrador provisional del banco de cuya licitación se trataba había discriminado arbitrariamente en contra del recurrente. Sin embargo, pese a revocar el fallo de primera instancia y de ser fallado por mínima mayoría, el *único* argumento que la sentencia formula para arribar a la resolución dice que "en la especie se dan los presupuestos para estimar vulneradas las referidas garantías *como quiera* que constituye una discriminación arbitraria el hecho de exigir que los oferentes que participen en la mencionada licitación no deben tener determinado parentesco con antiguos accionistas, directores o administradores de la empresa intervenida. Tal exigencia en cuanto a la calificación de los oferentes no obedece a ningún antecedente razonable, ya que *su sola mención es bastante para concluir que no puede fundarse en ninguna motivación seria y aceptable sino que, por el contrario, es simplemente caprichosa y arbitraria*" (c.4). Véase Atria (1997b: 77-79) para otros casos en que problemas de importancia han sido solucionados de esta manera.

[35] Es difícil transmitir en este apretado resumen la desazón que produce el análisis de la jurisprudencia en materia igualitaria. Aquí sólo quiero dejar constancia de que los casos citados más arriba no son particularmente excepcionales desde el punto de vista de los que no han sido mencionados. El lector interesado deberá verificar eso en el libro ya citado.

rra[36]. Sin embargo, el tratamiento de la garantía constitucional de la igualdad, probablemente la más importante de todo el sistema de protección constitucional, es consecuencia de causas que no dicen relación con alguna cualidad específica de ésta.

Enfrentado a un caso sobre igualdad, ¿qué puede pedirse al tribunal? Hemos visto que no hay muchos recursos que pueda extraer de 70 años de jurisprudencia. ¿Puede mirar a la dogmática constitucional? La verdad es que poco encontrará en los tratados de nuestros autores más que repeticiones de la trivial "igualdad para los iguales, desigualdad para los desiguales". ¿Cómo aplicar esta idea en una sentencia? ¿Cuáles son las diferencias de hecho que justifican un trato desigual? ¿Hay diferencias de hecho que *nunca* pueden justificar *ninguna* diferencia de trato? ¿Hay algunas que pueden justificar *cualquier*a? Si (como yo creo) estas dos preguntas deben ser respondidas con una cautelosa negativa, entonces hay un problema de *juicio*: ¿qué diferencias de hecho valen para justificar cuáles diferencias de trato?[37] Éstas (y, desde luego, otras) son las preguntas que una dogmática constitucional desarrollada debería intentar responder. Por "responder", desde luego, no me refiero a crear una fórmula incontrovertible. Pero la dogmática debería sistematizar, ordenar, proponer modos establecidos de enfrentar problemas constitucionales, etc. Poco de esto existe en Chile[38].

Carlos Peña (s.f.) distingue tres etapas por las cuales ha pasado la función de las normas constitucionales y los derechos fundamentales en el derecho comparado: 1) en la primera, que él asocia con el *judicial review* norteamericano (al menos, supongo, en la versión contenida en *Marbury v. Madison*), de lo que se trataba era sólo de asegurar la superioridad jerárqui-

[36] En materia de derecho de propiedad y contratos, sin embargo, la conclusión a la que Andrés Jana y Juan Carlos Marín arribaron no es muy diferente de la expuesta en relación con la garantía de igualdad: "los recursos han sido acogidos s*ólo en ciertos casos*, y [...] los argumentos que ha utilizado la Corte cuando ha negado la protección pugnan con aquellos otros en los que los ha acogido. En otras palabras, *los mismos argumentos que los fallos han invocado para acoger o rechazar las protecciones podrían haber servido para resolver en sentido contrario*" (Jana y Marín, 1996: 134; las cursivas son mías sólo en el segundo caso).

[37] La negativa debe ser cautelosa porque, desde luego, uno puede *imaginar* ejemplos de diferencias que no pueden justificar ninguna discriminación (por lo tanto, en términos estrictos, la respuesta a la primara pregunta debería ser afirmativa). En los casos políticamente significativos (es decir, los que suscitan controversia política), sin embargo, el problema suele plantearse porque la diferencia de hecho no justifica la diferencia de trato, no porque la diferencia de hecho sea tal que no pueda usarse para hacer ninguna diferencia. Por ejemplo: ¿pueden establecerse diferencias de trato por razones de sexo? La tentación de responder negativamente es grande pero obviamente incorrecta cuando uno considera, por ejemplo, el reciente programa de vacunación contra la rubéola, que beneficiaba sólo a mujeres de entre 10 y 29 años de edad (véase Atria, 1997b: 64-69).

[38] Hay, por supuesto, excepciones: véase Jana y Marín (1996), en relación con el recurso de protección y los contratos.

ca de la Constitución; 2) en la segunda, identificada por Peña con la *Drittwirkung* alemana, las normas constitucionales "se conciben como fuentes genuinas de derechos para los particulares y directamente vinculantes [...] para los poderes públicos"; 3) la tercera es la de la "eficacia procesal directa", es decir "la etapa en que se admite que los particulares, esgrimiendo la Constitución, y nada más que la Constitución, puedan solicitar una tutela judicial efectiva" (Peña, s.f.: 154). El sistema legal chileno reconoce eficacia procesal directa a la Constitución, por lo que Peña afirma que en Chile hay "una práctica constitucional procesalmente avanzada pero argumentativamente arcaica" (Peña, s.f.: 155).

Que la práctica constitucional sea procesalmente avanzada significa que nosotros hemos saltado a la tercera etapa identificada por Peña, *i.e.* que la Constitución puede ser utilizada en Chile como base suficiente para la tutela de derechos. Ello requiere de grados de sofisticación argumentativa crecientes:

> En conformidad con la *Drittwirkung*, la Constitución debe ser concebida como fuente efectiva de derechos subjetivos públicos que si no pueden ser transgredidos por la autoridad tampoco pueden serlo por los particulares, de manera que los derechos constitucionales —todos los derechos constitucionales [...]— limitan y ciñen el tráfico negocial privado y no sólo el derecho que se invoca mediante la vía procesal directa. Si es cierto que los derechos fundamentales comparecen en el tráfico cotidiano de los particulares, entonces deben también comparecer cuando se esgrime el derecho de propiedad (Peña, s.f.: 202).

En otras palabras: al invocar el derecho de propiedad por la vía del recurso de protección, por ejemplo, un recurrente o el tribunal que decide invoca por eso mismo y a la vez todo el sistema de garantías. Las exigencias del respeto al derecho de dominio en el caso concreto no pueden ser especificadas sin establecer cómo afecta a ese derecho la existencia paralela de *todas las otras garantías constitucionales*, incluso las que conforme al artículo 20 no son susceptibles de protección jurisdiccional.

El problema es, ¿cómo se hace esto? ¿Están nuestros tribunales en una posición tal que sea razonable que ellos crearán, por la vía de continuar inundándolos de recursos de protección, una jurisprudencia que reconozca la "influencia hermenéutica de la totalidad de los derechos constitucionales" (Peña, s.f.: 202)? ¿Pueden ellos encontrar, en los manuales o monografías de derecho constitucional chileno, indicaciones o guías al respecto? Estas preguntas deberían responderse a sí mismas para cualquiera que conociera el estado de nuestra dogmática constitucional.

Quiero añadir una tesis a la defendida por Peña: nuestra práctica constitucional es procesalmente avanzada *porque* es argumentativamente arcaica. *Porque* es argumentativamente arcaica nuestra práctica constitucional se ha desarrollado más allá de lo prudente sin que nuestros profesores se dieran cuenta de lo que ocurría. Ellos estaban demasiado ocupados felicitándose de los notables niveles que la protección de los derechos de las personas ha alcanzado en el sistema constitucional chileno, en una actitud autocomplaciente que les impedía ver tanto la distorsión que ello introducía al sistema democrático (que será discutida en la última sección) como el hecho de que no por hacer procesalmente más fácil el acceso a los tribunales los derechos estarían mejor protegidos. Una mirada a la jurisprudencia de igualdad ha mostrado que esa autocomplacencia es perniciosa.

Nótese que lo que es argumentativamente arcaico no es sólo el razonamiento contenido en sentencias judiciales. Parte de la explicación del tosco nivel de análisis constitucional en sede judicial está constituida por el tosco nivel de análisis de la dogmática constitucional fuera de los tribunales. En Chile no hay reflexión profunda sobre lo que las garantías constitucionales significan y cómo ellas deben ser aplicadas a casos complejos. Mal podría esperarse de nuestros tribunales que desarrollaran una doctrina que reconozca la "influencia hermenéutica de la totalidad de los derechos constitucionales" cuando nuestros constitucionalistas tampoco lo han hecho.

El paupérrimo desarrollo de nuestra dogmática constitucional no es un asunto baladí: la idea central de entregar a instancias jurisdiccionales más que explícitamente políticas la última palabra en la interpretación de la Constitución tiene que ver con la idea de que éstas intentarán decidir lo que la Constitución demanda con cierta distancia de los conflictos políticos que crean esos problemas. A falta de criterios dogmáticos, sin embargo, el órgano jurisdiccional que corresponda no podrá sino aplicar criterios políticos (véase Atria, 1993*a*). Y en estas circunstancias la existencia de una instancia llamada "jurisdiccional" no agrega nada al control de constitucionalidad ya producido a nivel de las instancias representativas. Si el objetivo del control jurisdiccional de constitucionalidad es lograr la "sujeción de la política al derecho" (Peña, s.f.: 198; Cea, 1997: 68), en las circunstancias actuales mantener el "sistema" chileno implica reemplazar la política democrática del parlamento por la política oscura, corporativa y conservadora de los tribunales[39]. La política no puede ser "sujetada al derecho" si no hay derecho al cual sujetarla.

[39] La "política democrática" del parlamento no es completa ni mucho menos mientras éste siga intervenido por parlamentarios designados. Vuelvo sobre este tema en la última sección.

¿No será que la revisión jurisdiccional de constitucionalidad se justifica *precisamente* por el escaso desarrollo de la dogmática constitucional? Esta tesis es más plausible de lo que parece. La idea es la siguiente: la dogmática constitucional es débil porque tradicionalmente la Constitución no ha sido muy relevante ni jurídica ni políticamente. Ahora que hay un extenso sistema de revisión jurisdiccional de constitucionalidad, eso es distinto. La revisión jurisdiccional de constitucionalidad ha producido la constitucionalización del derecho y la política, y ello ha puesto a problemas dogmático-constitucionales en el centro de agudas disputas jurídicas y políticas. Cabe pensar que, aunque aún no se ha desarrollado lo suficiente como para enfrentar esos problemas satisfactoriamente, la dogmática constitucional en un futuro no demasiado lejano lo hará. Sólo es necesario apretar los dientes y soportar algunos años o décadas, y terminaremos teniendo un sistema de revisión jurisdiccional de constitucionalidad razonable sujeto al control substantivo de una dogmática constitucional desarrollada y democrática[40].

La discusión completa de este argumento debe darse al nivel de la sociología de las profesiones o de las ciencias y de la cultura jurídica chilena. El argumento asume una conexión causal bastante directa entre desarrollo dogmático y diseño institucional. Creo que, en general, el argumento es correcto en términos de su relativo optimismo en cuanto al desarrollo futuro de la dogmática, pero no me resulta convincente en cuanto a ese nexo causal. En otras palabras, creo que es razonable esperar que el derecho en general (y el derecho constitucional en particular) será en un futuro no demasiado lejano una disciplina propiamente académica, más que una cuestión de interés meramente profesional. Pero creo que las causas de eso no tienen mucha relación con el sistema de revisión jurisdiccional de constitucionalidad, sino más bien con las razones por las cuales el derecho no participó del despegue académico de las ciencias sociales en los años 50 o 60 (éste es un tema de importancia, sobre el cual espero poder volver en el futuro). Creo, sin embargo, que no es necesario entrar en este argumento para aportar dos consideraciones críticas sobre el argumento que estamos considerando:

1) En primer lugar, el sistema chileno de revisión jurisdiccional de constitucionalidad ya lleva casi 20 años funcionando[41], y no parece haber

---

[40] Espero así haber hecho justicia al argumento que Patricio Zapata me planteara tantas veces.

[41] En cuanto al Tribunal Constitucional, desde luego. La sentencia rol N° 1 de ese tribunal es de fecha 4 de mayo de 1981; en cuanto a la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema por inaplicabilidad, ella no es nueva. La competencia de las cortes de apelaciones y de la Suprema en segunda instancia para conocer del recurso de protección data de 1977.

síntomas de un despegue *especialmente notorio* de la dogmática constitucional *vis-à-vis* otras disciplinas, como el derecho privado o la filosofía del derecho. Si este hecho es verdadero, entonces el vínculo causal que el argumento en comento requiere entre el desarrollo dogmático y el sistema de revisión jurisdiccional de constitucionalidad resultaría seriamente debilitado.

2) En segundo lugar, el tipo de diseño institucional que el argumento justificaría (al menos en las etapas de transición, mientras se espera el desarrollo sustantivo de la dogmática) es significativamente distinto del sistema vigente. Breyer (1999: 54) comenta la existencia de sistemas comparados en los cuales los intérpretes jurisdiccionales de la Constitución no tienen la última palabra (porque, por ejemplo, el parlamento puede, mediante una mayoría simple, ignorar la decisión de una corte sobre la constitucionalidad de una ley). En esos casos, la decisión del órgano jurisdiccional del caso no es final en sentido jurídico, pero en muchos de ellos lo es desde el punto de vista político. Esto último en el sentido de que el costo de ignorar una decisión jurisdiccional es políticamente prohibitivo para un agente (o pagable sólo en circunstancias extremas). Ese costo político, sin embargo, no necesita ser demasiado alto. Es evidente que él depende de la *auctoritas* del tribunal. Nuestros órganos de revisión constitucional tienen escasa *auctoritas,* ellos manejan la *potestas* solamente. Un tribunal cuyas decisiones carecen de *potestas* y que, en consecuencia, necesita dotar a sus decisiones de *auctoritas* estará más dispuesto a un diálogo enriquecedor con una dogmática constitucional incipiente que uno que, como el nuestro, puede ignorar la *auctoritas* de sus decisiones porque ellas tienen toda la *potestas* requerida. Recíprocamente, una dogmática dignificada por esa necesidad tendrá, parece razonable esperar, una capacidad de evolución mayor que una que otra que no es capaz de ni llamada a conectar con instancias decisivas en la toma de decisiones constitucionales. El Tribunal Constitucional chileno (lo mismo puede decirse de la Corte Suprema) hoy no necesita *auctoritas,* por cuanto la Constitución le entrega toda la *potestas* que requiere. Fruto de ello es la insuficiencia de los fundamentos de sus decisiones en casos como los comentados más arriba (*supra,* nota 19) o en otros lugares (Atria, 1993a; Correa González, 1999). El Tribunal Constitucional tendría que cambiar su modo de razonar y decidir si fuera el Parlamento el que, en definitiva, tuviera que decidir si acatarlo o no. Lo que el Tribunal Constitucional tendría que hacer en ese contexto institucional sería producir decisiones con un peso específico tan importante que hiciera políticamente imposible que el Congreso las ignorara.

Puede ser útil aquí una digresión de derecho comparado. La *Human Rights Act* 1998 (HRA) británica introduce algo que es, en términos generales, una forma de revisión judicial de la legislación en relación a los derechos consagrados por la Convención Europea de Derechos Humanos[42]. La sección 4 de dicha ley entrega a las cortes británicas, por primera vez en la historia de ese país, el poder de declarar una ley del Parlamento "incompatible" con esos derechos. La declaración de incompatibilidad, sin embargo,

> a) no afecta la validez, la aplicación o la observancia de la disposición respecto de la cual ha sido dictada; y b) no es obligatoria para las partes del procedimiento en el cual es hecha (s4(6) HRA).

La s19(1), por su parte, impone al Ministro de la Corona a cargo de la tramitación de una ley en el Parlamento la obligación de declarar formalmente a) que el contenido del proyecto en tramitación es compatible con los derechos consagrados en la convención, o b) que, aunque no puede hacer tal declaración, él sin embargo desea que la Cámara continúe conociendo del proyecto.

Conforme a la s10(2), ante una declaración judicial de incompatibilidad un Ministro de la Corona puede (aunque no "debe"), si considera que existen "razones imperiosas", hacer por orden ministerial de corrección [remedial order] las modificaciones que considere necesarias para remover la incompatibilidad. Para dictar esta *remedial order*, sin embargo, el Ministro debe obtener la aprobación de ambas cámaras del Parlamento (Schedule 2(2) HRA), a menos que se trate de un "caso urgente", caso en el cual la orden puede entrar en vigencia sin dicha aprobación. En este último caso, el Parlamento debe pronunciarse dentro de 120 días desde la dictación de la orden, o ésta "deja de tener efecto" (Schedule2 (4)(4) HRA).

En suma,

> Se entrega a los tribunales el poder de hacer una declaración de incompatibilidad sin precedentes que puede poner en movimiento, y ciertamente se espera que ponga en movimiento, una modificación

[42] La HRA (véase el texto en *International Legal Materials* 38 (1999): 464-483, disponible también en http://www.hmso.gov.uk/acts1998/80042-A.htm) recibió aprobación real el 9 de noviembre de 1998. Conforme a la s22(2), las ss 18, sobre nombramientos a la Corte Europea de Derechos Humanos, 20, sobre dictación de órdenes ministeriales, y la 21(5), que modifica leyes militares, entraron en vigencia el 9 de noviembre de 1998. La s19, sobre declaración ministerial de compatibilidad, entró en vigencia el 24 de noviembre de 1998 (véase Human Rights Act [Commencement] Order 1998). Las demás secciones (incluida la s4, sobre declaración judicial de incompatibilidad) no han entrado todavía en vigencia, lo que aparentemente ha de ocurrir en 2001. Estoy especialmente en deuda con Sarah Wilson, quien me facilitó importante información sobre la HRA.

> muy rápida de la legislación principal por legislación subordinada. La sola existencia de esta posibilidad significará una presión para que el Ministro use los poderes que tiene a su disposición (Cheney *et al.*, 1999: 16-17).

El sistema británico recién expuesto se basa en el supuesto de que a los representantes no les será indiferente la declaración de incompatibilidad: ellos estarán dispuestos a corregirla. Pero por otro lado, ellos se reservan el derecho de aceptar o no la decisión de una corte. Ello significará que las cortes estarán presionadas a fundamentar sus decisiones de modo completo y a tomar en consideración las distintas interpretaciones posibles de los derechos contenidos en la convención. Nótese cómo la cuestión se decide, en definitiva, políticamente: si el Parlamento se niega a modificar una disposición declarada incompatible sin generar un conflicto político significativo, ello perjudicará la posición de los tribunales de justicia. Si esto se repite, la posición de los tribunales puede resultar seriamente dañada. Es importante para ellos, en consecuencia, que sus decisiones sean tales que sea difícil para el Parlamento no aceptarlas. Pero lo contrario también es el caso: si las decisiones del Parlamento son declaradas incompatibles, y si las decisiones judiciales que así lo declaran son capaces de generar apoyo general, entonces el efecto negativo será para el Parlamento, quien en consecuencia hará lo posible para que las leyes que aprueba no puedan ser declaradas incompatibles de modo categórico. El mismo efecto persigue la s19(1) comentada más arriba. Si el Ministro de la Corona declara la compatibilidad del proyecto, él estará asumiendo responsabilidad política ante una eventual declaración judicial de incompatibilidad, y tratará de evitarlo. Si, alternativamente, el Ministro declara la incompatibilidad del proyecto, ello provocará con un alto grado de certeza un problema político para el gobierno de turno, lo que producirá un debate público sobre la incompatibilidad del proyecto con la convención. Aunque queda por ver, desde luego, cómo funcionará el sistema en los hechos, el diseño británico asume el problema de la revisión judicial como uno en que hay bienes importantes comprometidos a cada lado e intenta encontrar un justo equilibrio. En esto se diferencia notoriamente del chileno, en el cual la existencia de valores importantes a ambos lados del problema es completa y radicalmente desconocida.

Política y democracia

Sostener la tesis desechada en la segunda sección de este artículo, esto es, que el compromiso con la democracia como sistema político o con

el Estado de Derecho (y uno de sus pilares, *i.e.* la supremacía constitucional) implica necesariamente compromiso con alguna forma de control judicial de constitucionalidad, implica sostener que esa forma de control constitucional es removida de la agenda de una política democrática. En efecto, aceptada que sea dicha premisa, la política democrática es definida (entre otras cosas) como una que ocurre dentro de un contexto institucional que reconoce esa forma de control.

Negar esta tesis, lo que he intentado hacer en este artículo, implica reivindicar el problema del diseño institucional chileno (incluido el diseño de mecanismos de control constitucional) para la política democrática. Rescatar el contenido sustantivo de la política democrática es una de las más importantes tareas actualmente en manos de nuestros políticos y académicos[43].

Desde su dictación, la Constitución de 1980 ha sido objeto de críticas por haber institucionalizado un régimen que ha sido denominado de "democracia protegida". Por "democracia protegida" se ha entendido una democracia paradójicamente protegida de sí misma. Tal "protección" ha estado contenida en lo que se ha llamado los "enclaves autoritarios" de la Constitución: el Consejo de Seguridad Nacional, los senadores eufemísticamente denominados "institucionales" y en realidad designados, el Tribunal Constitucional, el (ahora derogado) artículo 8, etc. La "práctica constitucional procesalmente avanzada pero argumentativamente arcaica" de que habla Peña debe ser considerada como otro enclave. Precisamente porque es menos polémica en términos políticos, debe ser considerada como democráticamente más peligrosa. No se trata de que, como ocurre en otros países, el asunto haya sido considerado en forma seria y pública por nuestros representantes y que éstos hayan tomado la decisión seria e informada de mantener esa práctica. La inexistencia de un debate sobre el problema es lo preocupante.

Que el debate no exista tiene importantes consecuencias políticas. La razón que explica muchos de los llamados "enclaves autoritarios" en la Constitución es una concepción elitista de la política que desprecia a la democracia. No creo que pueda negarse que esa actitud estaba presente en el plan original de la Constitución (véase Guzmán, 1979: 321: "resulta evidente que para la tarea de resolver los destinos del país, no todos los ciudadanos se encuentran igualmente calificados". No cabe duda de que

[43] Nótese que no estoy hablando jurídica, sino políticamente. Quien sostenga que la democracia *exige* el control jurisdiccional de constitucionalidad también debe sostener, como está dicho, que negar la legitimidad de ese control atenta contra el régimen democrático, violando así los límites del debate y de la acción política democráticos.

Guzmán pensaba que él era el primero en la lista de los afortunados "calificados"). El hecho de que prácticamente cualquier reforma significativa requiera mayorías calificadas, de que el Senado esté intervenido por senadores designados, de que el Tribunal Constitucional tenga una enorme competencia, etc., muestra una actitud de desprecio a la relevancia política de la regla de mayoría. El Tribunal Constitucional está claramente diseñado sobre la suposición de que la interpretación de la Constitución es un problema técnico jurídico y no político (he defendido esta tesis en Atria, 1993a). Estas ideas, desde luego, se identifican principalmente con la ideología política que animaba a la dictadura (de la cual el artículo de Guzmán es un buen testigo). La Concertación ha tratado en forma sistemática (aunque con escaso éxito) de eliminar las manifestaciones más claras de esta concepción elitista de la política. Tengo la impresión de que en el debate chileno actual sostener esta visión elitista *de modo explícito* es políticamente imposible, por lo que sus defensores deben recurrir a argumentos elípticos, intentando defenderla a través de una interpretación fundacional (en términos de Ackerman) de la democracia (véase, de hecho, Guzmán, 1979: 332). Es esta posición la que resulta fortalecida por la aceptación sin cuestionamientos de la revisión jurisdiccional de constitucionalidad por parte de nuestros académicos progresistas. Al conceder sin sujetar a un análisis *empírico* el peligro supuestamente *empírico* que representa para las minorías la regla de las mayorías, los defensores de una política elitista y antidemocrática no son forzados a tener que pagar los costos políticos de defender sus ideas explícitamente, permitiéndoles aprovecharse de la fuerza retórica del ideario democrático "correctamente entendido".

Demasiadas veces los conflictos políticos han terminado en el Tribunal Constitucional. Cada vez que ello ocurre la política democrática pierde en contenido. En el debate político chileno la Constitución funciona más como un argumento que como un límite. Todo lo que a un agente le parece adecuado tiende a serle endosado a la Constitución (se ha sostenido, incluso, que la Constitución *prohíbe* [!] al legislador ratificar el tratado de Roma, que crea la Corte Penal Internacional). Esta manera de capturar la Constitución en cada debate político implica devaluar la política democrática hasta convertirla en una actividad de resquicios, los resquicios que quedan una vez aplicada "directamente" la Constitución. Carlos Peña (uno de los más destacados juristas chilenos, a quien yo no le voy a negar, desde luego, sus credenciales progresistas), por ejemplo, cree que

> No es políticamente sensato, ni moralmente correcto, sacrificar la libertad a los logros de una supuesta igualdad; el desafío consiste, más bien, en transitar desde la libertad hacia grados crecientes de

> igualdad, desde el respeto pleno de los derechos civiles y políticos hacia el logro, pleno, también, del igualitario goce de los derechos económicos, sociales y culturales (Peña, s.f.: 189)

y que "todo esto supone, como es obvio, la consolidación de un conjunto de mecanismos institucionales" (*ibid*) entre los cuales están el perfeccionamiento de la democracia, la eficacia directa de la Constitución y el mejoramiento del sistema de administración de justicia cuya consecuencia (o al menos yo interpreto así lo que Peña sostiene aquí) es convertir lo "políticamente insensato" y "moralmente incorrecto" en jurídicamente imposible[44].

Intentando ser más precisos, ¿qué es exactamente lo "políticamente insensato y moralmente incorrecto"? ¿Puede, por ejemplo, limitarse la libertad de una persona para gastar la cantidad que desee en una campaña política con el objetivo de lograr una mayor igualdad entre los candidatos? ¿Puede, por ejemplo, limitarse la libertad de las personas para elegir el sistema de salud previsional que deseen con el objetivo de crear un sistema más igualitario de protección de la salud? ¿Restringirse la libertad del dueño de una empresa de despedir trabajadores a voluntad con el objetivo de lograr una mayor igualdad y estabilidad en el trabajo? ¿Restringirse la libertad de una persona de fijar el precio de un bien o servicio básico con el fin de aumentar la igualdad en el acceso al mismo? ¿La de una persona para hacer lo que desee con sus ingresos, por la vía de aumentar los impuestos (disminuyendo así la cantidad sobre la que ella tiene libertad de disposición), con el objetivo de aumentar la igualdad en la distribución de la riqueza? ¿La de una persona de tener enormes extensiones de tierra improductiva, con el objetivo de aumentar la producción agropecuaria y la igualdad en la tenencia de la tierra?

---

[44] Entiendo el dilema planteado por Peña como uno de sacrificar (verdadera) libertad por (verdadera) igualdad. Es obviamente verdadero (nunca he oído a nadie decir lo contrario) que la libertad no debe ser sacrificada por una "supuesta" igualdad (así como nadie aceptaría sacrificar "verdadera" igualdad por "supuesta" libertad, o comprar pan "supuesto" con dinero "verdadero"). El problema sólo puede plantearse como uno de sacrificar verdadera libertad para obtener niveles crecientes de verdadera igualdad. La creencia de que por el hecho de exigir sacrificio de la libertad para conseguirlas, ciertas formas de igualdad *deben* ser sólo aparentes ("supuestas"), es la creencia de que el mundo es un lugar plenamente coherente en que uno puede siempre perseguir todos los bienes al mismo tiempo, sin tener que elegir. Isaiah Berlin ha hecho esa tesis insostenible (véase, entre otros, Berlin, 1958: 139ss; 1988: 9ss; 1965: 424s). Así, ahora creo que las afirmaciones de Ronald Dworkin y los estudios de Robert Dahl deben someterse a un examen crítico que se echa de menos en mi libro *Los Peligros de la Constitución* (Atria, 1997b: 188-189).

El grado en que estas preguntas pueden ser consensualmente respondidas varía. Algunas de ellas pueden ser incluso contraproducentes. La cuestión no es cuán razonables son estas medidas, o cuánto acuerdo son ellas capaces de generar. De lo que se trata es que decisiones de esta naturaleza deben estar entregadas a la política democrática. Y para que ése sea el caso debe reconocerse que esas decisiones no están en la Constitución. No todo lo que es correcto o debido está ahí. En mi opinión, por ejemplo, el compromiso con la igualdad que la Constitución proclama en el art. 19 N° 2 implica que todas estas preguntas deben ser en principio respondidas con una cautelosa afirmación. Pero responder a esas preguntas de otro modo no *viola* la Constitución, por lo que yo no puedo invocar su eficacia procesal directa para alegar que las decisiones del Parlamento al respecto son indiferentes. Del mismo modo, si alguien es de la opinión de que esas preguntas deben ser respondidas en forma negativa, el argumento debería desarrollarse en las salas del Parlamento, no ante una corte: todas esas preguntas están (o deberían estar, en una interpretación correcta de la Constitución) abiertas y entregadas al debate político[45]. La Constitución debe ser entendida dejando un espacio significativamente amplio para la política democrática. Ése es el espacio que niega la eficacia procesal directa de la Constitución.

Lo contrario implicaría transitar un camino cuyo destino final es el estado en el cual la Política con mayúsculas, las decisiones realmente importantes, se debaten y deciden no en el Parlamento sino en algún tipo de tribunal. Lamentable destino para la política democrática. Y todo ello con el objeto de proteger a la democracia de sí misma, sobre la base de que la "mera" regla de las mayorías (es poco común leer en Chile alguna referencia a la regla de la mayoría que no se apresure a devaluarla de este modo) "arriesga permanentemente el peligro de violentar la igual consideración y respeto que son debidos para todas las personas y en especial a las minorías" (Peña, s.f.: 191). Nótese: "arriesga *permanentemente*". Esta obsesión con lo que uno podría llamar la "herencia de Weimar", con el riesgo de que decisiones mayoritarias afecten los derechos de las minorías, es curiosa. Las dramáticas experiencias latinoamericanas en materia de violaciones a los derechos humanos no han sido producto de un exceso, sino de falta de democracia. Ellas pueden ser prevenidas, en la medida en que eso es políti-

[45] El caso de la segunda pregunta y el inciso final del artículo 19 N° 9 puede parecer el más dudoso; aquí sólo necesito decir que el art. 19 N° 9 inciso final no se opone, a mi juicio, a responder afirmativamente la segunda pregunta, pero no puedo fundamentar esta respuesta aquí.

camente posible, por la vía de fortalecer la democracia, no por la vía de reducir la política democrática a los resquicios de la política solamente[46].

El compromiso con el sistema democrático debe implicar un compromiso por ampliar el poder democrático de cada ciudadano. La medida de ese poder está dada directamente por la importancia de las decisiones que los representantes están habilitados para tomar (y por las cuales, en consecuencia, el ciudadano puede exigirles responsabilidad).

Así como la exigencia del control judicial de constitucionalidad no es un asunto de teoría democrática sino uno que está entregado a la política democrática, su negación también lo está. Aquí es posible volver a la conferencia de Breyer. En un país donde la "anomalía democrática" del control judicial de constitucionalidad es "un asunto central al modo en que ciudadanos, profesores de derecho constitucional y jueces piensan sobre la toma de decisiones constitucionales" (Breyer, 1999: 53), donde "la judicatura, consciente de la anomalía, intenta minimizar su impacto a través del uso de reglas, estándares o cánones que reconocen el problema" (55), y donde "los jueces, conscientes de la anomalía, a menudo intentan, a través de su actitud interpretativa, reflejar la prioridad constitucional de la toma de decisiones legislativas, incluso en los casos no cubiertos claramente por algún canon interpretativo" (55), el control judicial de constitucionalidad puede ser un elemento importante en la profundización de la democracia. En este artículo he tratado de defender la tesis de que Chile no es ese país. El control judicial de constitucionalidad *en Chile* sólo puede ser defendido sobre la base de que esos requisitos (y los otros mencionados previamente, como la existencia de un cierta densidad dogmática) existen *en Chile*.

Está claro, y esto quizás podría haber sido mencionado antes, que las instituciones chilenas no son particularmente democráticas, y no me refiero ahora al Poder Judicial o al Tribunal Constitucional. El Parlamento

---

[46] Peña, de hecho, estaría de acuerdo con este último punto: "un sistema político democrático [...] es hacia lo que debemos tender para asegurar debidamente los derechos de las personas y evitar que esos derechos se transformen en una promesa incumplida que deslegitime al sistema político" (s.f.: 190). Pero la frase omitida dice "cuyos miembros estén dotados de acciones que hacer valer no sólo ante el Estado sino que en contra de él y un ordenamiento jurídico provisto de un sistema de protección de derechos imparcial y accesible". *Cada vez* que Peña se refiere al efecto garantístico de la democracia se apresura a calificarlo (devaluándolo) de este modo (*cf.* 190-195). No se trata, por supuesto, de que el riesgo de la opresión de la minoría por la mayoría no merezca atención. Pero mucha menos atención (aunque no nula) le merece a Peña el riesgo de que los órganos jurisdiccionales llamados a proteger los derechos fracasen completamente en esa función, aun cuando lo han hecho (al menos en Chile) de modo mucho más sistemático que las mayorías. Peña no hace alusión a este riesgo *cada vez* que menciona la eficacia procesal directa o la *Drittwirkung* y, como se dijo más arriba, él no discute la posibilidad de que el control judicial de constitucionalidad sea inconveniente *en Chile*.

está intervenido por miembros designados que han dado mayoría en el Senado a los derrotados de cada elección post 1988, y nuestro sistema presidencial hace del Poder Ejecutivo un órgano opaco y poco acostumbrado a dar explicaciones o a aceptar que se las pidan. Todo esto es verdadero e importante. La solución, sin embargo, es en principio (aunque no en la realidad política chilena) simple: más democracia, no menos. La democracia es un importante valor político que se ve afectado cada vez que una cuestión es declarada fuera de su alcance. Ya es suficientemente serio que el debate político no verse sobre alternativas al capitalismo. Pero los ciudadanos tenemos el derecho y el deber de que siga siendo un foro donde las cuestiones políticas verdaderamente importantes se debatan y decidan.

* * *

A modo de colofón, una nota de cautela. Es claro que el desarme unilateral no suele ser una estrategia política sensata. Si, bajo el sistema chileno de control de constitucionalidad, se presenta un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, o un recurso de inaplicabilidad ante la Corte Suprema, y un tema que a mí me parezca importante es así planteado ante cualquiera de esos órganos, desde luego haré lo posible por convencer al Tribunal o a la Corte de que fallen como (a mí me parece que) es correcto. El argumento que he presentado en este artículo sería ridículamente contraproducente si quienes lo encontraran razonable creyeran que él los obliga a dejar de defender sus posiciones ante los órganos jurisdiccionales actualmente competentes. Si ello ocurriera, las posiciones más favorables al fortalecimiento de la política democrática tendrían una mucho menor posibilidad de resultar victoriosas en esos sucedáneos de asambleas políticas, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema cuando ejercen su jurisdicción constitucional.

Este artículo ha abogado por la eliminación (o la modificación dramática) de los mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad (al menos del Tribunal Constitucional y del recurso de inaplicabilidad[47]). No contiene muchas recomendaciones estratégicas para los abogados progresistas que deben defender sus posiciones ante los estrados jurisdiccionales. Una recomendación que ciertamente *no contiene* es que no concurran a defender sus ideas en esas batallas político-jurisdiccionales.

---

[47] El recurso de protección plantea problemas distintos que no fueron mayormente discutidos. El argumento de este artículo implicaría, desde luego, una modificación dramática, aun cuando no necesariamente la eliminación, de esta vía procesal, que quedaría probablemente reducida a un mecanismo de control de legalidad de los actos administrativos (y posiblemente algunos actos privados, en circunstancias especiales: véase Atria, 1997b: 122-126).

REFERENCIAS

Ackerman, B. (1991): *We the People: Foundations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

——— *et al*. (1991): *Fundamentos y Alcances del Control de Constitucionalidad*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Alejandro, R. (1998): *The Limits of Rawlsian Justice*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Alexy, R. (1993): *Teoría de los Derechos Constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Atiyah, P. S. (1984): "Form and Substance in Contract Law". En Atiyah, *Essays on Contract.* Oxford: Clarendeon Press.

——— (1986): *Essays on Contract*. Oxford: Clarendon Press.

Atria, F. (1993a): "El Tribunal Constitucional y la Objeción Democrática". En *Revista Chilena de Derecho*, 20.

——— (1993b): "¿Impunidad Judicial?". En *Derecho y Humanidades*, 3-4.

——— (1997a): "De Alfileres y de Ángeles: La Irrelevancia del Derecho Natural". En *Revista de Ciencias Sociales*, 41.

——— (1997b): *Los Peligros de la Constitución*. Santiago: Universidad Diego Portales.

——— (1999a): "Legal Reasoning and Legal Theory Revisited". *Law and Philosophy*, 18 (número especial editado por Neil MacCormick: *Laws, Facts and Values*): 405-445.

——— (1999*b*): "The Powers of Application". *Ratio Juris* (de próxima aparición).

——— y Fuentes, X. E. (1993): "La Acusación Constitucional de 1992". *Revista de Derecho y Humanidades*, 3-4.

Berlin, I. [1988]: "The Pursuit of the Ideal". En Berlin, *The Proper Study of Mankind*. Londres: Chato y Windres, 1997.

——— [1958]: "Dos Conceptos de Libertad". En Berlin, *Libertad y Necesidad en la Historia*. En *Revista de Occidente*, 1974.

——— [1965]: "Herder and the Enlightenment". En Berlin *The Proper Study of Mankind*. Londres: Chatto y Windus, 1997.

——— (1974): *Libertad y Necesidad en la Historia*. Traducido por Julio Bayón. Madrid: *Revista de Occidente*.

——— (1997): *The Proper Study of Mankind*. Londres: Chatto & Windus.

Breyer, S. (1993): *Breaking the Vicious Circle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

——— (1999): "Revisión Judicial: La Perspectiva de un Juez". En *Estudios Públicos*, 75: 49-66.

Carmona, C. (MS): "La Cuestión de Constitucionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional" (1999).

Cea, J. L. (1997): "Dignidad, Derechos y Garantías en el Régimen Constitucional Chileno". En Peña (s.f.), *Práctica Constitucional y Derechos Fundamentales*, Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Conciliación.

Cerda, C. (1984). *Exigencias Primordiales de la Jurisdicción del Presente y del Mañana. Seminario sobre el Poder Judicial en una Sociedad en Desarrollo*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Cheney, D., *et al.* (1999): *Criminal Justice and the Human Rights Act*. Bristol: Jordan.

Coleman, J.; y Leiter, B, (1996): "Determinacy, Objectivity and Authority". En Marmor (ed.), *Law and Interpretation*. Oxford: Clarendon Press.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig) (1991): "Informe", en *Estudios Públicos*, 41: 293-447.

Constant, B. (1968): *Curso de Política Constitucional*. Traducido por F. L. Yturbe. Madrid: Taurus.

Corral, H. (1993): "¿Igualdad de lo Desigual? Notas Sobre la Equiparación Jurídica entre Hijos Legítimos e Ilegítimos". En *Revista Chilena de Derecho*, 20.

Correa González, R. (1992): "Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema en el Recurso de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad Interpuesto por Colonia Dignidad". En *Derecho y Humanidades*, 1: 251-267.

——— (1999): "Los Acuerdos en Forma Simplificada en una Constitución Democrática". En *Estudios Públicos*, 75: 67-106.

Correa Sutil, J. (1992): *Justicia y Libertad en Chile*. Santiago: Corporación Libertas.

Corte Suprema (1991): "Respuesta de la Corte Suprema al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación". En *Estudios Públicos*, 42: 237-250.

Dahl, R. (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dworkin, R. (1978): "Political Judges and the Rule of Law". En Dworkin, *A Matter of Principle*. Oxford: Oxford University Press.

——— (1985): *A Matter of Principle*. Oxford: Oxford University Press.

——— (1986): *Law's Empire*. Londres: Fontana.

——— (1996): "Objectivity and Truth: You'd Better Believe It". En *Philosophy and Public Affairs*, 25.

Elster, J. (1986): *An Introduction to Karl Marx*. Cambridge: Cambridge University Press.

Favoreu, L. (1992): *Los Tribunales Constitucionales*. Traducido por Vicente Villacampa. Barcelona: Ariel.

Finnis, J. (1985): "A Bill of Rights for Britain? The Moral of Contemporary Jurisprudence". En *Proceedings of the Britsih Academy*, 71: 303-31.

Fish, S. (1982): "Working on the Chain Gang: Interpretation in Law and Literature". En Fish, *Doing What Comes Naturally*. Nueva York: Oxford University Press.

——— (1989): *Doing What Comes Naturally*. Nueva York, NY: Oxford University Press.

Freeman (1990): "Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review". En *Law and Philosophy*, 9: 327-370.

George, R. P. (1992): *Natural Law Theory*. Oxford: Clarendon Press.

Griffith, J. A. G. (1991): *The Politics of the Judiciary*. Londres: Fontana.

Guzmán, J. (1979): "El Sufragio Universal y la Nueva Institucionalidad". Reproducido en *Estudios Públicos*, 42 (1991): 320-342.

Hart, H. L. A. (1963): *El Concepto de Derecho*. Traducido por Genaro Carrió. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Human Rights Watch (1999): *Los Límites de la Tolerancia*. Santiago: LOM Editores.

Jana, A.; y Marín, J. C. (1996): *Recurso de Protección y Contratos*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Kelsen, H. (1960): *Teoría Pura del Derecho*. Traducido por Roberto J Vernengo. México: Porrúa (1991).

Kennedy, D. (1997): *A Critique of Adjudication {fin de siècle}*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Marmor, A. (ed.) (1995): *Law and Interpretation*. Oxford: Clarendon Press.

Matus, A (1999): *El Libro Negro de la Justicia Chilena*. Santiago: Planeta.

Matus, J. P. (1994): *La Ley Penal y su Interpretación*. Santiago: Congreso.

Montesquieu (1748): *Del Espíritu de las Leyes*. Traducido por Nicolás Estevanez. Buenos Aires: Heliasta (1984).

Nino, C. (1991): "Los Fundamentos del Control Judicial de Constitucionalidad". En Ackerman *et al.*, *Fundamentos y Alcances del Control de Constitucionalidad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Nogueira, H. (1984). "El Poder Judicial, su Crisis Actual y Vías Alternativas de Solución. Seminario sobre el Poder Judicial en una Sociedad en Desarrollo". Santiago: Universidad Diego Portales.

——— (1993): *Dogmática Constitucional*. Talca: Universidad de Talca.

——— y Cumplido, F. (1993): *Derecho Político.* Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello.

Peña, C. (s.f.): *Práctica Constitucional y Derechos Fundamentales.* Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

Rawls, J. (1993): *Political Liberalism*. Nueva York, NY: Columbia University Press.

Raz, J. (1977): "The Rule of Law and Its Virtue". En Raz, *The Authority of Law*. Oxford: Clarendon Press.

——— (1979): *The Authority of Law*. Oxford: Clarendon Press.

——— (1985): "Authority, Law and Morality". En Raz, *Ethics in the Public Domain.* Oxford: Clarendon Press.

——— (1994): *Ethics in the Public Domain.* Oxford: Clarendon Press.

Rorty, R. (1979): *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ruiz-Tagle, P. (1988): "La Novela Legal en Serie y el Concepto de Derecho: Una Teoría de Ronald Dworkin". *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, 6: 95-108.

——— (1990): "Análisis Comparado de la Función Judicial Chilena". En *Estudios Públicos*, 39: 131-162.

Schauer, F. (1991): *Playing by the Rules*. Oxford: Clarendon Press.

——— y Alexander, L. (1997): "On Extrajudicial Constitutional Interpretation". En *Harvard Law Review*, 110: 1359-1387.

Silva, A. (1997): *Tratado de Derecho Constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Streeter, J. (1992): "Justicia e Igualdad". En J. Correa Sutil (comp.), *Justicia y Libertad en Chile*. Santiago: Corporación Libertas.

Suárez, C. (1998): "El Fantasma del Estado Legislativo como un Obstáculo al Estado Jurisdiccional de Justicia Constitucional". En *Ius et Praxis*, 4: 243-258.

Tushnet, M. (1999): *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Waldron, J. (1992): "The Irrelevance of Moral Objectivity". En R. P. George (ed.), *Natural Law Theory*. Oxford: Clarendon Press.

——— (1993): "A Right-Based Critique of Constitutional Rights". En *Oxford Journal of Legal Studies*, 13: 18-51.

——— (1994): "Freeman's Defense of Judicial Review". En *Law and Philosophy*, 13: 27-41.

Williams, B. (1985): *Ethics and the Limits of Philosophy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Wolfe, C. (1986): *La Transformación de la Interpretación Constitucional*. Traducido por María Gracia Rubio y Sonsoles Valcárcel. Madrid: Civitas. □

LA ÉTICA POLÍTICA DE MAQUIAVELO: GLORIA, PODER Y LOS USOS DEL MAL*

Tomás A. Chuaqui

Este trabajo muestra cómo y por qué las ideas republicanas de Maquiavelo, expresadas especialmente en *Los Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, están en una relación de tensión con las recomendaciones que el mismo Maquiavelo le ofrece a un gobernante único en *El Príncipe*. No obstante, se argumenta que lo que puede ser considerado la contribución más original de Maquiavelo, se mantiene constante y consistente a través de toda su obra: Maquiavelo reclama, en términos que deliberadamente provocan escándalo, una especificidad ética propia de lo político que deviene permisibles actos de engaño y crueldad. Para Maquiavelo, el uso del mal no es sólo un hecho, ni sólo una necesidad de lo político, sino que es además recomendable para su buen funcionamiento. Se intenta demostrar que esta concepción de la ética política se remite a un valor último eminentemente político: la gloria. Se argumenta, sin embargo, que la constatación de la gloria como valor último, que abarca a

TOMÁS A. CHUAQUI. Ph. D. Politics, Princeton University. Profesor Auxiliar del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Este artículo fue preparado con el apoyo de la Dirección de Investigación de la Pontificia Universidad Católica (DIPUC), proyecto Nº 98-III/02CE. Parte de su contenido fue presentado como comentario a la sesión sobre Maquiavelo del "Ciclo de Conferencias para Estudiantes Universitarios: Cuatro pensadores políticos", dictada por el Profesor Óscar Godoy Arcaya en el Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile, agosto de 1997.

todo régimen, no torna conmensurables los principios republicanos y los objetivos de un principado. De tal manera, la tensión entre los textos principales de Maquiavelo se mantiene, a la vez que sus términos se esclarecen.

Introducción

Por su atrevimiento y brutal franqueza, Maquiavelo nos obliga a enfrentar los dilemas morales más álgidos de lo político. Posiblemente ningún autor compele tan impávidamente a sus lectores a poner en cuestión algunos de sus principios éticos más preciados. Esto no resulta tanto de sus comentarios de naturaleza empírica, en los cuales describe descarnadamente, a veces en términos bastante chocantes y osados, la *verità effettuale*[1] de las prácticas políticas, usando tanto ejemplos contemporáneos como históricos para este propósito. Es cierto que para Maquiavelo la observación preclara, libre de prejuicios, históricamente informada y fundada en la experiencia directa del accionar humano en política, obliga al reconocimiento de que la pasión predominante en este ámbito es la obtención y retención del poder. Pero su contribución más original no se remite a sus comentarios empíricos, y menos aún a una supuesta inauguración de la noción moderna de la "ciencia de lo político" o, como se conoce hoy por hoy, la "ciencia política". La originalidad de Maquiavelo, en efecto, no reside en su cruda descripción de los mecanismos y prácticas del poder, sino en la evaluación normativa que ofrece de estas circunstancias empíricas. Maquiavelo no sólo muestra que en lo político se hace y se ha hecho el mal, sino que, y más radicalmente, argumenta decididamente que en lo político se *debe* hacer el mal. Éste es evidentemente un argumento normativo que nada tiene que ver con una ciencia de lo político, imparcial, aséptica y que aspira a la objetividad. Lo que interesa por tanto es determinar qué principio o valor es considerado por Maquiavelo como lo suficientemente enaltecido para justificar el uso del mal en el ámbito de lo político.

En este artículo se argumenta que el valor último de lo político al que Maquiavelo apela es la gloria (o grandeza), y que es este valor el que se sobrepone a cualquier otra consideración en la evaluación de los actos en el ámbito de lo político[2]. Para Maquiavelo ésta es una observación tanto em-

[1] *El Príncipe* (1993), p. 61. Traducido como la "verdadera realidad". Para el original italiano se utiliza *Il Principe e Discorsi*, edición crítica de E. N. Girardi (1967), p. 168.

[2] Concuerdo aquí con Arendt (1998), p. 82: "El criterio de Maquiavelo para la acción política era la gloria, el mismo que en la antigüedad clásica, y la maldad no puede brillar más gloriosa que la bondad. Por lo tanto, todos los métodos que lleven a 'ganar más

pírica como normativa, es decir, la historia demuestra que, en último término, lo que es valorado, más allá del mero poder, es la gloria, y, además, la gloria es lo que todo agente de lo político debiera valorar. En parte, su admiración por la antigüedad, en particular la romana, se remite a la gloria que percibe en su vida política. De manera similar, su generalizado desdén por los políticos de su época se debe precisamente a que su accionar está desprovisto de todo sentido de gloria. Esta noción de que la gloria ocupa el primer lugar en su jerarquía de valores políticos permite dar cuenta de, aunque quizás no resolver completamente, ciertas dificultades típicas en la exégesis de su obra.

De hecho, uno de los dilemas interpretativos permanentes del canon de textos del pensamiento político occidental se encuentra, paradójicamente, en la obra de Maquiavelo, no obstante la aparente precisión y claridad de sus escritos. Me refiero a la relación contradictoria que podría existir entre dos de sus obras principales: *El Príncipe* y los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. Los términos de la contradicción son, en breve, los siguientes: en *El Príncipe*, como es bien sabido, Maquiavelo ofrece un gran número de sugerencias y recomendaciones para que un gobernante único adquiera y, principalmente, mantenga el poder. En cambio en los *Discursos*, además de declarar insistentemente su preferencia por un gobierno republicano, Maquiavelo ofrece sugerencias y recomendaciones para la instauración y preservación de tal régimen, el cual contempla la participación ciudadana, y consagra la defensa de la vida libre, del *vivere libero*. Un mismo autor, por consiguiente, compromete su inteligencia, conocimiento y experiencia en esfuerzos cuyos objetivos son dispares, si no diametralmente opuestos. Lo que dificulta aún más la resolución de este dilema interpretativo es que Maquiavelo reconoce explícitamente la contraposición necesaria entre regímenes republicanos y principados, tanto en *El Príncipe* como en los *Discursos*. Las líneas que abren el primer capítulo de *El Príncipe* así lo dejan en claro: "Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son o repúblicas o principados"[3].

poder que gloria' son malos". Skinner (1995) atribuye el origen de esta valoración a los modelos latinos que tanto influyeron sobre Maquiavelo: "La consecución del honor y gloria mundanos es por tanto el más alto de los fines para Maquiavelo no menos que para Cicerón y Tito Livio", p. 43.

[3] *El Príncipe* (1993), p. 5. Véase Viroli (1990) para un potente argumento que establece las diferencias que Maquiavelo subraya entre un principado y una república, incluso llegando a aseverar que para Maquiavelo la política sólo se da en una república: "El régimen de un príncipe, sea hereditario o nuevo, no puede, en ningún sentido, ser considerado equivalente a la *civitas*, y el arte de preservar el régimen de un príncipe no coincide con el arte de instituir o preservar un *vivere politico*. La razón por la cual Maquiavelo no usó la palabra "político" o sus equivalentes en *El Príncipe* fue simplemente porque no estaba escribiendo sobre política, según él entendía el término 'política'." (p. 161). Mi traducción.

Múltiples y variados han sido los intentos de soslayar esta contradicción, pero hay uno que destaca por su generalizada aceptación y por la aparente solidez de su sustento argumentativo y textual. Me refiero a la interpretación que reconoce la preferencia permanente de nuestro autor por un régimen republicano, pero que aduce que Maquiavelo habría sostenido la necesidad de un gobierno fuerte y autocrático para ordenar y establecer las bases de una institucionalidad republicana, es decir, un principado. Así, *El Príncipe* y los *Discursos* conformarían un argumento continuo en dos fases: *El Príncipe* establecería los mecanismos a través de los cuales un individuo lograría concentrar en sí mismo la autoridad necesaria para reorganizar un sistema político, permitiendo así la construcción de instituciones republicanas; los *Discursos* contendrían la exposición del funcionamiento de una república bien ordenada, sus fortalezas y debilidades, y las bases normativas que justificarían la calificación de la república como el régimen preferido.

Ahora bien, aunque este camino argumentativo para establecer coherencia entre los dos textos principales de la obra de Maquiavelo goza de bastante aceptación, contiene serias debilidades que lo hacen insostenible, y una lectura fiel de esos textos obliga a reconocer que la relación entre ambos es parcialmente contradictoria. Esto queda de manifiesto en la medida en que se tome en cuenta que el análisis político de Maquiavelo incorpora lo que anacrónicamente podríamos denominar "cultura" política. Es decir, el enfoque analítico de Maquiavelo busca iluminar la importancia de elementos culturales en la comprensión de lo político y del ejercicio del poder. Comúnmente estos elementos culturales son ignorados o tratados insuficientemente en los estudios más tradicionales del pensamiento del florentino. Una muy significativa excepción es Antonio Gramsci, quien es, además, desde mi punto de vista, subvalorado en tanto intérprete de Maquiavelo. Hacer uso de la categoría gramsciana "hegemonía", poniéndola en contacto —como el mismo Gramsci hace— con el pensamiento de Maquiavelo, permite vislumbrar el sustento cultural de las formas que toman los conceptos de institucionalidad y práctica política en la obra de Maquiavelo. Hacia el final de este artículo intentaré demostrar que para Maquiavelo se accede al valor último de lo político, la gloria, precisamente estableciendo una forma de hegemonía.

Virtù y fortuna en repúblicas y principados

Es necesario dejar muy claro que no pretendo negar que la obra de Maquiavelo como un todo —incluyendo entre sus obras principales, ade-

más de *El Príncipe* y los *Discursos*, *El Arte de la Guerra* y *Las Historias Florentinas*— es mayoritariamente coherente, y que sus nociones centrales de lo político, del poder y su ejercicio, de las virtudes públicas y su práctica son incuestionablemente invariables. En efecto, uno de los elementos paradigmáticos del pensamiento de Maquiavelo aparece en forma constante en su obra. Me refiero, por supuesto, a la defensa del uso de métodos "extraordinarios" en el ámbito de lo político. Para Maquiavelo es pecar de una genuina candidez no reconocer que en el ámbito de lo político es necesario llevar a cabo actos que no serían justificables en otras parcelas de la vida humana. La necesidad de cometer tales actos conlleva, aunque indirectamente, su legitimación. Así, para Maquiavelo, lo político tiene una ética de comportamiento propia, distinguible de la que corresponde al resto de las actividades humanas, y esto tanto en el contexto de un principado como en el contexto de una república. Maquiavelo reivindica, en el ámbito de lo político, el uso de la crueldad, el engaño, la mentira, la injusticia, la violencia y una plétora de métodos "extraordinarios"; extraordinarios precisamente en tanto sólo se justifican en la vida política. Parte importante del significado de su obra es una reconceptualización de la virtud política que contrasta fuertemente con la versión más tradicional y cristiana de las virtudes. En forma simplificada, y adelantando lo que se abordará en más detalle, la *virtù*[4] política, en el sentido que le otorga Maquiavelo, no es hacer el bien, sino saber cuándo hacer el bien y cuándo el mal —y tener la *sang froid* como para hacer el mal cuando las circunstancias así lo exigen.

Esta concepción de los medios permisibles en política se enmarca dentro del combate entre la *virtù* y la fortuna que ocupa un lugar central en la concepción política de Maquiavelo. La fortuna es, para Maquiavelo, todo aquello que está fuera del control de los seres humanos, más específicamente, de los hombres. La *virtù*, en cambio, es la fuerza propia, la capacidad inherente de una o más personas para imbuir la realidad con la voluntad en forma independiente. De ahí que contraste con la fortuna y con "armas ajenas": la *virtù* conlleva la habilidad para dirigir las circunstancias utilizando "armas propias"[5], según el lenguaje marcial del mismo Maquiavelo, que sólo es parcialmente metafórico. "Armas propias" son literalmente los ejércitos y el aparato militar, pero al mismo tiempo, y de manera metafórica, son todas las fuerzas —ya sea materiales, intelectuales o espirituales—

[4] Para evitar confusiones, y siguiendo un procedimiento relativamente estándar en la interpretación de Maquiavelo, utilizaré el término italiano *virtù* para referirme a esta concepción especial de la excelencia propia de lo político.

[5] *El Príncipe* (1993), p. 5.

que no dependen de otros. La fortuna, figura femenina, es caracterizada en directo contraste como una fuerza independiente, siguiendo la tradición latina que le asigna una naturaleza divina[6]. Maquiavelo utiliza esta imagen de la diosa fortuna para representar los embates azarosos del destino. El hombre virtuoso es aquel que es capaz de combatir a la diosa Fortuna y limitar al máximo su injerencia sobre las cosas humanas. La fuerza de la fortuna, sin embargo, es sólo parcialmente contenible; está siempre al acecho, siempre a la espera de una oportunidad para descarrilar los proyectos humanos, incluso aquellos de los hombres más precavidos. El pesimismo de Maquiavelo es en este sentido profundo, aunque no abyectamente desconsolador. Vale la pena citar el conocido pasaje en el que Maquiavelo da cuenta de la potencia de la fortuna.

> No obstante, puesto que nuestro libre albedrío no se ha extinguido, creo que quizá es verdad que la fortuna es árbitro de la mitad de nuestras acciones, pero también es verdad que nos deja gobernar la otra mitad, o casi, a nosotros. Y la comparo a uno de esos ríos impetuosos que cuando se enfurecen inundan las llanuras, destrozan árboles y edificios, se llevan tierra de aquí para dejarla allá; todos les huyen, todos ceden a su furia sin poder oponerles resistencia alguna. Y aunque sea así, nada impide que los hombres, en tiempos de bonanza, puedan tomar precauciones, o con diques o con márgenes, de manera que en crecidas posteriores o bien siguieran por un canal o bien su ímpetu no fuera ni tan desenfrenado ni tan peligroso. Lo mismo ocurre con la fortuna que demuestra su fuerza allí donde no hay una virtud preparada capaz de resistírsele; y así dirige sus ímpetus hacia donde sabe que no se han hecho ni márgenes ni diques que puedan contenerla[7].

La *virtù* es por lo tanto también la capacidad de prever los vericuetos de la fortuna y prepararse para sobrellevarlos, es decir, una peculiar versión de una de las virtudes más tradicionales: la prudencia. De hecho, como anota Skinner, "la Fortuna se siente impelida a la ira y al odio sobre todo por la falta de *virtù*. Lo mismo que la presencia de la *virtù* actúa como un dique frente a su embestida, del mismo modo siempre 'dirige sus ímpetus hacia donde sabe que no se han hecho ni márgenes ni diques que puedan

[6] Maquiavelo, sin embargo, le asigna a la fortuna cualidades bastante menos positivas que sus precursores latinos, siendo incluso, por momentos, maligna. Aunque el uso de la categoría fortuna en Maquiavelo tiene sus orígenes en la antigüedad latina, "[...] los moralistas romanos nunca habían pensado que la Fortuna fuera una fuerza maligna inexorable. Por el contrario, la describían como una buena diosa, *bona dea*, y como un aliado potencial del que bien vale la pena atraer la atención". Skinner (1995), p. 37.

[7] *El Príncipe* (1993), p. 103.

contenerla'"[8]. Es decir, la fortuna favorece a los hombres que expresan su *virtù* precisamente en el tributo que le rinden y en la consideración que le ofrecen a la diosa, en la forma de una prevención recia y agresiva.

> Yo creo firmemente esto: que es mejor ser impetuoso que circunspecto, porque la fortuna es mujer, y es necesario, queriéndola doblegar, arremeter contra ella y golpearla. Y se ve que se deja vencer más fácilmente por éstos que por los que actúan con frialdad; ya que siempre, como mujer, es amiga de los jóvenes, porque son menos circunspectos, más feroces y la dominan con más audacia[9].

De esta manera, Maquiavelo recomienda una forma de prudencia casi literalmente viril, es decir, propia del estereotipo del hombre, que somete a la figura femenina (no menos estereotípica) de la fortuna, quien se *deja* vencer por el macho dominador. Éste es prudente porque anticipa con márgenes y diques los embates de la fortuna, pero es viril en tanto agencia su dominio proactivamente[10]. En la metaforización de fantasías masculinas de dominación y señorío, se persigue el objetivo de instar a los agentes de lo político a una suerte de heroísmo patriótico, al que se da expresión precisamente en el capítulo que sigue después de la caracterización de la fortuna, el famoso capítulo 26, de difícil interpretación, con el que Maquiavelo cierra *El Príncipe*, "Exhortación a liderar Italia y liberarla de los bárbaros"[11].

Llevando a término la capacidad para estar preparado para todo aquello que la fortuna ocasione, Maquiavelo ofrece una de las sugerencias

---

[8] Skinner (1995), p. 41. Se ha reemplazado la traducción de la cita de Maquiavelo para mantener consistencia con el mismo pasaje citado arriba. Maquiavelo hace el mismo punto en los *Discursos*, y añade que el conocimiento de la historia permite anticipar los afanes de la fortuna, es decir, es un componente necesario de la *virtù*: "Pues donde los hombres tienen poca virtud, la fortuna muestra más su poder, y como ella es variable, así mudan las repúblicas y los estados a menudo, y cambiarán siempre hasta que no surja alguien tan amante de la antigüedad que regule las cosas de modo que la fortuna no tenga motivos para mostrar su poder a cada momento" (*Discursos* [1987], p. 281).

[9] *El Príncipe* (1993), p. 106.

[10] Un estudio muy completo de la contribución de Maquiavelo al entendimiento de la importancia de la prudencia política se encuentra en Garver (1987).

[11] Para un brillante análisis del combate entre la *virtù* y la fortuna en términos de la imaginería masculino-femenino, véase Hanna Pitkin (1984). No está de más recordar en este contexto que la palabra "virtud" proviene del latín *virtus*, que a su vez se origina en el término *vir*, "hombre". Es decir, el término "virtud" está etimológicamente ligado a lo masculino, a lo que comúnmente se denomina "hombría". Así, como apunta Pitkin, "*Virtù* es por lo tanto hombría, aquellas cualidades que se encuentran en un 'hombre de verdad'. Más aún, si *virtù* es la cualidad favorita de Maquiavelo, *effeminato* (afeminado) es uno de sus epítetos más frecuentes y virulentos. Nada es más despreciable o más peligroso para un hombre que ser como una mujer, o, asimismo, como un bebé o un animal —esto es, pasivo y dependiente". Pitkin (1984), p. 25.

más perspicaces de toda su obra. El hombre totalmente virtuoso, y que hace gala de su virtuosismo, es aquel que es incluso capaz de alterar su carácter de acuerdo a las circunstancias, aunque Maquiavelo es profundamente escéptico en cuanto a la posibilidad de que tal persona pueda existir:

> De ahí que, como he dicho, dos hombres actuando de manera diferente consigan el mismo resultado, y que en cambio otros dos que actúan del mismo modo, uno consiga su propósito y el otro no. De eso depende también la variedad de resultados; porque si uno se comporta con cautela y paciencia, y los tiempos y las cosas van de manera que su forma de gobernar sea buena, tiene éxito; pero si los tiempos y las cosas cambian, se arruina porque no cambia su manera de proceder; no existe hombre tan prudente que sepa adaptarse a esta norma, ya sea porque no pueda desviarse de aquello a lo que le inclina su propia naturaleza, ya sea porque habiendo triunfado avanzando siempre por un mismo camino, no puede ahora persuadirse a sí mismo de la conveniencia de alejarse de él. Y así el hombre cauto cuando es hora de proceder con ímpetu no sabe hacerlo y fracasa; mientras que si modificase su naturaleza de acuerdo con los tiempos y con las cosas no alteraría su fortuna[12].

Maquiavelo concuerda con la conocida máxima de Heráclito, "El carácter de un hombre es su destino", identificando con ello una debilidad intrínseca a todo régimen que depende de la voluntad de un solo hombre. Es decir, todo régimen en el que se concentra la autoridad en una sola persona tiende, en el largo plazo, a ser menos efectivo en el combate contra la fortuna, ya que su éxito depende directamente de que se dé la casualidad de que el carácter del líder coincida con los requerimientos de su época. Esto rara vez ocurre, y cuando se da se debe simplemente a la buena fortuna y no a la *virtù*.

De ahí que Maquiavelo prefiera regímenes republicanos.

> Por eso una república tiene una vida más larga y conserva por más tiempo su buena suerte que un principado, porque puede adaptarse mejor a la diversidad de las circunstancias, porque también son distintos los ciudadanos que hay en ella, y esto es imposible en un príncipe, porque un hombre que está acostumbrado a obrar de una manera, no cambia nunca, como decía, y necesariamente fracasará cuando los tiempos no sean conformes con su modo de actuar[13].

Las repúblicas, por tanto, aventajan, y por mucho, a los principados en cuanto a su capacidad para mantenerse en el tiempo. Este elemento es de

[12] *El Príncipe* (1993), pp. 104-105.
[13] *Discursos* (1987), p. 331.

vital importancia, puesto que, para Maquiavelo, el criterio de evaluación del éxito de un régimen es precisamente su capacidad para mantenerse durante largo tiempo. Así se explica, en parte, la profunda admiración de Maquiavelo por Roma y por Esparta. Como dice Hannah Arendt: "El interés principal de Maquiavelo por las innumerables *mutazioni*, *variazioni* y *alterazioni* que abundan en su obra y que podrían llevar a interpretar erróneamente su doctrina como una 'teoría del cambio político', era precisamente consecuencia de su interés por lo inmutable, lo invariable y lo inalterable, es decir, lo permanente y lo perdurable. [F]ue el primero que meditó sobre la posibilidad de fundar un cuerpo político permanente, duradero y perdurable"[14]. La institucionalización propia de una república, en distinción a un principado que se sustenta primordialmente en la voluntad del gobernante, facilita la proyección en el tiempo del régimen, porque permite la participación de ciudadanos con diversos caracteres que se adecuan a las cambiantes contingencias propias del devenir histórico, político e incluso militar[15].

Existe por ende una drástica escisión entre un principado y una república, que Maquiavelo subraya explícitamente en función de su capacidad para permanecer en el tiempo. Así, es característico de las repúblicas bien ordenadas aumentar su riqueza y dominio, suscitando seguridad y, crucialmente, grandeza. Además, es propio de una república asegurar la vida libre, el *vivere libero*, que a su vez favorece la diversidad de formas de vida que acompaña a la multiplicidad de caracteres que cobija tal régimen.

> Es fácil conocer de dónde le viene al pueblo esa afición a vivir libre, porque se ve por experiencia que las ciudades nunca aumentan su dominio ni su riqueza sino cuando viven en libertad. Y es algo verdaderamente maravilloso considerar a cuánta grandeza llegó Atenas por espacio de cien años, porque se liberó de la tiranía de Pisístrato [...].
>
> Pues todas las tierras y las provincias que viven libres, en todas partes, como dije antes, hacen enormes progresos. Porque allí los pueblos crecen, por ser los matrimonios más libres y más apetecibles para los hombres, pues cada uno procrea voluntariamente todos los hijos que cree poder alimentar, sin temer que le sea arrebatado su patrimonio, y sabiendo que no solamente nacen libres y no esclavos, sino que pueden, mediante su virtud, llegar a ser magistrados. Las riquezas se multiplican en mayor número, tanto las que provie-

[14] Arendt (1988), p. 36. Godoy (1983) también establece un punto similar: "Pienso que en la obra de Maquiavelo hay un fondo de nostalgia por la perfección de lo 'inmóvil', y quizás por lo eterno", p. 11.

[15] Para un excelente análisis de la categoría "tiempo" en la obra de Maquiavelo, véase Godoy (1983).

> nen de la agricultura como las que proceden de las artes, pues cada uno se afana gustosamente y trata de adquirir bienes que, una vez logrados, está seguro de poder gozar. De aquí nace que los hombres se preocupen a porfía de los progresos públicos y privados, y unos y otros se multiplican asombrosamente. Lo contrario sucede en los países que viven siervos, y tanto más ven mermar el acostumbrado bien cuanto más dura es la servidumbre [...][16].

Las ventajas de la organización republicana son entonces fácilmente reconocibles. Por un lado, aumentan la riqueza y el dominio —es decir, la grandeza— de la comunidad, y, por otro, se asegura la libertad personal, que comprende la ausencia de restricciones para perseguir fines propios. Aquí se ven imbricadas las libertades de la república como un todo y la libertad ciudadana, que son ambas entendidas como la ausencia de dominación: una república es libre en la medida en que no está sometida a potencias extranjeras, y un ciudadano es libre en la medida en que no se encuentre en una situación de servilismo y dependencia personal[17]. Más aún, la defensa de la libertad de la comunidad como un todo va de la mano de la defensa de la libertad personal. En otras palabras, en una república bien ordenada, lo que se hace por el bien común favorece a los ciudadanos en su particularidad.

La conexión entre esta concepción de la libertad y la *virtù* es evidente: es propio de los virtuosos no depender de otros, estar libres de dependencia personal o colectiva. Para mantener su poder un príncipe debe, en la medida de lo posible, usar sólo "armas propias" y galvanizar su posición en forma independiente. El príncipe virtuoso se libera de toda dependencia, ya sea extranjera o de sus súbditos. Una república es un régimen virtuoso en la medida en la cual asegura la independencia de la comunidad política, y además contempla la *virtù* ciudadana al mantener y fomentar la vida libre, no servil ni dependiente, de los ciudadanos comunes, que es de hecho un soporte para la libertad compartida.

Los usos de la historia

Es común identificar a Maquiavelo con la idea de que el único valor propio de lo político es el poder, es decir, su obtención y custodia. Es necesario, sin embargo, establecer en este punto una importante distinción.

---

[16] *Discursos* (1987), p. 185; pp. 189-190.

[17] Véase Skinner (1990), pp. 301-302. Un estudio completo de la teoría política republicana se encuentra en Pettit (1997).

Sin lugar a dudas, Maquiavelo describe descarnadamente el uso del poder y su obtención, proveyendo para esto múltiples ejemplos históricos y modernos. Maquiavelo mismo nos anuncia que se dedicará a mostrar la "verità effettuale della cosa", dejando de lado toda idealización que postule regímenes políticos que sólo existen en la imaginación afiebrada de teóricos especulativos: "[...] muchos se han imaginado repúblicas y principados que nunca se han visto ni se ha sabido que existieran realmente"[18], pero la divagación teórica, sea metafísica, filosófica, o religiosa, no sirve para entender la realidad política, ni para aplicar conocimientos y principios adecuados para su buen funcionamiento. Antecede al entendimiento veraz de lo político la representación sin tapujos del comportamiento de sus agentes, puesto que para Maquiavelo el conocimiento político pasa por una revisión de la historia y por la experiencia directa: la "verdadera realidad" se destila de la inducción de principios generales a partir del estudio de la historia, y de eventos y situaciones experimentadas en carne propia. Es aquí, y sólo aquí, donde se encuentra lo que podríamos llamar el componente empírico de la obra de Maquiavelo. Muchos han hecho ver este componente en su obra, incluso llegando a considerarlo como evidencia de que sería el fundador de la ciencia política moderna, supuestamente caracterizada por su empirismo y aspiración a la objetividad. Sería inútil y engañoso tratar de negar que este elemento empírico está presente y ocupa un lugar importante en la obra de Maquiavelo. Al mismo tiempo, sin embargo, se incurre en profundos errores de apreciación si se sobrestima su centralidad, y peor aún, si se reduce la significación del pensamiento de Maquiavelo a este elemento empirista. En particular, esta lectura, textualmente injustificada, tiende a extremar la preponderancia del concepto del poder, volviendo insignificante todo otro valor de lo político. Esto porque el análisis del poder en Maquiavelo es primordialmente empírico, es decir, se refiere al hecho de que piensa que es histórica y contemporáneamente verificable que la pasión preponderante en lo político es la ambición, la búsqueda inescrupulosa y pertinaz del poder y su arreo. Sin embargo, en la obra de Maquiavelo no es predominante el gesto de alabar el poder por el poder, ni mucho menos una suerte de intoxicación mántrica que algunos intérpretes parecen atribuirle en vistas al poder en sí. Es decir, la *exposé* que Maquiavelo le propina al poder y sus mecanismos no contiene una aprobación implícita y necesaria en todos los casos, y por lo general se formula en términos casi clínicos en tanto su neutralidad valórica —aunque indudablemente, siendo un animal político por excelencia, algunas de sus páginas delatan una suerte

[18] *El Príncipe* (1993), p. 61.

de atracción perversa por su ejercicio. Por ende, si bien es cierto que este componente empírico, propio de la analítica del poder, es persistente en la obra de Maquiavelo, su objetivo sobrepasa largamente la mera descripción minuciosa, y no se siente satisfecho con dejar el poder al desnudo. Maquiavelo percibe el poder, incluyendo sus más execrables vicios característicos, en su inserción ineludible en lo que considera la actividad más sublime y ennoblecedora de los seres humanos: la política. No se puede dudar que el estudio de las cuestiones políticas refleja en Maquiavelo un profundo espíritu público. Siendo un teórico con espíritu público, su obra contiene una visión ideal de lo político. Pero combinó la visión ideal de la nobleza intrínseca del gobierno con una visión anti-ideal de los orígenes del poder y de las motivaciones humanas.

Por lo demás, proyectar en Maquiavelo una interpretación "científica" de lo político, no sólo violenta la evidencia textual, sino que es también patentemente ahistórico. Como muestran abundantemente interpretaciones relativamente recientes de Maquiavelo, la ciencia y su metodología no ocupan ningún lugar en la visión de mundo de Maquiavelo[19].

En fin, la descripción aséptica y descarnada de la realidad juega un papel importante en la obra de Maquiavelo, pero su interés último es otro. Sus asertos no son sólo empíricos. No sólo nos dice que en lo político el mal está siempre presente. No sólo nos dice que el mal se utiliza normal e impunemente en lo político. Maquiavelo dice mucho más que esto. Dice, el mal *debe* hacerse en el ámbito de lo político. Éste no es el tipo de aseveración que hace alguien que aspira a la imparcialidad científica. Es un juicio normativo, que exige ser interpretado como una recomendación ética para aquel que desee hacerse parte de lo político. El hacer el mal (cuando es necesario) es uno de los imperativos que conforman una regla de comportamiento propia y privativa de lo político[20].

En este sentido, los múltiples ejemplos históricos que emplea Maquiavelo no pueden ser simplemente leídos como evidencia "científica" para sus aseveraciones. Aunque el tiempo es "padre de toda verdad"[21], es palmariamente obvio que Maquiavelo es en extremo selectivo en los ejemplos históricos que ofrece; adecua la realidad histórica a los propósitos de

[19] Véase Viroli (1998), pp. 1-4; De Grazia (1989), p. 272; Pitkin (1984), pp. 160-165; Berlin (1983), p. 102.

[20] Tampoco es correcto eludir la problemática moral del pensamiento de Maquiavelo reduciendo el significado de su obra al intento de solucionar problemas "técnicos" del arte del gobierno, como sugiere Schmitt (1999), pp. 36-40. Esta lectura depende de la suposición de que los términos en los que escribe Maquiavelo son moralmente neutros, lo cual me parece inacertado según se argumenta abajo, y siguiendo, por ejemplo, a Berlin (1983).

[21] *Discursos* (1987), p. 37.

su línea argumentativa, y no vacila en ofrecer, paralelamente a eventos históricamente comprobables, descripciones de sucesos y personajes cuasi-legendarios [22]. De la historia se *construye* la verdad, no se la descubre. Lo que se des-cubre, al remover el manto polvoriento del tiempo, son las típicamente oscuras motivaciones de los hombres. Así, el tiempo engendra la verdad al fecundar la mente del investigador histórico resolutamente partidista y acucioso quien la da a luz. Es decir, gran parte de los ejemplos históricos, e incluso contemporáneos, que esgrime Maquiavelo no sobreviven un criterio de evaluación científico medianamente estricto. Tal como para su modelo Tito Livio, la historia es más una fuente de inspiración que un odre de verdad científica[23]. Sus ejemplos históricos, más bien, son llamados a la acción, son esfuerzos por encender las pasiones de sus lectores. Y no es aventurado suponer que todo lector moderadamente sensible ha tenido la experiencia, al leer a Maquiavelo, de sentirse impelido a la acción. Sólo de esta manera, por ejemplo, asume coherencia con el resto del texto el lirismo patriótico del ya aludido capítulo 26 de *El Príncipe*, la "Exhortación a liderar Italia y liberarla de los bárbaros", que ha provocado tanta discusión entre los exégetas. De hecho, Maquiavelo ya ha anunciado en la dedicatoria a *El Príncipe* que su intención es instar a Lorenzo de Médici a un cierto tipo de acción política cuya recompensa es la grandeza[24]. Maquiavelo hace uso de la historia con este propósito.

¿Qué tipo de acción es la que Maquiavelo quiere estimular? La asistencia de la historia es particularmente útil cuando lo que se quiere mostrar va en contra de las enseñanzas comunes y se pretende alterar el comportamiento habitual. Ahora, es evidente que Maquiavelo está cons-

[22] No está de más hacer notar que muchos de los héroes de Maquiavelo son míticos o casi míticos: Teseo, Rómulo, Moisés, Licurgo, Solón, etc. De hecho, en el capítulo 9 de los *Discursos* el personaje menos mítico, Cleomenes, es precisamente el menos exitoso en sus esfuerzos (*Discursos* [1987], pp. 58-59). Incluso hay momentos en los que Maquiavelo se deja llevar abiertamente por la fantasía para encarnar sus ideales políticos. Estoy pensando, por ejemplo, en la pequeña obra "Vida de Castruccio Castracani", en la que se abandona cualquier símil de rigurosidad histórica, al describir incidentes ficticios y batallas imaginarias, combinando con gran efecto retórico realidad y fantasía. Véase Maquiavelo (1991a).

[23] Sigo en este punto a Maurizio Viroli, quien dice: "Tal como *El Príncipe*, los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio* y las *Historias Florentinas* fueron también escritas con la intención de impulsar a sus lectores a perseguir los cursos de acción útiles, honorables o necesarios que Maquiavelo les estaba graficando; con la diferencia de que esta vez estaba ofreciendo su consejo en relación a cómo fundar, preservar y reformar repúblicas. Con todo, no se contentó sólo con persuadirlos; quería, con sus palabras, motivarlos y animarlos para actuar del modo correcto. Con este propósito, recurrió aun a otra valiosa lección de los retóricos romanos —esto es, a la idea de que la historia no es sólo una fuente de sabiduría política que ayuda a entender lo que debiera hacerse, sino que también incita a los hombres a hacer lo que debiera hacerse" Viroli (1998), p. 97.

[24] *El Príncipe* (1993), p. 4.

ciente de que sus ideas se salen de la norma, y que algunas de ellas pueden resultar profundamente desconcertantes para sus lectores. Por esto, los ejemplos históricos cumplen la función de facilitar la asimilación de algunas de sus sugerencias más escandalosas, al personificar principios de comportamiento político y colocarlos dentro de una narrativa que les provee sentido, concreción y justificación. Así, en efecto, algunas de las historias que Maquiavelo recopila están destinadas a justificar la sorprendente idea de que un hombre bueno puede y debe hacer uso del mal en lo político; incluso podría argumentarse que su formulación está diseñada con este objetivo. El famoso capítulo 9 de los *Discursos*, por ejemplo, se detiene en la figura de Rómulo, fundador de Roma, y en relación a él se dice lo siguiente:

> Por eso, un organizador prudente, que vela por el bien común sin pensar en sí mismo, que no se preocupa de sus herederos sino de la patria común, debe ingeniárselas para ser el único que detenta la autoridad, y jamás el que entienda de estas cosas le reprochará cualquier acción que emprenda, por extraordinaria que sea, para organizar un reino o constituir una república. Sucede que, aunque le acusan los hechos, le excusan los resultados, y cuando éstos sean buenos, como en el caso de Rómulo, siempre le excusarán, porque se debe reprender al que es violento para estropear, no al que lo es para componer[25].

La elección de Rómulo para personificar este argumento no es casual. Su espléndida figura como legendario fundador de la refulgente Roma opaca el homicidio de su hermano gemelo, Remo, quien, según cuenta Tito Livio, podía reclamar con igual legitimidad el derecho a fundar una nueva ciudad[26]. Seguidamente, Maquiavelo sugiere ejemplos similares, aunque no se detiene a describir sus actos, posiblemente en consideración a su enaltecida memoria: Moisés, Licurgo y Solón. Todos ellos gozan de una reputación intachable, en tanto su contribución al bien común como fundadores desplaza todo eventual reproche por el uso de métodos "extraordinarios"[27].

---

[25] *Discursos* (1987), p. 57.

[26] Véase Tito Livio (1990), pp. 171-176.

[27] Incluso de Moisés se dice más adelante lo siguiente: "Y quien lea inteligentemente la Biblia se dará cuenta de que Moisés se vio obligado, si quería que sus leyes y ordenamientos salieran adelante, a matar a infinitos hombres, que se oponían a sus designios movidos sólo por la envidia". (*Discursos* [1987], p. 383. Véase Éxodo 32:25-29.) Nótese que Éxodo puede ser leído como una historia de liberación política y social, tal como hace Walzer (1985), y parece claro que para Maquiavelo se trata del recuento del lento acostumbramiento de un pueblo a la libertad, luego de generaciones oprimidas bajo el poder despótico del faraón de Egipto. Así se entienden las reiteradas "murmuraciones" del pueblo de Israel en contra de

De esta manera Maquiavelo apela a la valoración preexistente —en la memoria de sus lectores— de ejemplos de hombres buenos que justificablemente hicieron uso de métodos extraordinarios. Tal como dice Godoy, "El relato histórico muchas veces, según el florentino, no patentiza las pasiones que produjeron esos sucesos. La historia aparece así blanqueada, limpia de los vicios que caracterizan a los acontecimientos del presente"[28]. Parte de la estrategia argumentativa y retórica de Maquiavelo, por tanto, es aducir que mostrará la historia tal como fue, evitando la lejía moralista, al tiempo que exhibe los trapos sucios a la vista de todos. Pero el objetivo de Maquiavelo no es simplemente histórico-crítico. Al contrario, Maquiavelo continuamente evoca la historia para realzar la intuición de que todo tiempo pasado fue mejor, no porque sus esfuerzos de interpretación histórica blanqueen el pasado, sino porque insiste en colocar los crímenes antiguos en el contexto de su reformulación de la *virtù*: "la debilidad de los hombres actuales, derivada de su débil educación y de su escaso conocimiento de las cosas, hace que los juicios de los antiguos sean considerados en parte inhumanos y en parte imposibles. Y estas opiniones modernas se apartan completamente de la verdad [...]"[29]. Es así como el fratricidio cometido por Rómulo, o el filicidio cometido por Bruto[30], se legitiman en tanto instancias del buen uso

---

Moisés, y su constante tentación de retornar a la indolente sumisión egipcia para escapar de las tribulaciones de la libertad en el desierto. Bajo la perspectiva de Maquiavelo, los métodos extraordinarios de Moisés y sus lugartenientes levitas se inscriben, entonces, en la enorme dificultad que implica liberar a un pueblo habituado al servilismo dócil. Esta idea es discutida en mayor detalle abajo.

[28] Godoy (1983), p. 16. No concuerdo, sin embargo, con la conclusión a la que llega Godoy en relación a este punto: "Es entonces a la naturaleza humana a la que hay que apelar para entender el pasado. Ella viene a ser, algo así, como lo permanente en el flujo de los tiempos". En mi opinión, Maquiavelo no utiliza una concepción de la naturaleza humana como un fundamento estable para su concepción de lo político y de la historia. Más bien, me parece más adecuado caracterizar el gesto en forma inversa: Maquiavelo destila de la observación cuidadosa de la historia ciertas generalizaciones relativas al comportamiento de los seres humanos. Maquiavelo tiene una opinión muy negativa de las motivaciones humanas, pero ésta no es el resultado de una suerte de antropología filosófica o teoría psicológica anterior al análisis histórico y político, sino que se derivan de él y lo nutren. Así debe entenderse el razonamiento que lleva a Maquiavelo a decir, por ejemplo, que "Como demuestran todos los que han meditado sobre la vida política y los ejemplos de que está llena la historia, es necesario que quien dispone una república y ordena sus leyes presuponga que todos los hombres son malos, y que pondrán en práctica sus perversas ideas siempre que se les presente la ocasión de hacerlo libremente [...]". (*Discursos*, [1987], p. 37.) En mi opinión, no es acertado atribuirle a Maquiavelo una teoría antropológica previa a partir de la cual se construirían principios de lo político, y ha sido notado por varios comentaristas lo poco sofisticada y superficial que es, en general, su perspectiva psicológica (Berlin [1983], pp. 136-137; Walzer [1974], p. 78). Maquiavelo no es ni san Agustín, ni Hobbes, ni Rousseau.

[29] *Discursos* (1987), p. 376. Véase también pp. 26-27 y p. 180.

[30] *Discursos* (1987), p. 78 y 297.

del mal por parte de un hombre virtuoso; pero la dispensación ética es política y pretende ser históricamente concreta, ya que no se apela a las abstracciones de la filosofía moral, sino a la corte de memorias y compromisos compartidos.

El mal y la gloria

Según Maurizio Viroli en su muy valiosa investigación de la naturaleza retórica de la obra de Maquiavelo[31], los pasajes más impúdicos de *El Príncipe* y de los *Discursos* deben ser interpretados no como las expresiones de un filósofo moral sino como las sugerencias de un retórico, quien no se interesa en verdades morales, sino en lo loable y lo censurable. La famosa aseveración, por ejemplo, en cuanto a que "en las acciones de todos los hombres, especialmente de los príncipes, donde no hay tribunal al que apelar, se atiende al resultado"[32], no sería un postulado moral, sino más bien una recomendación para la obtención de elogios y alabanzas. Esto podría estar en concordancia con una lectura de Maquiavelo que le da centralidad a su concepto de la gloria, tal como se intenta hacer aquí, puesto que se posiciona explícitamente en el ámbito del aparecer, en el perecedero espacio de lo político donde se accede a la gloria. En mi opinión, sin embargo, el que Maquiavelo sea leído más como un retórico que como un filósofo moral no altera uno de los mensajes centrales de su obra, el que ciertamente tiene implicancias morales. Maquiavelo piensa que el ámbito de lo político tiene principios éticos propios, distintos a los que debieran regir el resto de la vida humana. Es decir, en lo político es permisible, recomendable, e incluso admirable, llevar a cabo, en ciertas circunstancias, actos que no serían admisibles en ningún otro ámbito de la vida humana y que bajo la perspectiva de la moral cristiana —la que Maquiavelo nunca desecha incondicionalmente— serían ciertamente reprochables. Estos actos incluyen las más diversas y creativas expresiones del engaño, la violencia y la crueldad. Insisto en que el plano argumentativo en el que se mueve Maquiavelo no es meramente empírico, sino que se trata de una recomendación normativa en la que se gesta una ética exclusivamente política. En otras palabras, a Maquiavelo le interesa menos el hecho de que la crueldad y el engaño han sido parte permanente de la práctica de lo político, y más que las necesidades y valores de lo político exigen y justifican el uso de

[31] Viroli (1998).
[32] *El Príncipe* (1993), p. 73.

métodos extraordinarios: la *verità effettuale* de lo político así lo demuestra, y concluye que es posible devenir permisibles un gran espectro de fechorías de policroma variedad. Así, aunque Viroli demuestra en forma convincente que Maquiavelo concibe la teorización de lo político como una práctica eminentemente retórica, no filosófica, y mucho menos metafísica, ésta no debe ser considerada como una coartada lo suficientemente poderosa como para tornar ilegítimo un análisis de las enseñanzas ético-políticas de Maquiavelo.

La muy analizada categoría *virtù* en la obra de Maquiavelo debe ser colocada en este contexto. Como ya se ha dicho, *virtù* para Maquiavelo no significa hacer el bien, sino saber cuándo hacer el bien y cuándo el mal. Maquiavelo no minimiza la radicalidad de esta posición: el mal, por necesario e ineludible que sea, sigue siendo mal, pero es permisible. Incluso, es reprensible aquel agente político que es incapaz de hacer el mal cuando éste es necesario; el que no es capaz de poner entre paréntesis sus convicciones morales simplemente no está hecho para la vida política y debiera marginarse de ella, sea en el contexto de un principado como de un régimen republicano. Paradójicamente, Maquiavelo está convencido de que esta doctrina en relación a lo político es propia de un hombre bueno. Es decir, un hombre bueno debe reconocer que la política, bien llevada, requiere el uso del mal, "porque hay tanta diferencia de cómo se vive a cómo se debe vivir, que quien deja lo que se hace por lo que se debería hacer, aprende más bien su ruina que su salvación: porque un hombre que quiera en todo hacer profesión de bueno fracasará necesariamente entre tantos que no lo son"[33]. Es por esto que Maquiavelo considera con toda seriedad que sus enseñanzas son propias de un hombre bueno. Nótese cómo describe la razón de ser de sus escritos: "el deber del hombre bueno es enseñar a otros el bien que no ha podido poner en práctica por la malignidad de los tiempos o de la fortuna, para que, siendo muchos los capaces, alguno de ellos, más amado del cielo, pueda ponerlo en práctica"[34]. El amor del cielo favorece a la política que se lleva a efecto de acuerdo a los principios de la *virtù*, que incluyen, como se ha dicho, el buen uso del mal. Por ejemplo, luego de recomendar abiertamente engañar al pueblo, haciéndole creer que tiene una participación efectiva en la elección de autoridades cuando en realidad lo que se construye inicialmente es una monarquía disfrazada con vestiduras que sólo asemejan instituciones republicanas, Maquiavelo dice: "Creo que el mayor honor que puede recaer en los hombres es el que les es reconocido voluntariamente por su patria, y creo que el mayor bien que se hace, y el

[33] *El Príncipe* (1993), pp. 61-62.
[34] *Discursos* (1987), p. 180.

más grato a Dios, es el dedicado a la patria"[35]. Incluso Dios ama a aquellos que hacen uso del mal por el bien de la patria, especialmente a los que fundan repúblicas, aunque para ello sea necesario el engaño, la violencia y la crueldad. Para Maquiavelo, éste es uno de los dilemas centrales de lo político, referido a la necesidad de una autoridad fuerte, concentrada e implacable para la fundación de una república:

> Y como el reconducir una ciudad a una verdadera vida política presupone un hombre bueno, y volverse, por la violencia, príncipe de una sociedad presupone uno malo, sucederá rarísimas veces que un hombre bueno quiera llegar a ser príncipe por malos caminos, aunque su fin sea bueno, o que un hombre malo que se ha convertido en príncipe quiera obrar bien, y le quepa en la cabeza emplear para el bien aquella autoridad que ha conquistado con el mal[36].

La consecución del bien político, es decir la construcción de una república, requiere el uso del mal, y en este reconocimiento radica la profundidad de la ruptura ética introducida por Maquiavelo. Es esto a lo que se refiere Pocock cuando dice: "El Maquiavelo verdaderamente subversivo no era un consejero de tiranos, sino un buen ciudadano y patriota"[37].

Para enfrentar en toda su gravedad las enseñanzas ético-políticas de Maquiavelo es necesario enfatizar que jamás reniega de la existencia de estándares morales estables y absolutos. Su uso consistente de los términos "bien" y "mal" depende del reconocimiento de estos estándares, pero aun así legitima y excusa el uso del mal en lo político. Lo que instituye son, por tanto, dos reglas de comportamiento, que responden a principios incompatibles y que no pueden ser homologables. El universo ético de Maquiavelo no es unívoco ni coherente, pero en su constatación no se entrevé un sentido de tragedia moral como en Sófocles o Weber. Maquiavelo no lamenta la disparidad entre la arena ética del político y las rigurosas exigencias de la verdadera moral, contenida en las enseñanzas del cristianismo: "Nuestra religión muestra la verdad y el camino verdadero"[38]. Ante el escabroso horizonte moral que dibuja, Maquiavelo simplemente se encoge de hombros[39].

---

[35] "Discurso sobre los asuntos de Florencia después de la muerte de Lorenzo de Médicis el Joven", en Maquiavelo (1991b), p. 157. Esta interesantísima pequeña obra es también conocida como "Discurso sobre Reordenar las Cosas de Florencia, Hecho a Pedido del Papa León X". Aparece bajo este título en Maquiavelo (1991a), pp. 153-165.

[36] *Discursos* (1987), p. 86.

[37] J. G. A. Pocock (1975), p. 218.

[38] *Discursos* (1987), p. 188.

[39] Se sigue parcialmente en este párrafo a Berlin (1983) *passim*, y a Walzer (1974), pp. 77-78.

En este momento del análisis emerge una pregunta clave: ¿Qué es lo que provee a lo político de una dispensación moral? ¿Por qué en lo político son permisibles actos (extraordinarios) que no lo son en el resto de la vida humana? Para Maquiavelo hay dos respuestas. La primera está implícita en lo que ya se ha discutido: la realización del bien común, en forma honesta, desprendida, y —crucialmente— con éxito, legitima el uso de métodos extraordinarios, en cuanto su resplandor encandila al observador, impidiéndole reconcentrar la vista en el mal. En ningún caso se derivaría a una legitimación indiscriminada del uso del mal. Los métodos extraordinarios en lo político se justifican en circunstancias excepcionales, y sólo cuando resultan en logros extraordinarios. Esta idea es defendida particularmente en los *Discursos* y se aplica tanto a fundadores de reinos, principados y repúblicas, como a ciudadanos comunes y corrientes.

> Esto es algo que merece ser notado e imitado por todo ciudadano que quiera aconsejar a su patria, pues en las deliberaciones en las que está en juego la salvación de la patria, no se debe guardar ninguna consideración a lo justo o lo injusto, lo piadoso o lo cruel, lo laudable o lo vergonzoso, sino que, dejando de lado cualquier otro respeto, se ha de seguir aquel camino que salve la vida de la patria y mantenga su libertad[40].

En cambio, en *El Príncipe*, el énfasis no está puesto en la consecución del bien común sino en el asentamiento duradero del poder de un gobernante único. Las virtudes de lo político están en este texto relacionadas exclusivamente con el príncipe.

No obstante, y ni siquiera en *El Príncipe*, el valor último que legitima los actos extraordinarios del gobernante no se remite simplemente al poder, y aquí se vislumbra la segunda explicación para la parcelación del universo moral. Para comenzar, véase el siguiente pasaje:

> Quien considere, pues, las acciones y la vida de éste [Agatocles, rey de Siracusa], verá que pocas cosas, o ninguna, son atribuibles a la fortuna; porque como dijimos antes, si llegó al principado no fue gracias a los favores de nadie, sino pasando dificultades y peligros, y si se mantuvo luego en él fue gracias a sus audaces y arriesgadas disposiciones. Pero no se puede llamar virtud el asesinar a sus ciudadanos, traicionar a los amigos, no tener palabra, ni piedad, ni religión; *estos medios harán ganar poder pero no gloria*. Porque, si se considera la virtud de Agatocles al arrostrar y vencer los peligros, y su grandeza de ánimo a la hora de soportar y superar las adversi-

[40] *Discursos* (1987), p. 411.

> dades, no se ve por qué se le deba juzgar inferior a cualquier otro excelentísimo capitán; pero en cambio su feroz e inhumana crueldad, así como sus innumerables maldades no consienten que sea celebrado entre los hombres más excelentes. No se puede, pues, atribuir a la fortuna o a la virtud lo que él consiguió sin la una ni la otra[41].

Agatocles sin duda alcanzó y mantuvo su poder, pero no a través de la fortuna ni de la *virtù*, sino simplemente a través de la brutalidad, y por lo tanto no obtuvo gloria. El premio de la *virtù* no es tan sólo el poder, sino además la gloria. Ciertamente, un príncipe debe "aprender a poder no ser bueno y utilizar o no este conocimiento según lo necesite"[42], pero esto significa que un príncipe debe "no alejarse del bien si es posible, pero sabiendo entrar en el mal si es necesario"[43]. Sólo aquel príncipe que haga buen uso de la crueldad accede a la gloria. Como demuestra el ejemplo de Piero Soderini, *gonfalonieri* de la malhadada república florentina a la que Maquiavelo sirvió en su breve carrera pública, "la bondad no basta"[44]. Es decir, sólo aquel príncipe o líder que esté en posesión de *virtù*, uno de cuyos componentes es la capacidad para hacer el mal cuando es necesario, recibe la mayor recompensa a la que se puede acceder en la Tierra: la gloria. Maquiavelo postula que hay un reino de fines, propio de lo político, que entra en competencia con la moral tradicional.

Esto es cierto tanto para los príncipes como para las repúblicas, puesto que la concepción de *virtù* se aplica también a entidades colectivas: "Esta virtud y este vicio que se encuentran en un hombre se hallan también en las repúblicas [...]. Y lo que vale para un individuo, vale lo mismo para muchos que viven la misma república, pues llegarán a la misma perfección que se halle en el modo de vivir de ésta"[45]. En una república, la recompensa de la *virtù* es también la gloria, pero colectiva y compartida, efecto de los esfuerzos mancomunados por la defensa de la libertad. Asimismo, cuando las circunstancias lo exigen, los métodos extraordinarios permiten acceder a la gloria en el contexto de una república:

---

[41] *El Príncipe* (1993), p. 35. Énfasis agregado. Este pasaje es interpretado erróneamente por Mansfield (1996), pp. 6-7, quien argumenta que Maquiavelo aduce que "Agatocles posee *virtù*, pero no se puede decir que posea *virtù*", simplemente porque Maquiavelo invita a "considerar la virtud de Agatocles", como si esto implicara que la posee. Es obvio que Maquiavelo sugiere considerar la virtud de Agatocles precisamente para demostrar que *no* la tiene.

[42] *El Príncipe* (1993), p. 62.

[43] *El Príncipe* (1993), p. 72.

[44] *Discursos* (1987), p. 383.

[45] *Discursos* (1987), p. 385 y 387.

> Aunque el fraude es siempre detestable en cualquier acción, en la guerra es un recurso digno de alabanza y de gloria, y tan alabado es el que vence al enemigo con engaños como el que lo supera por la fuerza. [N]o me parece loable el fraude que rompe la fe y los pactos, pues, aunque a veces sirva para conquistar un Estado o un reino, como ya hemos dicho en otras ocasiones, no otorga gloria jamás. El fraude que me parece digno de aprobación es el que empleas con un enemigo que no se fía de ti, y que es parte de la estrategia de la guerra [...][46].

El fraude es siempre fraude; no cambia de condición, y es siempre detestable —siempre que se le evalúe desde la moral tradicional. Pero cuando entra al espacio político, y aunque sigue siendo fraude, se hace digno de alabanza y de gloria. Ahora bien, no se debe sucumbir a la tentación de suavizar la alarmante sugerencia contenida en estas líneas aduciendo que la necesidad de métodos extraordinarios se justifica sólo en situaciones extraordinarias. Maquiavelo, al menos, no ofrece tal consuelo: Maquiavelo no es un teórico ni un precursor de la idea de razón de Estado, según la cual la justificación de medidas extremas e inescrupulosas es la conservación de un sistema diseñado precisamente para evitar la necesidad de tales medidas en la vida normal. Como dice Berlin, "para Maquiavelo estas medidas son, en cierto sentido, absolutamente normales. Sin duda son pedidas sólo por necesidad extrema; sin embargo, la vida política tiende a generar buena suma de tales necesidades, de varios grados de 'extremidad'"[47]. La mirada de Maquiavelo se extiende desde lo excepcional a lo normal, como si toda normalidad fuera una excepción a la regla de la excepcionalidad. No hay ningún atisbo de esperanza en Maquiavelo de que las medidas crueles y despiadadas puedan ser exorcizadas de lo político. El conflicto permanente es característico de la política interna, tanto como la guerra y su amenaza son propias de la política externa. Maquiavelo no es por tanto un teórico de la excepción, sino más bien un intérprete revisionista de lo normal.

Esto es parte de lo que ha sido llamado la "originalidad" de Maquiavelo. Su ética política se adecua a la realidad política, a su funcionamiento normal. Es así como se configura un espacio con fines últimos propios, "una sociedad en la que los hombres luchan y están dispuestos a morir por fines (públicos) que persiguen por su propio bien. No están eligiendo una esfera de medios (llamada política) como opuesta a una esfera de fines

---

[46] *Discursos* (1987), p. 409.

[47] Berlin (1983), p. 128. Para una crítica históricamente informada a la atribución de la inauguración de la idea de razón de Estado a Maquiavelo, véase Viroli (1992).

(llamada moral) sino que optan por una moralidad rival (romana o clásica), una esfera alternativa de fines. [...] Los valores de Maquiavelo [...] no son instrumentales sino morales y finales"[48]. De este modo, Maquiavelo plantea dos órdenes morales inconmensurables, con fines últimos propios: los fines de lo político son tan últimos, para Maquiavelo, como los fines de la moral cristiana.

Algunos de los pasajes más elocuentes de su obra se refieren a lo que es el valor último de lo político, la gloria o grandeza, y reconocer la centralidad de este valor permite matizar algunos dilemas típicos de su interpretación, como, por ejemplo, la relación entre los dos textos principales de Maquiavelo. Además, le da razón al uso del mal en política, cosa que el mero poder es incapaz de hacer, tal como lo demuestra el ejemplo singularmente rapaz de Agatocles. Es decir, advertir la ubicuidad de la gloria como fin de lo político provee mayor sentido y coherencia a las obras principales de Maquiavelo, y es fiel al tenor general de la concepción de lo político presente en sus textos, aunque no los concilie en forma perfectamente armoniosa.

Maquiavelo apela permanentemente a la gloria como fin último a ser obtenido a través de lo político. Esto se aplica tanto a su investigación relativa a los principados como a las repúblicas. La gloria es un premio de este mundo y para este mundo, aunque sin duda se remite tangencialmente al concepto religioso: la recompensa de los justos en el cristianismo es participar de la gloria divina luego de la muerte, es decir en la trascendencia. De manera análoga, aquello que es esencialmente de este mundo, lo político, recibe una recompensa propia de este mundo, una gloria mundana: el ser reconocido y honrado contemporánea e históricamente. Maquiavelo no niega la posibilidad de la obtención de la gloria divina, y parece estar seguro de que constituye el premio de los justos. Pero cree que existe una recompensa terrenal que peligra en tanto se la subordine en forma general y permanente a la consecución de la gloria suprahumana.

En efecto, para Maquiavelo, una de las razones principales que explican la pusilanimidad que percibe entre sus contemporáneos se remite precisamente al desplazamiento de todo valor humano que resulta, según él, de la prevalencia de las convicciones cristianas.

> Pensando de dónde puede provenir el que en aquella época los hombres fueran más amantes de la libertad que en ésta, creo que procede de la misma causa por la que los hombres actuales son menos fuertes, o sea, de la diferencia entre nuestra educación y la de

[48] Berlin (1983), pp. 115 y 118.

> los antiguos, que está fundada en la diversidad de ambas religiones. Pues como nuestra religión muestra la verdad y el camino verdadero, esto hace estimar menos los valores mundanos, mientras que los antiguos, estimándolos mucho y teniéndolos por el sumo bien, eran más arrojados en sus actos. Esto se puede comprobar en muchas instituciones, comenzando por la magnificencia de sus sacrificios y la humildad de los nuestros, cuya pompa es más delicada que magnífica y no implica ningún acto feroz o gallardo. Allí no faltaba la pompa ni la magnificencia, y a ellas se añadía el acto de sacrificio, lleno de sangre y de ferocidad, pues se mataban grandes cantidades de animales, y este espectáculo, siendo terrible, modelaba a los hombres a su imagen. La religión antigua, además, no beatificaba más que a hombres llenos de gloria mundana, como los capitanes de los ejércitos o los jefes de las repúblicas. Nuestra religión ha glorificado más a los hombres contemplativos que a los activos. A esto se añade que ha puesto el mayor bien en la humildad, la abyección y el desprecio de las cosas humanas, mientras que la otra lo ponía en la grandeza de ánimo, en la fortaleza corporal y en todas las cosas adecuadas para hacer fuertes a los hombres[49].

El despliegue público y ceremonioso, casi sacro, en la celebración de la gloria mundana gesta hombres valerosos y decididos, dispuestos a arriesgar hasta su propia alma en defensa de la patria, y, en un contexto republicano, de la libertad. La gloria se localiza en este mundo en el aparecer y ser visto pleno de *virtù*, como merecedor de honores y tributos en las plazas públicas, y en el escenario común de una historia compartida y permanentemente recordada, reconcentrada en los nombres beatificados de los próceres y mártires de la patria.

Ahora bien, podría parecer que la consecución de la gloria estuviera reñida con un componente importante de la *virtù*. Esto porque la gloria no es independiente del juicio de otros, en tanto se remite a la percepción pública o histórica de los hombres. En este sentido, la gloria parecería no corresponder con un elemento constituyente de la *virtù* al no ser exclusivamente el resultado de "armas propias". Aquí es necesario revisar uno de los pasajes más famosos de toda la obra de Maquiavelo, aquel que se refiere al amor y al temor.

> Surge de esto una duda: si es mejor ser amado que temido o viceversa. La respuesta es que convendría ser lo uno y lo otro; pero como es difícil combinar ambas cosas, es mucho más seguro ser temido que amado cuando se haya de prescindir de una de las dos. [Porque] los hombres tienen menos miedo de ofender al que se hace

[49] *Discursos* (1987), p. 188.

> querer que al que se hace temer; porque el amor está mantenido por un vínculo de obligación que, dada la malicia humana, se rompe por cualquier motivo de utilidad propia; pero el temor se mantiene gracias al miedo al castigo que no nos abandona jamás.
> Debe, no obstante, el príncipe hacerse temer de manera que si no se gana el amor, evite el odio; porque puede muy bien ser temido y a la vez odiado; lo que conseguirá siempre que se abstenga de tocar los bienes y las mujeres de sus ciudadanos y de sus súbditos[50].

El odio de los súbditos es peligroso porque estimula el deseo de venganza o de rebelión, y además linda con la envidia, fuente de murmuraciones conspiratorias como con las que tuvo que lidiar Moisés. El amor, en cambio, linda con el desprecio, que rebaja la autoridad y la debilita. Pero la razón principal que ofrece Maquiavelo para preferir el temor al amor para asegurar el poder del príncipe es que el amor se da libremente y establece un "vínculo de obligación" (*vinculo di obbligo*), con lo cual quiere decir que depende del reconocimiento del otro[51]. Es decir,

> el amor depende de quien ama, de aquel que lo da. A través suyo, el hombre manifiesta la zona más independiente de su interioridad. Es por eso que el príncipe no puede suscitar, por su propia fuerza, el amor de los demás. Ello escapa a sus posibilidades; es, estrictamente, una fuerza extraña, externa a él. Forma parte de la fortuna. ¿Qué puede hacer con su virtud? Puede crear un sentimiento distinto al amor, pero que tiene sus mismos efectos de dependencia: el miedo. La práctica del terror tiene por objeto instalar en la intimidad de cada cual al miedo, y, con ello, hacerlo dependiente del poder[52].

Debe conjugarse esta conceptualización del amor y del temor, y su relación con el odio, con la obtención de la gloria. Según Maquiavelo, los hombres pasan con suma facilidad del amor y el miedo al desprecio y al odio. Precisamente, sólo la gloria es lo que permite ser temido sin ser odiado. Es, más bien, la situación a la que accede aquel que logra ser temido sin ser odiado, y que despliega su *virtù* de manera pública, especialmente en la trascendencia histórica. La gloria surge de otros, pero no es como el amor que se da libremente, sino que es compatible con la coerción, e incluso con el uso del terror, y es el polo opuesto del desprecio. De un modo importante, la gloria de un príncipe no requiere el amor de sus súbditos, puesto que es una forma de veneración que se manifiesta en un temor

[50] *El Príncipe* (1993), pp. 67-68.

[51] Tal como anota E. N. Girardi en su edición crítica de *Il Principe e Discorsi* (1967), p. 180.

[52] Godoy (1983), p. 13.

reverencial carente de odiosidad. La gloria se puede suscitar; el amor, no. La imagen que se viene a la mente es más cercana al Yahveh del Libro de Job, que al Jesús de las bienaventuranzas.

Coerción y consentimiento

La gloria constituye una magistral combinación de coerción y consentimiento, en tanto involucra el uso de la fuerza en pos de la adquisición de obediencia, y en último término de lealtad. Dado que es un avezado intérprete de Maquiavelo, quizás no es coincidencia que éstos sean precisamente los términos en los cuales Gramsci desarrolla su teoría de la hegemonía[53]. Bajo el prisma de la teoría gramsciana, se aclaran ciertas ambigüedades en el pensamiento de Maquiavelo, particularmente en lo que dice relación con su concepción del poder y de la gloria. No se trata de un asunto meramente terminológico: la formulación del concepto gramsciano de "hegemonía" —que no se pretende más que bosquejar aquí— ilumina temas de fondo relativos a la concepción de lo político de Maquiavelo[54].

Según Gramsci, el Estado —entidad hegemónica por excelencia— es una combinación de fuerza y consentimiento, y por esto la hegemonía es una categoría de análisis de la autoridad política, la cual puede ser entendida en dos sentidos. Por un lado se refiere a la dominación, a la existencia de un poder hegemónico que es capaz de dominar a las fuentes alternativas de poder. Pero también debe ser entendida como un tipo de liderazgo que admite el consentimiento, y que en su formulación más estricta lo requiere. Es decir, la hegemonía, en la significación más profunda y original que le da Gramsci, exige el consentimiento activo por parte de la comunidad, es decir, la existencia de una voluntad colectiva alrededor de la cual diversos sectores de la sociedad se unen. En este sentido, una concepción hegemónica constituye una visión de mundo, o para ser más específico, una visión relativamente consistente y sistemática de lo político, que no sólo tiene injerencia sobre el pueblo, sino que además sirve como un principio de organización de las instituciones socio-políticas. Esta concepción hegemónica se construye, en la imaginería de Maquiavelo, usando las enseñanzas del centauro Quirón, quien encarna, al ser "medio bestia y medio hombre", la doctrina de *El Príncipe*: "hay dos modos de combatir: uno con las leyes;

[53] Véase Gramsci (1978), pp. 36-38.

[54] Para uno de los pocos trabajos detallados dedicados a la relación entre Maquiavelo y Gramsci —aunque con mayor énfasis en este último— véase Fontana (1993).

el otro con la fuerza; el primero es propio de los hombres, el segundo de las bestias; pero, puesto que el primero muchas veces no basta, conviene recurrir al segundo. Por lo tanto es necesario que un príncipe sepa actuar según convenga, como bestia y como hombre. [...] [S]in ambas naturalezas no podrá mantener su poder"[55].

Como es bien sabido, en *El Príncipe* Maquiavelo se concentra especialmente en "príncipes nuevos", es decir, ya sea en fundadores de principados o en conquistadores de nuevos territorios. Esto porque la situación de un príncipe nuevo contempla las mayores dificultades para el establecimiento y retención del poder de un gobernante único, y por lo tanto mayores oportunidades para acceder a la gloria: a mayor dificultad, mayor recompensa para el éxito. En lo medular, Maquiavelo recomienda que un príncipe nuevo prescinda en la mayor medida posible de la asistencia de otros y que configure su poder en forma autónoma. Como se ha visto, éste es un componente esencial de la *virtù* de un príncipe, e incluye, crucialmente en este contexto, la independencia del príncipe en relación a sus súbditos. En *El Príncipe*, en efecto, se recomienda establecer la dependencia total de los súbditos respecto del príncipe. Es una hegemonía basada en la fuerza, la coerción, y se refiere a la posición dominante del príncipe: su independencia, su autarquía y autonomía, frente tanto a poderes extranjeros como a los deseos de los súbditos. Los súbditos del príncipe, de hecho, son "armas ajenas", tal como los ejércitos extranjeros. El príncipe debe ser capaz de utilizar a sus súbditos en la medida en que sustenten su poder, en el mismo sentido en el cual debe utilizar a las potencias extranjeras; utilizar, sin que en ningún momento llegue a depender de ellos, o estar sujeto a su voluntad.

De tal manera, se trata de una hegemonía fundada en la determinación de la voluntad de los súbditos a través del miedo, al punto que éstos no puedan siquiera pensarse a sí mismos como partícipes de una comunidad en forma independiente del príncipe, instaurando una lógica, por ejemplo, del estilo "Yo, o el caos". Se busca que la misma existencia de la comunidad se remita a su relación con el príncipe: "un príncipe prudente deberá encontrar un procedimiento por el cual sus ciudadanos, siempre y en toda circunstancia, necesiten de él y del Estado; y así siempre le serán fieles"[56]. Se genera la fidelidad a través del ejercicio del poder en forma virtuosa, haciendo uso de lo bestial y lo humano para este propósito, combinando a gran efecto

[55] *El Príncipe* (1993), pp. 70-71. Gramsci utiliza precisamente esta imagen del centauro para explicar su concepto de hegemonía. Gramsci (1978), p. 36.

[56] *El Príncipe* (1993), p. 41.

fuerza y consentimiento, tal como se contempla en la hegemonía gramsciana.

Resulta útil y explicativo, por ende, aplicar esta concepción de lo hegemónico al pensamiento de Maquiavelo, cosa que por lo demás el mismo Gramsci hace. El momento de la fuerza, y el momento del consentimiento, son partes del mismo concepto de hegemonía. Así es posible discernir argumentos paralelos, aunque distintos, en *El Príncipe* y en los *Discursos*. Por "momentos" no se quiere decir estadios cronológicos, sino más bien ontológicos, relativos al concepto de hegemonía. En otras palabras, son componentes del mismo concepto, que lo constituyen y lo definen.

Revisar en conjunto *El Príncipe* y los *Discursos* devela los elementos constitutivos de la hegemonía, puestos en ejecución en vistas a objetivos dispares y no compatibilizables. La *virtù* del príncipe se dirige a establecer una cierta relación hegemónica que es distinta a la defendida en los *Discursos* para un régimen republicano, aunque en ambos casos se conciba el sustento de la autoridad como la organización y reproducción de un orden hegemónico. Para establecer y mantener la autoridad del Estado, es necesario legitimarlo. La legitimación, en último término, se deriva de la aprobación por parte de los súbditos o ciudadanos de un Estado, expresada en la lealtad al príncipe o al régimen republicano. El objetivo último del príncipe, para mantenerse en el poder, es la conquista de la lealtad ciudadana a través del miedo —es decir, de la crueldad bien usada— y de un ordenamiento legal *ad hoc* que se respeta o no de acuerdo a la necesidad. En el mismo sentido, una república se sostiene a través del tiempo en la medida en que es capaz de acaparar la lealtad ciudadana a sus instituciones y principios de organización, que en este caso se refieren a la protección de la vida libre.

Pero la gran diferencia es que un príncipe adquiere la lealtad de sus súbditos al establecer una relación de dependencia entre los súbditos y él, cosa que le permite mantenerse como un gobernante autónomo y autárquico, para lo cual utiliza la fuerza, el engaño y la injusticia —o el consenso, la verdad y la justicia— de acuerdo a lo que le convenga. Esto se explicita en los primeros capítulos de *El Príncipe*, donde Maquiavelo describe cómo debe actuar un príncipe que se apodere de un Estado nuevo. Maquiavelo deja en claro que es sumamente difícil controlar una comunidad que está acostumbrada a vivir en libertad, es decir, una república. Las soluciones que propone son particularmente decidoras: 1) Ir a vivir en ellas: así el príncipe puede establecer una relación de dependencia directa entre sí y el pueblo recientemente conquistado; 2) Establecer colonias: es decir contaminar la cultura política de un pueblo acostumbrado a vivir en libertad (por

la prevalencia de prácticas y costumbres republicanas) con población leal al príncipe (sumisa y servil respecto de él); 3) Destruirlas: la hegemonía en su versión de dominación más descarnada[57].

En cambio, una república adquiere la lealtad de sus ciudadanos a través de buenas leyes, de un sistema institucional que proteja el bien común. Una comunidad republicana encarna un régimen autónomo y autárquico en el sentido de que se rige a sí mismo, puesto que no depende de "armas" exógenas[58]. Nótese la similitud con el príncipe, quien también busca la independencia. Quiero enfatizar, sin embargo, que la hegemonía que sustenta el poder de un príncipe es fundamentalmente diferente en su contenido a la hegemonía republicana. En una república, la concepción hegemónica que debe predominar es, en términos muy generales, el amor a la patria, que se expresa en amor al bien común, en un espíritu cívico de común defensa de la libertad: una verdadera cultura política de apreciación por la vida libre. Así, la *virtù* en la república ya no es la misma *virtù* del príncipe, aunque ambas tienen aspectos comunes. Esto se explica porque la *virtù* republicana se remite a los ciudadanos de una república, quienes en conjunto asumen un compromiso con un proyecto político del cual son corresponsables y al que le deben lealtad. Una república se sostiene a través del tiempo en la medida en la cual la *virtù* republicana es hegemónica en una comunidad política:

> lo que hace grandes las ciudades no es el bien particular, sino el bien común. Y sin duda este bien común no se logra más que en las repúblicas, porque éstas ponen en ejecución todo lo que se encamine a tal propósito, y si alguna vez esto supone un perjuicio para este o aquel particular, son tantos los que se beneficiarán con ello que se puede llevar adelante el proyecto pese a la oposición de aquellos pocos que resulten dañados. Lo contrario sucede con los príncipes, pues la mayoría de las veces lo que hacen para sí mismos perjudica a la ciudad, y lo que hacen para la ciudad les perjudica a ellos[59].

Más aún, lo que al príncipe le conviene es "mantener al Estado dividido, y que cada territorio y cada provincia le reconozca sólo a él"[60], desarticulando de este modo toda cultura de libertad y de sentido de intereses comunes. Esto porque ser dependiente del poder significa, bajo los

[57] *El Príncipe* (1993), pp. 9-10 y 21.

[58] De aquí la insistencia de Maquiavelo en la necesidad de una milicia republicana compuesta por ciudadanos comunes para una defensa adecuada de la vida libre. Véase, por ejemplo, *Discursos* (1987), pp. 245-247.

[59] *Discursos* (1987), p. 186.

[60] *Discursos* (1987), p. 186.

mismos preceptos de Maquiavelo, no ser libre, siguiendo la concepción republicana de libertad a la que adhiere; es decir, ser libre quiere decir ausencia de dominación, tanto para un cuerpo político como un todo, como para ciudadanos individuales[61].

Se entiende, entonces, que los esfuerzos de un príncipe nuevo, en un territorio acostumbrado a vivir en libertad, deben estar dirigidos precisamente a deshabituar al pueblo a la vida libre, lo cual es extremadamente difícil, por lo que en muchas circunstancias es preferible simplemente destruirlas:

> Y quien se apodera de una ciudad acostumbrada a vivir libre y no la destruye, que espere a ser destruido por ella; ya que siempre, en caso de rebelión, se apoyará en el nombre de la libertad y en sus antiguas instituciones; cosas ambas que no se olvidan por mucho tiempo que pase y por muchos beneficios que se reciban. Y por mucho que se haga o se prevea, si no se disgregan o dispersan sus habitantes, nunca olvidarán ni aquel nombre ni aquellas instituciones, y a la menor ocasión recurrirán a ellas como lo hizo Pisa luego de cien años de sometimiento a los florentinos. Pero cuando las ciudades o provincias están acostumbradas a vivir bajo un príncipe, y la familia se ha extinguido, estando por un lado acostumbrados a obedecer y por otro no teniendo a su viejo príncipe, no se ponen de acuerdo para elegir de entre ellos a otro, ni saben vivir libres: así que son siempre más lentos a la hora de tomar las armas y un príncipe puede con más facilidad conquistarlos y hacerlos suyos. En cambio en las repúblicas hay mayor vida, más odio, más deseo de venganza; no las deja, ni puede dejarlas descansar el recuerdo de la antigua libertad: así que el camino más seguro es destruirlas o vivir en ellas[62].

Se deduce, por ende, que un príncipe avezado intentará por todos los medios a su alcance debilitar la pasión por la libertad propia de un régimen efectivamente republicano, puesto que la seguridad de su poder requiere una cultura política de la sumisión profundamente arraigada. Ésta es la hegemonía propia de un principado.

Lo interesante es que, en los términos de los *Discursos*, lo que hace tal príncipe es introducir la corrupción en la comunidad política. El estar acostumbrado a obedecer y ser incapaz de defender la vida libre es una de

---

[61] Para una discusión de la concepción de libertad personal y política en Maquiavelo y en la tradición republicana en general, véase Skinner (1983, 1984 y 1990); y Pettit (1997), donde se argumenta que esta versión de la libertad quebraría la dicotomía entre libertad "positiva" y "negativa" introducida por Berlin (1969).

[62] *El Príncipe* (1993), pp. 20-21.

las características centrales de un ciudadano corrupto. Cuando esta condición predomina, se puede hablar de un pueblo corrompido, que aunque alcance la libertad, muy difícilmente se mantendrá libre:

> Y debe tomarse como un presupuesto certísimo que una ciudad corrompida que viva bajo un príncipe no podrá llegar a ser libre aunque ese príncipe desaparezca con toda su estirpe, por lo que conviene que un príncipe suceda a otro, pues no descansará hasta crear un nuevo señor [...][63].

> Y se puede llegar a esta conclusión: cuando la materia no está corrompida, las revueltas y otras alteraciones no perjudican; cuando lo está, las leyes bien ordenadas no benefician, a no ser que las promueva alguno que cuente con la fuerza suficiente para hacerlas observar hasta que se regenere la materia, lo que no sé si ha sucedido o si es posible que suceda, porque vemos, como decíamos antes, que una ciudad en decadencia por corrupción de su materia, si vuelve a levantarse es por la virtud de un hombre vivo, y no por la virtud del universal que sostenga las buenas leyes, y tan pronto como él muere, se vuelve a los malos hábitos del pasado [...]. La causa es que no puede haber un hombre de vida lo suficientemente larga como para acostumbrar bien una ciudad por mucho tiempo mal acostumbrada[64].

Así, se requiere un hombre de inusitada *virtù* para fundar un régimen político libre, y especialmente para restaurar una comunidad política corrompida por un príncipe.

Centralmente, la condición necesaria para la libertad es la igualdad cívica, cuya posibilidad un príncipe destruye al convertirse en gobernante único, y al hacer lo posible por mantener satisfechos los deseos de los nobles. La dificultad radica en que "un príncipe ha de estimar a los nobles pero no hacerse odiar por el pueblo"[65]. Por el contrario, aquel que quiera fundar una república debe hacer todo lo que esté a su alcance para igualar las condiciones ciudadanas: "la corrupción y la falta de aptitud para la vida libre nacen de la desigualdad que existe en la ciudad, y para establecer la igualdad es preciso recurrir a muchas medidas excepcionales, que pocos saben o quieren usar [...]"[66].

El dilema de la fundación republicana es, entonces, encontrar a un hombre que sea capaz de utilizar medios malos con buenos fines, y restrin-

---

[63] *Discursos* (1987), p. 81.
[64] *Discursos* (1987), p. 83.
[65] *El Príncipe* (1993), p. 77, y *passim* Cap. XIX.
[66] *Discursos* (1987), p. 83.

gir el uso del mal una vez que un régimen político republicano esté consolidado. Debiera de ser notorio, entonces, que los fundadores de repúblicas, descritos con tanta elocuencia y explícita aprobación en los primeros capítulos de los *Discursos*, no pueden ser asimilados al personaje descrito en *El Príncipe*, aunque ciertamente ambos llevan a cabo actos de inusitada violencia. Las recomendaciones en *El Príncipe* están dirigidas al establecimiento duradero de un principado, cuyos mecanismos de asentamiento son diametralmente opuestos a los basamentos de un régimen republicano. No hay ninguna sugerencia en *El Príncipe* de que un líder que siga las recomendaciones de Maquiavelo en ese texto se reinvente como fundador de una república. Al contrario, todo lo que hace el príncipe para asentar su poder dificulta en extremo, según los términos de los *Discursos*, la posibilidad de configurar la vida libre propia de una república, al corromper todo vestigio de amor a la libertad sustituyéndolo por lealtad irrestricta al príncipe: "Un pueblo acostumbrado a vivir bajo un príncipe, si por casualidad llega a ser libre, difícilmente mantiene la libertad"; "Un pueblo corrompido que ha alcanzado la libertad, muy difícilmente se mantendrá libre"[67].

Lo que se descubre aquí, entonces, es que la *virtù* máxima, cuyo premio es la gloria, se manifiesta precisamente en la modificación de la cultura política de un pueblo, ya sea en dirección de la libertad o de la sumisión. Se trata de la posibilidad de alterar en forma profunda y permanente los términos de la hegemonía. Un príncipe que logra establecer y consolidar su poder sobre un pueblo acostumbrado a la libertad, se llena de gloria, tanto como un fundador o restaurador que es capaz de instalar la vida libre. El acto genuinamente político y el que llena de esplendor al agente es aquel que se dirige a la innovación, con el propósito de fijar la permanencia de un nuevo orden, sorteando los peligros que todo cambio precipita al abrirle las puertas a la fortuna[68]. El objetivo es siempre lo permanente y lo duradero, y en su establecimiento, sea una república o un principado, se recibe la máxima recompensa: la gloria.

Conclusión

Reconocer la gloria como fin último de lo político en la interpretación de Maquiavelo permite, entonces, explicar al menos parcialmente las tensiones entre *El Príncipe* y los *Discursos*. La gloria puede ser alcanzada de diversas maneras, y ella depende de las circunstancias en las que los

[67] Títulos de los capítulos 16 y 17 del Libro I de los *Discursos* (1987), pp. 77 y 81.
[68] Véase Pocock (1975), p. 160.

hombres se aboquen a su consecución. La gloria puede ser conseguida tanto por un individuo que toma posesión de un Estado como por alguien que funda una república o la restaure. Luego de relatar el episodio de Spurio Casio y Manlio Capitolino, quienes intentaron sin éxito por la resistencia del pueblo "hacerse con un poder extraordinario en Roma"[69], Maquiavelo concluye "que se han de emplear distintos procedimientos para buscar la gloria en una ciudad corrompida y en una que viva según ordenamientos políticos [es decir, una república]"[70]. Seguidamente, anota un principio ya contenido en *El Príncipe*, y lo identifica, al ser "casi igual", con su primera conclusión: "que los hombres, en todas sus acciones y sobre todo en las grandes, deben tener en cuenta los tiempos y acomodarse a ellos"[71]. Es decir, la gloria puede ser conseguida a través de medios diferentes que deben adecuarse a las circunstancias. Esto explicaría por qué para Maquiavelo tiene sentido que un personaje como el descrito en *El Príncipe* pueda acceder a la gloria, tanto como el fundador de una república, aunque sus actos tienen objetivos y motivaciones radicalmente distintos. Todo depende de las circunstancias, de la cultura política, en las cuales se intente actuar de una u otra manera.

En fin, puesto que Florencia "no ha conocido gobierno por el cual pudiera ser considerada verdaderamente como una república", que siempre ha vivido "bajo el dominio de otro" y sumida en "malos usos" [72] —es decir, es corrupta—, quizás lo más acorde a su condición es precisamente un príncipe. Su circunstancia, posiblemente, sea más susceptible a la grandeza de un príncipe que a la gloria compartida de la vida libre generada por el fundador de una república. Maquiavelo, por lo tanto, le ofrece a Florencia en *El Príncipe* lo que está capacitada para recibir a través de un Lorenzo de Médicis apropiadamente instruido en la *virtù*: un príncipe glorioso.

Referencias bibliográficas

Arendt, Hanna. *Sobre la Revolución*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

——— *La Condición Humana*. Barcelona: Editorial Paidós, 1998.

Berlin, Isaiah. "Two Concepts of Liberty". En I. Berlin, *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969, pp. 118-172.

——— "La Originalidad de Maquiavelo" En I. Berlin, *Contra la Corriente: Ensayos sobre Historia de las Ideas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 85-143.

[69] *Discursos* (1987), p. 327.
[70] *Discursos* (1987), pp. 328-329.
[71] *Discursos* (1987), p. 329.
[72] *Discursos* (1987), p. 147.

De Grazia, Sebastian. *Machiavelli in Hell*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

Fontana, Benedetto. *Hegemony and Power. On the Relation between Gramsci and Machiavelli*. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1993.

Garver, Eugene. *Machiavelli and the History of Prudence*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987.

Godoy Arcaya, Óscar. "La Previsión del Futuro en Maquiavelo". *Revista de Ciencia Política*, Vol. V, Nº 2, 1983, pp. 5-21.

Gramsci, Antonio. *La Política y el Estado Moderno*. México: Premia Editora, 1978.

Machiavelli, Niccolò. *Il Principe e Discorsi*. Edición crítica de E. N. Girardi. Brescia: La Scuola Editrice, 1967.

——— *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

——— *Escritos Políticos y Vida de Castruccio Castracani*. México: Seminario de Cultura Mexicana, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991a.

——— *Escritos Políticos Breves*. Madrid: Editorial Tecnos, 1991b.

——— *El Príncipe*. Madrid: Editorial Tecnos 3ª edición, 1993.

Mansfield, Harvey C. *Machiavelli's Virtue*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

Pettit, Philip. *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Pitkin, Hannah Fenichel. *Fortune is a Woman. Gender and Politics in the Thought of Niccolò Machiavelli*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press, 1984.

Pocock, J. G. A. *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

Schmitt, Carl. *La Dictadura desde los Comienzos del Pensamiento Moderno de la Soberanía hasta la Lucha de Clases Proletaria*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

Skinner, Quentin. "Machiavelli on the Maintenance of Liberty". *Politics* 18, 1983, pp. 3-15.

——— "The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives". En Richard Rorty, J. B. Schneewind y Quentin Skinner, eds., *Philosophy in History*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984, pp. 193-221.

——— "The Republican Ideal of Political Liberty". En Gisela Bock, Quentin Skinner y Maurizio Viroli (eds.), *Machiavelli and Republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 293-309.

——— *Maquiavelo*. Madrid: Alianza Editorial, segunda reimpresión, 1995.

Tito Livio. *Historia de Roma desde su Fundación*. Libros I-III. Madrid: Editorial Gredos, 1990.

Viroli, Maurizio. "Machiavelli and the Republican Idea of Politics". En Gisela Bock, Quentin Skinner y Maurizio Viroli (eds.), *Machiavelli and Republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 143-171.

——— "The Revolution in the Concept of Politics". *Political Theory*, Vol. 20, Nº 3 (agosto 1992), pp. 473-495.

——— *Machiavelli*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Walzer, Michael. "Political Action: The Problem of Dirty Hands". En Marshall Cohen, Thomas Nagel y Thomas Scanlon (eds.), *War and Moral Responsibility*. Princeton: Princeton University Press, 1974, pp. 62-82.

——— *Exodus and Revolution*. Nueva York: Basic Books, 1985. □

EL LECTOR DE KAFKA

Marco Antonio de la Parra

La edición definitiva en alemán de la obra de Franz Kafka ha generado la posibilidad de una relectura de sus novelas, publicadas en una nueva traducción al español, desde la perspectiva que otorga un siglo que termina. La poderosa vigencia de su propuesta, la infinita posibilidad de interpretaciones de una obra casi en su mayoría inconclusa, lo convierten en uno de los autores más importantes del siglo, fundamental. Este artículo intenta comentar esa relectura, su atractivo, el juego de espejos que la escritura de Kafka propone al lector y su inquietante secreto jamás develado.

Ya no es posible escribir sobre Kafka. Quizás se ha abusado tanto de su nombre que se ha terminado transformándolo en un adjetivo. Quizás, lo peor, se le haya dejado de leer, se le dé por leído. Todo el mundo dice "kafkiano" como si fuese un apelativo redundante, algo dado por entendido, un equívoco más en un mundo que ya ni siquiera es literario. George

MARCO ANTONIO DE LA PARRA (1952). Psiquiatra, escritor y dramaturgo. Autor de numerosas piezas teatrales como *La Secreta Obscenidad de Cada Día, La Pequeña Historia de Chile* y *La Vida Privada*, aparte de novelas y libros de cuentos como *Las Novelas Enanas* (Ed. Alfaguara, 2000).

Steiner, cuando abre un nuevo ensayo sobre *El Proceso*[1] asegura que no es plausible decir nada nuevo sobre esta novela. Lo impresionante es que la novela, como toda la obra escrita por Franz Kafka, exigua e imprecisa, resista tanta crítica, tanta nota, tanto análisis, persistiendo independiente, prueba feroz que la lectura es la única posibilidad real de una obra de arte y que la crítica, la filología, sigue siendo, casi, un asunto tan demencial como los propios laberintos de los personajes que Kafka denominó K., *la letra en que quedó atrapado el siglo*[2].

Juego torpe de fin de un milenio, preguntarse quién quedó en pie después de tanto libro, tanto autor, tanto gesto noble o perverso. La pregunta tonta de siempre, el libro que te llevas, el sobreviviente, el incendio de la biblioteca del siglo. Franz Kafka en pie, como en sus fotografías, el hombre alto, de pelo aplastado sobre sus sienes, a veces guapo, siempre enigmático, con un remoto aire de murciélago, a veces un ángel, en otras triste, con su tuberculosis a cuestas y las orejas puntiagudas, los labios finos y los ojos demasiado grandes como para no inquietar al que lo mira. En más de alguna de sus fotografías uno de sus ojos brilla más que el otro y nos percatamos que no nos está mirando, ni siquiera al fotógrafo. Apenas se ha permitido una sonrisa remota, la misma de la Mona Lisa. Está ahí pero no está. Está atrapado dentro suyo. O escondido, que de alguna forma es lo mismo, desconocemos la amenaza, su ubicación, el motivo. Su apariencia es sólo el disfraz, el error, quizás todo lo escrito sobre él sea una pista falsa.

Quizás sea cierto lo que dice Steiner: "no es plausible decir algo nuevo"[3].

Quizás sea peor, no sólo que no sea plausible sino que no corresponda. Quizás lo urgente es leerlo y sólo se pueda ser su lector.

Escribo estas notas después de leer (y releer, pero quién sabe si la relectura es posible, sobre todo de Kafka) lo que será, o pretende ser, la edición final en castellano de la obra completa de Franz Kafka (al fin su nombre y apellido), a cargo de Jordi Llovet[4], y concebida a partir de la cuidadosa traducción y revisión de la edición crítica completa y definitiva en alemán, la llamada *Kritische Ausgabe, Schriften, Tagebücher, Briefe*, publicada en Frankfurt am Main por la editorial S. Fischer a partir de 1982 que no incluye, hasta ahora, los escritos de Franz Kafka en su calidad de abogado, los informes realizados sobre riesgos de accidentes en el trabajo,

---

[1] George Steiner, "Notas sobre 'El Proceso' de Kafka" (1997).

[2] Ibídem.

[3] Ibídem.

[4] Franz Kafka, *Obras Completas*, dos tomos (1999), edición dirigida por Jordi Llovet.

para nada desconectados de su obra y reconocibles absolutamente en relatos de la fuerza arrolladora de textos como *En la Colonia Penitenciaria*.

Alguna vez, hace más de diez años, recorrí la obra de Kafka en las traducciones que se podía conseguir y con las cuales se armó el juego de dos tomos que publicó Editorial Planeta en 1972 y 1976[5]. Entre los muchos traductores estaba Juan Rodolfo Wilcock, tan admirado por Borges, autor argentino de tardío reconocimiento. Se basaban en la edición bien intencionada y prolija hasta donde se pudo, hecha por Max Brod, su amigo más cercano, el traidor legendario a la solicitud ambigua de Kafka de la desaparición de todo aquel material que no había sido adecuadamente acabado y corregido. Fallecido Brod en Israel en 1968 se comenzó el trabajo de rescate de la obra de Kafka, sabiendo que varios borradores y cartas habían sido destruidos por la persecución nazi, que llevó a la muerte a sus familiares, sus amores, sus amigos, dejando prácticamente sin huella la estirpe de los Kafka sobre esta tierra. Hace unos años, lo mismo, oí la leyenda que una sobrina de Kafka vivía en las torres de la remodelación San Borja, cerca de la casa central de la Universidad Católica de Chile. Alguien la habría conocido y no se le conocía descendencia. Es posible. Los chilenos sabemos que Kafka nos resulta perturbadoramente familiar. A todo Occidente Kafka le resulta perturbadoramente familiar. Un realista cruel, un cronista más que un fabulador. Aunque, leído intentando leerlo de verdad (lo que su habilidad narrativa desafía), nos damos cuenta de que sus pliegues son múltiples.

De esa lectura lejana que intentaba ser profunda resultó un articulito más psicopatológico que literario llamado *El Cuerpo de Kafka*[6]. La resonancia de lo físico en el corpus kafkiano es omnipresente y, leído ahora, me motivó al oficio de lector ingenuo (el lector único *plausible*, me gusta el adjetivo de Steiner, o de su traductor, vaya a saber uno) de sus novelas, el único tomo traducido al español por Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores, publicado en Madrid en 1999. El tomo incluye: *El Desaparecido* (la que caprichosamente Max Brod en un intento "plausible" de provocar una recepción mayor por el público tituló *América*); además *El Proceso* y *El Castillo*. La traducción, encargada a Miguel Sáenz, a quien debemos un trabajo impagable con Günter Grass y, sobre todo, con Thomas Bernhard, quizás el autor más kafkiano después de Kafka mismo y quien cierra el siglo austríaco, el numerado siglo XX, con otra obra de dolor y ferocidad comparable.

Esta traducción constata la sensación de Franz Kafka como un permanente hallazgo. El trabajo de traducción intenta (no puedo asegurar que

[5] Franz Kafka, *Obras Completas* (1972 y 1976), edición de Carlos Pujol.
[6] Marco Antonio de la Parra, "El Cuerpo de Kafka" (1984).

lo consigue, mi alemán no existe) conservar la sintaxis particular de la escritura de Franz Kafka y el uso alemán de las comillas como signo tipográfico para separar los diálogos, provocando lo que el autor manifestó como su deseo en varias ocasiones: una página de densidad embriagadora, un bloque de texto que absorbiese una construcción llena de frases subordinadas, incoherencias sintácticas y discretas violaciones de las reglas normativas del alemán culto, renunciando prácticamente del todo al uso de las metáforas y los adornos de todo tipo, recordando (sugiero leerlo en voz alta) el escrito notarial, la demanda judicial, el estilo ampuloso y retorcido de los expedientes legales que terminan por ocultar la pista intentando ser precisos en su evidencia.

Quizás en este trabajo estilístico tan demandante haya que rastrear la brutal modernidad de Franz Kafka. En vida publicó muy poco, sólo relatos en los que ya puede verse su obsesión por lo inquietante a partir no sólo de lo relatado sino de la forma de relatarlo. La influencia de Flaubert es evidente, el trabajo del detalle de la lengua eliminando rebuscamientos y buscando una emoción que el solo modo de usar las palabras provoque. Los argumentos de Kafka ya no importan. Relatar de qué trata *El Desaparecido* es imposible; *El Proceso* se puede jactar de evadir la esclavitud de la explicación tanto como Josef K. desconoce los motivos de su procesamiento; *El Castillo* se convierte en una lectura, en un relato abusivo, laberíntico, en otras es francamente humorístico, sin descartar la lectura erótica desenfadada. Su protagonista, K. el agrimensor, en otras traducciones el topógrafo, no consigue encontrar su sitio ni importa.

Duele más leer estas novelas cuando se sabe que, en el fondo, no existen. Franz Kafka no las había terminado, están las tres inconclusas y apenas se pueden leer, con cierta precisión aceptada de parte de su autor, algunos sectores de *El Proceso*. La petición de que fueran quemadas puede leerse como un giro cínico, pero, mientras más se entra en el mundo kafkiano (más allá del manoseado adjetivo) más se comprueba el horror de la obra inacabada, la sensación de asistir a fragmentos de una escritura quizás imposible.

El Desaparecido comienza con ese capítulo que Kafka publicó en vida como un relato independiente, “El Fogonero”, donde nos encontramos con ese fraseo imperdonable del autor, esa búsqueda de la masa densa de palabras en que tanto el protagonista como el lector quedasen atrapados como en un sueño, ante lo inefable, lo que desconoce el lenguaje, la calidad intraducible del sueño, la paralización del soñante, la condición desvastada y huérfana del sujeto contemporáneo, aislado en eso que podríamos llamar su Yo, con perdón de un Freud que aún en esas fechas no terminaba de

precisar el término, inmóvil frente a una peripecia cuya velocidad iría operando cada vez con más astucia estilística el gran escritor que fue Franz Kafka y que supo que moría sin conseguir la plenitud de un gesto que no tenía precedentes ni tendría posibles seguidores, el dolor de la lengua como instrumento imposible y de la vida, la supuesta realidad, como gesticulación, ensamblaje, ilusión, acuerdo de las partes, frente a la cual toda resistencia es absurda.

Karl, el protagonista, interroga desesperado al fogonero: "¿Por qué no dices nada?"; le pregunta, "¿Por qué lo toleras todo?"[7].

Y más adelante:

"Has sido víctima de una injusticia, más que nadie en este barco, lo sé perfectamente" (...) "Pero tienes que defenderte, decir sí o no, de lo contrario la gente no tendrá la menor idea de la verdad. Tienes que prometerme que me harás caso, pues yo mismo, y tengo buenas razones para temerlo, ya no podré ayudarte más"[8].

Posible o imposible épica de la indefensión, el fogonero será un personaje cautivo de la propia indiferencia de la estructura argumental de la novela que pasa de una peripecia a otra, reproduciendo la estructura narrativa abusiva de los cuentos orientales. Karl, con K., será llevado en su aventura de un espacio a otro, con una rapidez y una inconsecuencia que recuerda también las películas mudas y, tal vez, la imagen inconsciente de una América imaginaria. Franz Kafka prácticamente no viajó, se movió en el territorio de su lengua, no cruzó jamás el Atlántico. *El Desaparecido* se convierte en una fabulación al borde de lo delirante de una civilización donde lo improbable está por todas partes. El enrolamiento final de Karl en "El Gran Teatro de Oklahoma" no resuelve más que por el camino de la inmersión absoluta en el mundo de la ficción teatral y el espectáculo ambulante una trayectoria donde no divisamos huella en su protagonista de pérdidas, descubrimientos o enfrentamientos. Karl no conmueve, está impávido frente a un mundo por momentos cruel, o tramposo, o básicamente injusto. Como el fogonero, no consigue decir sí o no, sólo moverse, desplazarse cerca del grado cero del dramatismo, en una anulación del vértigo narrativo donde podemos descubrir el futuro Samuel Beckett, el humor de Witold Gombrowicz, la investigación de lo que, décadas después, atribuiremos a la historieta y está en la deuda confesa de Kafka con el teatro yiddish.

Esta escritura incompleta, imperfecta pero tan prolija, subrayando en la lectura ingenua inaudita la relación con un autor que no quiere ser leído,

[7] Franz Kafka, *Obras Completas* (1999), edición dirigida por Jordi Llovet.
[8] Ibídem.

produce el efecto de una escritura de vanguardia que nunca sabremos si Kafka pretendió o sólo, apenas, coincidió. Escribió Kafka en los años más inquietantes e inquietos del siglo, donde la agitación creativa e intelectual encendería las mechas de una pólvora que aún hoy, a comienzos del siglo XXI, no termina de estallar ni encuentra sus herederos legítimos.

Un autor, un escritor, sólo es posible si una época se lo permite. Franz Kafka es hijo estremecido de la suya. Con él, en él, en su propia carne, como los prisioneros de la máquina de torturas de la Colonia Penitenciaria, en su cuerpo, en la manera de escribir desde y con su cuerpo, podemos leer el estado de las cosas, su tiempo que es el nuestro. No hemos terminado aún de asistir a la caída del Imperio Austro-Húngaro. De seguro, aún estamos en las ruinas de la esplendorosa y fugaz Viena de fines del siglo XIX. Seguimos intentando releer sino reescribir a Freud, no conseguimos un urbanismo tan preciso como el que describe el trazado de la Ringstrasse y nos pena la Carta a Lord Chandos de Hofmannsthal, donde el supuesto autor se dirige a su maestro "con el fin de excusarse de haber renunciado a toda actividad literaria"[9].

La escritura se ha vuelto imposible. El pensamiento ya no es creíble y la verdad está puesta en duda absoluta. El orden inmutable del Imperio Austro-Húngaro se desmorona con la lentitud de un enorme dinosaurio. El siglo XX comienza y termina en Sarajevo. En la Praga del Kafka más prolífico coincide un Einstein joven que da charlas a las que el escritor asiste, el alemán es la lengua donde estuvo alguna vez la ilusión del conocimiento. De ese Imperio en ruinas sale el despistado y perplejo Wittgenstein, primero ingeniero de aviación, después polemista y discípulo de Bertrand Russell. Maestro rural por desesperada vocación, arquitecto absurdo y finalmente filósofo casi a su pesar entre las guerras donde cree que lo mejor sería ser médico.

Franz Kafka ha leído devoto a Nietzsche cuando aún está vivo en un sanatorio suizo, totalmente loco, con su archivo entregado a las peligrosas manos de su hermana, la futura amiga de Hitler.

La lengua de Kafka es ese alemán dañado, malherido, el águila bicéfala que ha perdido el vuelo; no le pertenece a su estirpe, es una elección de su padre, el destinatario de esa feroz Carta, Hermann Kafka, el hijo de un carnicero, que no quiere saber de sus tradiciones judías y anuncia el *Bar Mitzvah* de su hijo Franz a sus amigos como *Confirmación*[10]. Franz Kafka es cuidado por una madre que verá morir a dos hermanos pequeños de Franz mientras él crece.

---

[9] Citado por Catherine Mittol, *La Vocación del Escritor* (1993).

[10] George Steiner, "Notas sobre 'El Proceso' de Kafka" (1997).

No encuentro una línea sobre el evidente estado depresivo de esa madre. Sus breves textos autobiográficos denotan la tristeza de una madre que vio morir a sus criaturas en sus brazos sin alcanzar los dos años de edad. Más tarde vendrán las hermanas de Franz. ¿Quién instala en Franz Kafka la culpa del sobreviviente, esa que tan rigurosa y dolosamente describe Elías Canetti en *Masa y Poder*? El padre estricto e indiferente, la madre dolida, temerosa de la muerte de sus crías, la casa habitada por la muerte, la condición límite entre lo judío y lo alemán, cabalgando el checo como una lengua de paso y las profundas raíces hebreas como un estudio difuso y paralelo?

Franz Kafka casi no escribe en sus diarios ni en sus cartas de los hechos contingentes. Sorprenden los testimonios de sus amigos y conocidos de sus contactos con la inquietud socialista y un sionismo más militante. Educado en alemán, queda atrapado en una clase que el siglo XX aislará en Praga, sin tener el desenfado del Rilke vanidoso de esos tiempos, paseándose por las calles de la ciudad bien vestido, con guantes blancos, bastón y monóculo y abierto a la conversación. Coincide con autores como Alfred Kubin, su cercano amigo, dibujante habilidoso y autor de una novela fantástica como *La Otra Parte*, con Georg Trakl, con Gustav Janouch, Franz Werfel e incluso el borrachín insoportable pero genial que era Jaroslav Hasek. Trakl y Rilke serán beneficiarios de los dineros de la fortuna de Ludwig Wittgenstein, deseoso de deshacerse de toda riqueza, despojado, casi un personaje de Kafka, quizás W.

Franz Kafka también, y no es mera coincidencia, intenta el despojo. Su lengua es despojada, su estructura narrativa está despojada, su humor es el despojo. Toda su escritura, la personal o la de ficción, está siempre explorando la pequeñez, la disminución, el aniquilamiento. Canetti, en *El Otro Proceso de Kafka*[11], notable estudio sobre la relación entre el vínculo de Kafka con Felice Bauer y la redacción de *El Proceso*, comenta cómo Franz Kafka precisaba su soledad como un buscado desamparo: “Kafka sólo puede ser su propio centro, en todo momento vulnerable. La vulnerabilidad de su cuerpo, así como de su cabeza, es la condición propiamente necesaria para su arte de escribir” (p. 128).

¿Está ahí su vigencia, su fuerza de vitalidad? ¿No nos invita la lectura de Kafka a ese profundo desamparo, tal vez única salvación, único sitio de justicia, último refugio, postrera salida de una ilusión descarada, donde la burocracia se monta como la tramoya de una Ley que no será jamás ni razonable ni concebible?

[11] Elías Canetti, *El Otro Proceso de Kafka* (1976).

Su propia infiltración entre lo ficticio y lo personal emerge como la actitud vanguardista llevada hasta las últimas consecuencias, el autor como obra. La letra K de su propio apellido, la letra K como una abreviatura de lo pequeño e inservible.

Canetti es categórico: "No tenía para los procesos privados ese desprecio que distingue a los autores insignificantes de los escritores auténticos. Quien se cree capaz de separar su mundo interno del mundo externo, no tiene ningún mundo interno del cual pueda separar nada" (p. 107).

Kafka se convierte en Kafka. Se deja leer. Se escribe a sí mismo. Se escribe desde adentro y convierte la lengua en su propio cuerpo. Es esa misma identidad de escritura, historia privada y pública, desesperada ajenidad de mundo interno y externo, idioma ajeno, cultura arrebatada, todo convertido en una literatura permanente que va desde sus cartas a sus novelas (ninguna jamás completa, salvadas del fuego, bocetos apenas, al fin, proyectos), la que hace que todo lector se convierta en su lector, el lector de cada uno, el lector de sí mismo. Escritura espejo, apretada, de frases largas, de declaraciones y observaciones al filo de la perplejidad del mundo onírico pero jamás con la gratuidad surrealista ni la militancia de los vanguardistas confesos, impropia, diminuta, congelada, casi siempre perdiendo ligeramente el hilo de la redacción correcta, permite leer en Kafka el horror del hombre no sólo en el siglo XX, la injusticia de la condición humana, la crueldad como constante, la indiferencia y la brutalidad, ya sea la de su padre refunfuñando por la molestia del libro recién editado puesto en su mesa por su primogénito, interrumpiéndole un juego de cartas, o el impasible e imposible Klamm en su castillo, dejándose ver solamente por el espionaje prohibido, sin responder jamás demandas directas, eterno mediador. Es el silencio de Dios, es la distancia irritante de todo poder, es la imagen interior del padre inalcanzable, es el cruce de la humanidad que no será libre mientras no conozca su aspecto más miserable.

Este Kafka, desesperado y cómico, es el comediante yiddish tanto como el trágico alemán que bordea el aire fantástico que le adeuda a Robert Walser. Quien conozca la novela *Jakob Von Gunten* y haya recorrido el temible Instituto Benjamenta, sabrá que Kafka estaba ya en Walser, lo "kafkiano", la lectura menor de una escritura que el alto abogado checo, ese escritor nocturno y desolado, llevaría a la carne viva.

W. H. Auden colocó a Franz Kafka como "espejo de nuestras edades oscuras"[12], George Steiner lo consideró como el "alfabeto de nuestras políticas totalitarias"[13].

[12] Citado por George Steiner, "Notas sobre 'El Proceso' de Kafka" (1997).
[13] George Steiner, "Notas sobre 'El Proceso' de Kafka" (1997).

¿Y si la vigencia de Franz Kafka tiene que ver con la intrínseca crueldad del ser humano? ¿Con la imposibilidad de una sociedad justa y respetuosa? ¿No es su escritura, como la filosofía de Wittgenstein, o la física de Heisenberg o la poesía de Pessoa o el vacío del expresionismo abstracto o el riesgo artístico terminal de Josep Beuys o la teoría del caos, un permanente comentario sobre sí misma, la pregunta contenida en la pregunta, la declaración de la radical insustancialidad del lenguaje?

Como todas las vanguardias, más o menos manifiestas, y Kafka está latente en todas, su deuda con culturas ajenas a Occidente es enorme. La escuela del laberinto de comentarios y lo que llama Steiner "la cámara de resonancia del legado rabínico"[14] "esta metodología y epistemología del comentario, del análisis interminable (Freud dixit)"[15].

Según Walter Benjamin "una especie de teología comunicada en susurros"[16], deudora de la lectura talmúdica, infinita, imposible de acabar. Nunca sus novelas se terminarían. Nunca, Max Brod. Y ambos lo sabían.

Dejo adrede *El Proceso* para el final de estas notas. De este ciclo de novelas, ya vimos *El Desaparecido* como una aventura que está ligada a la fascinación de Kafka con Cervantes como con su otra adoración, la literatura china. Quizás, y otra vez cito a Canetti, el único escritor de idiosincrasia china que puede ofrecer Occidente sea Kafka. La lectura de una novela budista como *Las Historias del Rey Mono*, disponibles en una notable edición española de Siruela en 1993, permiten la semejanza sorprendente, la cosecha que hizo Franz Kafka de su propósito, expresado en sus Diarios: "Dos posibilidades: hacerse infinitamente pequeño o serlo. Lo segundo es perfección, o sea inactividad; lo primero inicio, o sea, acción"[17].

El Castillo, la tercera de sus obras mayores, permite tal nivel de lecturas superpuestas, que contiene en su propio y apretado abigarramiento de temas y motivos un detallado catálogo de las estrategias de desaparición de un Kafka que se iba acercando a un manejo de una destreza literaria que no podemos imaginar en qué habría terminado. Podemos sí pensar el dolor y sufrimiento que le significaba. En *El Castillo* el tema de lo sexual y la condición de la mujer, la relación del mundo erótico con el poder, están magnificados en diálogos de larguísimas intervenciones que aprovechan un tiempo detenido en que el humor está presente sólo para hacer más desesperada la inmovilidad de la acción. Las pasiones, los deseos, el amor, los

[14] Ibídem.

[15] Ibídem.

[16] Walter Benjamin, "Dos Iluminaciones sobre Kafka", en *Imaginación y Sociedad (Iluminaciones,* I) (1991).

[17] Marco Antonio de la Parra, "El Cuerpo de Kafka" (1984).

compromisos, se deshacen como burbujas de lava, el castillo envuelve con su poder difuso un campo de fuerzas donde toda vinculación o promesa será destruida. La carcajada que pueden provocar los "ayudantes" de K. está anulada, o más bien sabiamente congelada, por la propia escritura, si bien diáfana, también comprimida. La mirada del narrador es abusivamente pausada, no se contagia jamás de la impaciencia o las decisiones que pueda tomar K. ante la falta de todo progreso o consecuencia de sus esfuerzos. Epopeya de la nada, todo lo que intente K. quedará imposibilitado tanto en los hechos narrados como en la manera de narrar los hechos.

El solo estudio de la condición femenina y la misoginia furibunda de *El Castillo* merecería un cúmulo enorme de comentarios. Pero, ya lo hemos dicho, Kafka se comenta a sí mismo, impacta porque produce a su alrededor la necesidad de comentarios, es un catalizador del pensamiento, convirtiéndolo al unísono, en el mismo instante, en un esfuerzo sin destino. No hay comentario posible sobre el sexo, el amor y el poder en *El Castillo*. Lo dejan fuera porque lo incluyen todo.

Fabulación judía, fabulación china, elección del alemán como lengua-trampa, la traducción de Miguel Sáenz impacta por su densidad asfixiante. El horror de lo kafkiano está muy por encima del mero adjetivo. Es nuestro horror. El ya citado varias veces George Steiner escribe: "no somos nosotros los que leemos las palabras de Kafka, son más bien ellas las que nos leen. Y nos hallan en blanco"[18].

¿Es "plausible" seguir escribiendo? ¿Otro lector más de Kafka? ¿Otro lector que se descubre en blanco ante la escritura más cargada de pliegues y más precisa en su filo y poder satírico desgarrador del siglo XX?

Al final el lector también escribe. O, mejor dicho, no hay otra cosa que lectura.

El Proceso es la novela de más refinada crueldad de las tres. Quizás de toda la obra de Franz Kafka. No sé si haya otro mundo tan descarnado. Robert Musil tampoco terminó *El Hombre sin Atributos*. Tal vez la novela de Bruno Schulz que se dice que la KGB destruyó, *El Mesías*. No sabemos si el mundo que creó Witkiewicz, el que pudo desarrollar de no haberse suicidado. Georg Büchner, si no hubiera muerto de fiebre tifoidea. No sabemos quién, dónde. Es el momento que agradecemos a Max Brod. La incompleta obra de Franz Kafka nos permite elegir un par de capítulos y su lectura nos deja incendiados, viendo pasar el lado más oscuro y salvaje de la civilización occidental. Releo (y esta vez es cierto, releo y releo, varias veces) la estructura formidable, el ejemplo narrativo de lo que, parece,

[18] George Steiner, "Notas sobre 'El Proceso' de Kafka" (1997).

serían los dos últimos capítulos de *El Proceso*. La misma duda me hiere y me ilumina. No, George Steiner acierta parcialmente. Leemos a Kafka y, cierto, nos leemos nosotros mismos, pero no quedamos en blanco. Quedamos propietarios de una conciencia extremadamente dolorosa, somos peligrosos, nosotros somos el enemigo.

El capítulo llamado "En la Catedral" encuentra a K. al final (¿final?) de su proceso. No ha conseguido nada, ha ido de un lado a otro sin saber nunca qué sucede. Su trabajo en el Banco lo lleva a convertirse guía de un "italiano". Una larga escena nos describe cómo se enfada ante la conversación entre el director y el cliente italiano, donde no puede entender nada y se ve inmerso en su propia marginalidad ante la conversación tan incomprensible como el proceso del cual desconoce motivos y consecuencias. Metáfora de la vida misma, siempre otra lengua. Encargado por el director, debe esperar al cliente italiano en la Catedral y servirle de guía. Figuras del Poder por todas partes: lo italiano y lo católico, la lengua de los creyentes de la religión postiza que elige su padre, la Catedral inmensa y oscura, el ridículo paseo de un guía que es plantado por su visitante.

K. recorre las pinturas de la iglesia. La construcción en espiral de los motivos que se reiteran cansinamente, una y otra vez, es perfecta. Sólo en la relectura morosa se descubre el oficio exigente y exigido de Franz Kafka cono escritor y como abogado. Frente a un cuadro, con una linterna, ve un guardián retratado, un entierro de Cristo. En el capítulo siguiente será él, K, el ejecutado. Juego de palabras. Kristo.

Recorre la Catedral, encuentra un púlpito absurdo: "el conjunto parecía destinado a torturar al predicador". La tortura y la prédica, los signos más deleznables de los hábitos del poder en el Occidente del siglo XX. "El tamaño de la catedral estaba en el límite de lo humanamente soportable". Tras guiños de un sacristán, señas confusas que obedece como la Alicia de Carroll, ve a un sacerdote que lo llama por su nombre: "¡Josef K.!"

El nombre que no es un nombre, K.

El diálogo con el sacerdote debería reproducirlo completo. Meditación sobre el poder aplastante de la Ley sin rostro. Sólo un fragmento.

"Te consideran culpable. Tal vez tu proceso no salga nunca de un tribunal inferior. Por lo menos provisionalmente, tu culpa se considera probada". "Sin embargo no soy culpable", dijo K. "Es un error. ¿Cómo puede ser siquiera culpable el ser humano? Todos somos aquí seres humanos, tanto unos como otros." "Eso es cierto", dijo el sacerdote, "pero así suelen hablar los culpables."

Más adelante, esta construcción maestra, inmisericorde:

"La sentencia no se dicta de repente: el proceso se convierte poco a poco en sentencia."

El despiadado relato posterior de la parábola del hombre ante la ley y el guardián de la puerta contiene toda la obra de Kafka. Es un relato de factura oriental, una paradoja, un acertijo, un juego de verdades que se niegan, un laberinto discretamente tautológico. La Ley está atrapada en su propia estructura. No es más que un juego de lenguaje.

El capítulo final presenta esas figuras entre cómicas y trágicas que se repetirán en los "ayudantes" de *El Castillo*. "Tal vez sean tenores", piensa K. al verlos. El teatro de la muerte es austero. Tiene el despojo de la lógica, al final, invencible y frío.

En un párrafo sorprendente, el mismo K. huye de la posible salvación de un policía con su sable. Luego se deja preparar para su ejecución. Es otra Ley, "La Ley". La ejecución se realiza en una cantera, a la vista y paciencia del mundo, una ventana que se abre, nadie que lo ayude. "La lógica es sin duda inconmovible, pero no resiste a un hombre que quiere vivir."

Es ejecutado. Líneas breves. La frase suelta de K. mientras es acuchillado: "Como un perro".

La escritura de Franz Kafka no perdona. No hay sitio para más palabras. No hay más que leer. El cuchillo de los ejecutores es la palabra del checo, el alemán que no es ajeno. Traducido duele igual. ¿será el mismo cuchillo? La palabra imposible, el relato imposible, la trayectoria imposible.

El escueto final de *El Proceso* se comenta a sí mismo. El lector y el escritor, acuchillados, como un par de perros. En nuestra alma no hay sitio para Dios ni para más. No somos más que el mundo que Kafka escribió o intentó escribir. De *El Proceso* sólo publicó en vida la parábola "Ante la Ley". ¿Bastaba? Cuando leyó en público en Munich *En la Colonia Penitenciaria*, algunas señoras se desmayaron ante el inventario de torturas. El autor anotó en su diario que había sido "un magnífico fracaso".

¿Es otra cosa la historia de Occidente? ¿La condición humana? Nos queda el desvanecimiento de las señoras o seguir la huella de Kafka, el equilibrio de la palabra para movernos entre el horror y el humor, el sitio de lo intolerable, donde no llega lenguaje alguno, el infierno contenido de esta escritura frenada y poderosa por exigua, tejida y precisa. No deja de seguirnos mostrando quiénes somos. Un magnífico fracaso.

BIBLIOGRAFÍA

Benjamín, Walter. "Dos Iluminaciones sobre Kafka". En *Imaginación y Sociedad (Iluminaciones (I).* Traducción de Jesús Aguirre. Madrid. Taurus Humanidades. 1991.

Brod, Max. *Kafka*. Traducción de Carlos F. Grieben. Buenos Aires: Emecé Editores S.A., 1951.

Canetti, Elías. *El Otro Proceso de Kafka.* Traducción de Michael Faber-Kaiser y Mario Muchnik. Barcelona: Muchnik Editores de Idiomas Vivientes S.A., 1976.

De la Parra, Marco Antonio. "El Cuerpo de Kafka". *Revista Informativa,* Biblioteca Nacional, Santiago de Chile, marzo de 1984.

Kafka, Franz. *Obras Completas*. Dos tomos. Edición de Carlos Pujol. Barcelona: Editorial Planeta, 1972 y 1976.

——— *Obras Completas*. *Volumen I: Novelas.* Traducción de Miguel Sáenz. Edición dirigida por Jordi Llovet. Barcelona: Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores, 1999.

Millot, Catherine. *La Vocación del Escritor*. Traducción de Juan Carlos Martelli y Luz Freire. Buenos Aires: Ed. Ariel, 1993.

Steiner, George. "K" (1963). Incluido en *Lenguaje y Silencio*. Traducción de Miguel Ultorio. Barcelona: Editorial Gedisa, 1994.

——— "Notas sobre 'El Proceso' de Kafka". Incluido en *Pasión Intacta* (Ensayos 1978-1995) Traducción de Menchu Gutiérrez y Encarna Castejón. Madrid: Ed. Siruela, 1997.

Wagenbach, Klaus. *Kafka*. Traducción de Federico Latorre. Madrid: Alianza Editorial, 1981. □

John Rawls: *Collected Papers*, ed. Samuel Freeman
(Harvard University Press, 1999), 634 pp.

John Rawls: *The Law of Peoples*
(Harvard University Press, 1999), 199 pp.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE JOHN RAWLS

Óscar Godoy Arcaya

Durante el año pasado se publicaron dos libros de John Rawls, cuya lectura nos permite recorrer la génesis de su pensamiento, por un lado, y conocer la última etapa de su desarrollo, por otra. En efecto, gracias a *Collected Papers* (1999), podemos seguir las pistas centrales de los trabajos que preceden a su *Teoría de la Justicia* (1971), *Liberalismo Político* (1993), y, ahora, *The Law of Peoples* (1999), la última obra sistemática del filósofo político más importante de nuestros días.

Collected Papers

Collected Papers, editado por Samuel Freeman, bajo el sello editorial de Harvard University Press, reúne casi todas las publicaciones de Rawls que no son sus obras mayores, con la excepción de aquellas que posteriormente se integraron y forman parte de estas últimas. Este libro abarca un extenso período, que se inaugura en 1951 y se interrumpe en

ÓSCAR GODOY ARCAYA. Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, Profesor Titular del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Públicas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

1998, en cuyo decurso se dieron a luz veintisiete textos. A través suyo se despliega la lenta construcción, entre 1951 y 1970, de *A Theory of Justice*, y posteriormente (1971 a 1998) tanto las respuestas a las principales objeciones que suscitó esta obra como los tanteos previos que dieron como resultado *Political Liberalism* y *The Law of Peoples*. Se trata, entonces, de una publicación indispensable para establecer los hitos y el desarrollo del pensamiento de Rawls. La dispersión de estos textos, en distintas revistas especializadas, constituía un serio obstáculo para el estudio de las ideas de un filósofo que le ha dado un giro fundamental y sin precedentes a la reflexión sobre la democracia contemporánea.

Entre los grandes clásicos de la libertad, los derechos políticos de los ciudadanos, el gobierno con poderes limitados y el autogobierno, y cuyo trazado original puede constituirlo la línea que dibuja la continuidad entre Locke, Rousseau y Kant, no hay, y no podía haber, una teoría sobre la democracia capaz de reflejar su desarrollo en la larga duración, ni dar cuenta de la orientación que ella tomaría a fines del siglo XX. Hasta el siglo XIX, con las espaldas cubiertas por el ingente trabajo intelectual de los autores ya citados, las nuevas generaciones de autores liberales pusieron sus esperanzas en el advenimiento de una nueva forma política y formularon pronósticos de que ella se desarrollaría como gobierno moderado, estado de derecho y espacio de libertades individuales. Y en la formulación de ese pronóstico siempre se sintieron incómodos con el uso de la palabra "democracia" y bastante más satisfechos con el término "república". Este simple hecho es significativo de un doble fenómeno que quizás solamente Tocqueville previó, aunque parcialmente, a saber: que la democracia perdería su sentido unívoco de democracia directa y se difundiría, en la práctica, como democracia representativa, y, que, al final del siglo XX, esta última se estabilizaría como el régimen político con mayor legitimidad universal. Rawls retoma el camino recorrido por los clásicos del liberalismo, acoge su legado contractualista y le impele un nuevo dinamismo, cuyo propósito es esclarecer el estado actual y el destino futuro de la democracia, como paradigma y forma histórica de vida política.

Collected Papers nos permite establecer por qué y cómo Rawls se hace cargo de una continuidad intelectual anclada en los orígenes del liberalismo. La ruta que dibuja su camino, desde comienzos de los años cincuenta, nos revela el peso de la presencia de Kant en su pensamiento. En efecto, en "Justice as Fairness", publicado en 1958, se deja sentir esa presencia. En este texto, Rawls hace un esbozo seminal de los principios de justicia que expondrá años después en *A Theory of Justice*. Nos dice que tales principios, "expresan un complejo de tres ideas: libertad, igualdad y

premios por los servicios que contribuyen al bien común"[1] y atribuye a Kant el principio de "igual libertad". En este mismo ensayo, nos encontramos con los primeros tanteos de Rawls para aplicar el contrato social como un dispositivo por cuyo intermedio se expresa la voluntad libre de los individuos en la construcción de un concepto de justicia. Rawls reconoce que Kant está en lo cierto cuando sostiene que el contrato original es una idea de la razón, que opera como "criterio general del derecho y provee una teoría general de la obligación política"[2]. Así, Kant está presente desde el mismo momento que Rawls nos expone su intuición filosófica central, aquella desde la cual construirá su discurso sobre la justicia política: el contrato social y los principios que emanan del mismo.

Posteriormente encontramos la impronta kantiana en "The Sense of Justice" (1963), donde sostiene, junto con el filósofo de Konisberg, que la voluntad buena, o sea, el sentido de la justicia, es una condición necesaria del mérito necesario para ser feliz[3]. En este texto también se expone por primera vez la idea del "velo de la ignorancia", que, a efectos del contrato social, es el equivalente al estado de naturaleza de las partes que convienen o acuerdan el establecimiento de la sociedad políticamente organizada. En la posición original, nos dice Rawls, se presume que las partes "son personas morales que se abstraen de ciertas modalidades de conocimientos acerca de sí mismos y su situación"[4]. De este modo, las partes orientadas por su sentido de la justicia formularán los principios de justicia como equidad. Se trata, entonces, de la primera versión de una de las claves de su tratado sobre la justicia, que en trabajos posteriores se irá perfilando con más precisión, como lo demuestra la versión que aparece en "Distributive Justice" (1967), donde, además, su autor hace explícita la filiación kantiana de este dispositivo[5]. En este texto, cuya finalidad es analizar la justicia distributiva, Rawls se refiere a la igualdad de oportunidades, en el campo de la educación, el mercado laboral y la asignación, por el Estado, de un mínimo social, a través de subvenciones, seguros de desempleo o impuestos negativos.

En un trabajo que completa al anterior, "Distributive Justice: Some Addenda" (1968), Rawls despliega un poderoso dispositivo argumentativo contra el utilitarismo demostrando la ineptitud de éste para salvar el valor intrínseco e inconmensurable de la persona humana, entendida como un fin

[1] John Rawls, *Collected Papers* (1999), p. 48.
[2] Ibídem, p. 71.
[3] Ibídem, p. 115.
[4] Ibídem, p. 113.
[5] Ibídem, p. 132.

en sí mismo. Esta concepción fuerte de Kant, que prohíbe usarla como medio, es contradictoria con el principio de utilidad. El *calculus felicitatis* del utilitarismo usa a las personas como medios, porque las reduce a unidades positivas de satisfacciones y unidades negativas de disatisfacciones, cuya suma y resta da como balance neto el bien común. Las mayores satisfacciones de algunos balancean las disatisfacciones de otros y, en este sentido, todos ellos son tratados como medios para establecer el bien común. Rawls amplía y fortalece su crítica al utilitarismo, a través de un análisis de algunos argumentos de Bentham que el lector puede evaluar por sí mismo[6].

Con el capítulo "Justice as Reciprocity" (1971)[7] llegamos al año de la publicación del tratado de Rawls sobre la justicia. Año que marca un hito impresionante en el desarrollo de la filosofía política, que en el contexto de las ciencias sociales y de la filosofía anglosajona de los años cincuenta parecía definitivamente extinguida o al menos sumida en una profunda crisis. Pues bien, en este trabajo Rawls analiza la relación entre justicia y equidad, a partir de su común relación con la reciprocidad. Y lo hace siguiendo la pista de la justicia como virtud de las instituciones sociales y, en consecuencia, aplicada al ámbito de lo que él llama las "prácticas" (cualquier forma de actividad especificada por un sistema de reglas, por cuyo intermedio se definen funciones y roles, derechos y obligaciones, penas y prohibiciones, etc.)[8]. Este ensayo es extraordinariamente esclarecedor para entender la fórmula sintética "justicia como equidad".

Con posterioridad a *A Theory of Justice*, Rawls da respuesta a las principales críticas que suscitó su publicación. *Collected Papers* los ordena según su aparición en el tiempo. Se trata de cinco textos editados en los años 1974 y 1975. Su propósito es explicar aspectos parciales de su tratado sobre la justicia, como son la aplicación del "criterio maximin" a su teoría del contrato, el concepto de sociedad bien ordenada, la noción kantiana de igualdad y la discusión planteada por la aparente contradicción que levanta, en la posición original, la demanda a las partes que establecen los principios de justicia de excluir, por un lado, toda información sobre sus propios intereses y circunstancias (velo de la ignorancia), y de incluir, por otro, un deseo general por la consecución de los bienes primarios[9].

Entre los capítulos más importantes de *Collected Papers* hay que nombrar "Kantian Constructivism in Moral Theory" (1980). En este trabajo

---

[6] Ibídem, p. 168.
[7] Ibídem, p. 190.
[8] Ibídem, p. 190.
[9] Ibídem, p. 278.

Rawls no solamente hace expresa y da cuenta acabada de su relación con Kant, sino que reorienta su teoría de la justicia hacia una concepción de la justicia política para una sociedad democrática. Rawls nos explica que su teoría de la justicia es "kantiana" solamente en sentido analógico. O sea, ella se asemeja pero simultáneamente difiere de la de Kant. En efecto, el constructivismo de Rawls es kantiano porque junto con descansar sobre una concepción particular de la persona, como libre e igual, es un procedimiento razonable de construcción de los principios de justicia. En otras palabras, el constructivismo rawlsiano, como el kantiano, suponen que los principios de la justicia proceden de una cierta actividad que llevan adelante las personas como agentes racionales libres. Tales principios, en ambos casos, tienen por finalidad regular las estructuras básicas de la sociedad.

El despliegue de esa construcción también es kantiana, porque las condiciones que justifican la concepción de la justicia solamente son válidas si, teniendo como trasfondo a la cultura política, ellas constituyen una base para el razonamiento y los acuerdos. Solamente de este modo pueden crearse instituciones y prácticas aceptables, justificables y comprensibles para todos. Por esta razón, Rawls dice "el rol social de una concepción de la justicia es, en consecuencia, permitir a todos los miembros de la sociedad que comprendan por qué las instituciones y las disposiciones de base que ellos comparten son aceptables"[10]. Para que esto acontezca es necesario recurrir a argumentos públicamente válidos.

El punto recién expuesto nos conduce a uno de los más arduos problemas de la democracia, a saber: los conflictos no resueltos entre interpretaciones sobre la libertad y la igualdad. Rawls sostiene que estos conflictos elevan una compleja cuestión, que puede proponerse en los siguientes términos: ¿cuáles serían las variantes naturales de los principios tradicionalmente reconocidas de libertad e igualdad acerca de las cuales personas morales libres e iguales podrían ponerse de acuerdo, si ellas estuviesen equitativamente representadas solamente en tanto personas y en tanto ciudadanos que viven una vida completa en una sociedad dada? Si este acuerdo pudiese darse, se podrían definir los principios de justicia.

Ahora bien, si el asunto de fondo se plantea en los términos expuestos, el tema de los principios de la justicia sufre una drástica limitación. Se trata ahora solamente de los principios de justicia política para una sociedad democrática bien ordenada. Y no, como se propone en *A Theory of Justice*, principios generales de justicia para una sociedad bien ordenada. Este giro hacia la especificidad de la democracia marca el itinerario intelec-

[10] Ibídem, p. 305.

tual de Rawls y anuncia una profunda revisión de su teoría de la justicia que culminará con la publicación de *Political Liberalism* en el año 1993.

En "Kantian Constructivism in Moral Theory" se abordan además distintos temas relacionados con el concepto de "sociedad democrática bien ordenada", entre ellos el de su estabilidad y el vínculo entre ésta con el principio de publicidad. Este último reviste especial importancia, porque, como anota Rawls, la estabilidad no se entiende si las instituciones presentes no están configuradas en conformidad a una concepción "pública" de la justicia, que proteja y defienda a los ciudadanos, y que éstos comprendan y compartan[11].

El análisis rawlsiano de la publicidad, cercano al de Kant, es minuciosamente elaborado y recibe un fuerte impulso cuyas proyecciones se aprecian en toda su obra posterior. En efecto, tanto en *Political Liberalism*, como en *The Law of Peoples*, el principio de publicidad tiene una presencia fundamental. Este principio gravita sobre tres cuestiones principales: (1) en el proceso contractual (cada parte contratante sabe y acepta lo que las demás recíprocamente saben y aceptan, pues de lo contrario no hay principios de justicia válidamente vigentes); (2) en el ámbito de las creencias compartidas por todos los miembros de una sociedad, pues sin ellas no podrían construirse las instituciones básicas de la sociedad política libre; (3) en la justificación completa de los principios de justicia, o sea, aquella justificación que reúne todos los elementos que integran y articulan una concepción de la sociedad democrática bien ordenada (esta justificación se refleja en el derecho y las instituciones políticas y en las tradiciones históricas y filosóficas de su interpretación). El tema de la publicidad le permite a Rawls establecer fronteras que separan su pensamiento con el de Kant. Según el filósofo norteamericano, su teoría de la justicia se separa de Kant en dos sentidos, en primer término, por el primado que ella le concede a lo social, y, en segundo, a la condición de la total publicidad que le atribuye a este primado[12].

Como ya se dijo, *Collected Papers* contiene los textos seminales de *Political Liberalism*. Todos ellos definen con nitidez el giro de Rawls hacia una reorientación de su teoría de la justicia hacia la democracia y los problemas que tal desplazamiento le plantearon. En "Justice as Fairness: Political not Metaphysical" (1985), el filósofo americano nos explica por qué el liberalismo, fundado en los principios de justicia, es sólo y reductivamente una doctrina política y no una concepción moral comprehensiva,

[11] Ibídem, p. 324.
[12] Ibídem, p. 340.

como lo es, por ejemplo, el islamismo o el marxismo. La cuestión que está en el trasfondo nos remite a las sociedades pluralistas, en las cuales la diversidad de concepciones inconmensurables del bien —filosóficas, morales y religiosas— no pueden ser reducidas a una unidad que le sirva de base a la asociación política. Tal reducción entrañaría —y así ha sido históricamente— el predominio de una concepción del bien sobre las demás y el uso de la coerción anexa al poder político. Y, por lo mismo, la práctica de la intolerancia, con su cortejo de drásticas limitaciones a las libertades de los individuos. Rawls afirma que una de las características de una cultura democrática libre es la existencia de una pluralidad de concepciones inconmensurables, y conflictivas entre sí, sostenidas por sus ciudadanos, que son personas libres e iguales. Bajo este supuesto, que es un hecho, las bases de la asociación deben fundarse en principios políticos aceptables para quienes sustentan esas concepciones del bien y aspiran a cooperar entre ellos.

En la construcción y aceptación de esos principios juega un rol central el consenso sobrepuesto "The Domain of the Political and Overlapping Consensus", 1989) entre las concepciones que Rawls denomina racionales y razonables, o sea, aquellas que junto con afirmarse a partir de la capacidad humana de sostener una concepción del bien y darle una forma articulada y consistente (racionales), tienen, además, la característica de admitir, a la luz de un sentido innato de la justicia, premisas prácticas para la acción colectiva (razonables). Estas concepciones no excluyentes permiten, en suma, alcanzar consensos esenciales acerca de los principios políticos para una sociedad democrática bien ordenada. Tales principios serían, en conclusión, *self-standing* o *free-standing*, en el sentido que se sustentarían por sí mismos, libres de una remisión a un contexto metafísico, cuyo nudo central estuviese constituido por una concepción del bien. Este es quizás un talón de Aquiles de Rawls, porque es difícil sostener esta tesis y, a la vez, dar por supuesto que los principios de justicia reconocen como fuente una concepción de la persona. Quizás haya que reconocer que esta última es lo que los anglosajones consideran una concepción delgada (*thin theory*) del bien, pero una concepción del bien, al fin y al cabo.

Entre los últimos capítulos de estos *Collected Papers* hay que destacar dos trabajos. Uno de ellos es el antecedente inmediato de *The Law of Peoples*; fue publicado en 1993 y lleva ese mismo nombre. El otro es posterior a *Political Liberalism* y su título es "The Idea of Public Reason Revisited" (1997). En este caso, Rawls vuelve sobre uno de los capítulos centrales de *Political Liberalism* para ajustar sus ideas en torno a la función de la razón en el ámbito de una sociedad pluralista, como uno de los pivotes de la democracia deliberativa.

Las páginas finales de *Collected Papers* están consagradas a reproducir una entrevista que la revista católica liberal *Commonweal* le hizo a Rawls el año 1998. La línea argumental que el entrevistador incita a desarrollar se refiere a la religión. Y este es el tema de la breve publicación. La religión no aparece en *A Theory of Justice* y, en cambio, tiene un lugar mayor en *Political Liberalism*. Rawls justifica esta nueva preocupación porque la religión forma parte del contexto de la democracia. La cuestión es la siguiente: en el espacio abierto por una democracia constitucional, ¿cómo pueden cooperar doctrinas religiosas y seculares diferentes? Intentando responder a esta pregunta, explica Rawls, en *Political Liberalism* se establecen las condiciones para que doctrinas religiosas y seculares comprehensivas sean compatibles y puedan apoyar a las instituciones básicas de un régimen constitucional[13].

En definitiva, *Collected Papers* recorre las fuentes primeras de las obras mayores de Rawls. Sus textos permiten reconocer el trazado que sigue su tarea intelectual, los desafíos que enfrenta y la decantación de sus principales contenidos y estructura central en su forma primaria. Permite, asimismo, captar cuándo aparecen sus ideas capitales, cómo se despliegan y, también, cómo algunas concepciones desaparecen o dejan un rastro apenas perceptible (es el caso de inicial por el *public choice*). Por estas razones, esta publicación tiene un enorme valor para quienes aspiran a un conocimiento más profundo y acabado de uno de los grandes filósofos políticos de nuestro tiempo.

The Law of Peoples

El tercer libro de Rawls es *The Law of Peoples*, aparecido a fines de 1999. No tiene las características monumentales de *A Theory of Justice*, ni la extensión y complejidad discursiva de *Political Liberalism*: es un pequeño tratado acerca de los principios de la justicia política democrática aplicada a las relaciones entre los pueblos. Como segunda parte de la edición se incluye "The Idea of Public Reason Revisited", trabajo ya mencionado en la primera parte de esta revisión.

Al mirar en retrospectiva las tres obras mayores de Rawls no podemos dejar de evocar a Kant. Hablemos, ahora de una suerte de carta de navegación que ambos autores parecen compartir. En efecto, recordemos que Kant es el primer contractualista en aplicar el pacto como un recurso

[13] Ibídem, p. 617.

convencional para constituir al Estado, y, a continuación, para dar forma una sociedad de naciones, una sociedad cosmopolita. Según Kant, ya en estado de naturaleza, los individuos son portadores de un "secreto designio" que es justamente la emergencia de una sociedad cosmopolita radicalmente pacífica. Ahora bien, el pacto que hace viable a la sociedad cosmopolita es aquel que da como resultado la constitución del Estado bajo la forma de régimen político republicano. O sea, sólo de un régimen político moderado por la división de poderes, regulado por la ley emanada del poder legislativo y dotado de un sistema representativo y donde los individuos tienen garantizados sus derechos y libertades. Solamente los regímenes republicanos pueden pactar entre sí el establecimiento de un *foedus pacificum*, que asegure perpetuamente la paz, condición última y absolutamente necesaria para preservar y maximizar la libertad humana.

Pues bien, a nuestro juicio, John Rawls sigue esa misma carta de navegación: desde el pacto hasta la construcción de una sociedad global cosmopolita. Su punto de partida es el contrato desde el cual se definen los principios de justicia. No cualquier contrato, sino aquel del cual resulta una democracia constitucional, pues son las democracias las que pueden, a su vez, pactar el establecimiento de una Sociedad de Pueblos.

The Law of Peoples extrae su nombre, según Rawls, del tradicional *ius gentium* del cual se deriva la frase *ius gentium intra* que se refería a las leyes que todos los pueblos tienen en común. El contenido sustancial de la Ley de los Pueblos, en consecuencia, se aplica a todas aquellas sociedades que en sus relaciones mutuas se rigen por los principios de justicia que se exponen en esta obra. Principios de justicia que, a su vez, provienen de un dispositivo contractual similar al de la "justicia como equidad", que el mismo Rawls ha elaborado en *A Theory of Justice* y en *Political Liberalism*. Tal es la perspectiva formal de *The Law of Peoples*[14].

La obra está dividida en tres partes y una conclusión. Las dos primeras se refieren a la teoría ideal de la Ley de los Pueblos y los efectos de su aplicación al escenario de las relaciones internacionales. La tercera parte está dedicada a las dimensiones no ideales de la teoría y la práctica de la Ley de los Pueblos, tales como el derecho a la guerra defensiva y la conducta entre los pueblos que se rigen por esa ley y los que están fuera de su práctica.

Entre los antecedentes que preceden al tratamiento sistemático de los grandes temas, Rawls nos entrega una tipología compuesta por cinco regímenes políticos, cuyo criterio central es la aplicación de principios de

[14] John Rawls, *The Law of Peoples* (1999), p. 3.

justicia política a sus estructuras básicas, y, por lo mismo, su índole de *sociedad bien ordenada* o, por el contrario, de *sociedad "no" bien ordenada*. Veamos:

A. Sociedades bien ordenadas (*well-ordered society*): (1) Pueblos razonables liberales (*reasonable liberal peoples*). (2) Pueblos decentes (*decent peoples*).

B. Sociedades "no" bien ordenadas: (3) Estados ilegales (*outlaw states*). (4) Sociedades bajo el peso de condiciones desfavorables (*societies burdened by unfavorable conditions*) o sociedades desfavorecidas[15]. (5) Sociedades gobernadas por un absolutismo benevolente (*benevolent absolutism*)[16].

Inicialmente sólo los regímenes políticos liberales, como sociedades bien ordenadas, están habilitados para el contrato del cual deben emerger los principios de justicia internacional que darán forma a la Ley de los Pueblos y permitirán la constitución de una Sociedad de Pueblos, similar al *foedus pacificum* de Kant. En consecuencia, en la primera parte de la obra se da cuenta de este género de regímenes políticos, de la posición original en que deben emplazarse y del pacto que deviene de la misma.

En esta primera parte, Rawls comienza por explicarnos cómo conciliar dos términos tradicionalmente antitéticos, como son "utopía" y "realismo". Nos dice que la Ley de los Pueblos es una "utopía realista", porque la construcción del ideal de una Sociedad de Pueblos se funda en condiciones objetivas y realizables, similares a las que deben cumplirse para constituir a las sociedades liberales. Dos de ellas están relacionadas con la organización de los pueblos liberales que son índices de este realismo: en la construcción de las leyes constitucionales y civiles la gente es considerada "tal como es", por una parte, y, enseguida, los principios de justicia son "aplicables" a acuerdos políticos y sociales continuos, por otra. En seguida Rawls propone otras condiciones que nos remiten al utopismo, en el sentido particular de que ellas plantean un "deber ser" en la esfera de los ideales políticos (por ejemplo el modelo de "sociedad razonable y justa")[17]. Y, por último, una batería de condiciones utópico-realistas: que la idea de la política contenga

[15] Rawls abrevia su nombre y las denomina *burdened societies*. Dado que esta categoría se refiere a sociedades limitadas por pesados gravámenes sociales, políticos, culturales y económicos, que les impiden darse a sí mismos principios y estructuras políticas liberales, hemos adoptado la denominación "sociedades desfavorecidas" como equivalente de *burdened societies*.

[16] Acerca de este tipo de régimen, Rawls dice sumariamente que aunque respetan los derechos humanos no les permiten a sus gobernados ninguna participación en el proceso de decisiones públicas. Seguramente tiene presente algún régimen del Golfo Pérsico.

[17] John Rawls, *The Law of Peoples* (1999), p. 14.

en sí misma los elementos esenciales de la justicia, sin necesidad a un ulterior recurso a una doctrina comprehensiva del bien como base de sustentación; que las instituciones de la democracia constitucional conduzcan a los ciudadanos a adquirir y perfeccionar un sentido de la justicia; que las bases de la unidad y estabilidad social se funden en una concepción razonable de la justicia, sostenida por un consenso sobrepuesto (*overlapping consensus*) entre doctrinas comprehensivas del bien vigentes en la sociedad; y que, en fin, la concepción política incluya de suyo una idea razonable de tolerancia[18].

De un modo similar, una Sociedad de Pueblos bien ordenada también será un utopía realista, en el mismo sentido que lo es el ideal realizable los pueblos liberales: considera a los pueblos tal como son y establece una Ley de los Pueblos aplicable a los acuerdos entre los actores internacionales. Además, los contenidos de esa ley son análogos a los que acabamos de describir respecto de la justicia como equidad al interior de las sociedades liberales. La razón es simple, pues, en definitiva, el surgimiento de una Sociedad de Pueblos no es sino la difusión de una comunidad de sociedades que se han configurado a sí mismas como regímenes políticos basados en principios de justicia política liberales.

Más atrás pudimos apreciar que Rawls usa términos inusuales para nombrar las distintas especies de regímenes políticos. El mismo Rawls se hace cargo de explicarnos por qué en lugar de usar "Estado" (*state*) para referirse a las sociedades bien ordenadas, prefiere el término "pueblos". Esta preferencia se justifica por el contenido específico que le atribuye a "pueblo": poseer un gobierno constitucional razonablemente democrático y justo (dimensión institucional), ciudadanos unidos por "simpatías comunes" (dimensión cultural) y una naturaleza moral (dimensión política del derecho y la justicia). Este contenido substituye en supremacía y prioridad al de soberanía, que es el modo clásico con que se define al Estado desde Bodin hasta nuestros días. De este modo, Rawls sostiene que la soberanía de los pueblos, investidos como sociedades bien ordenadas, fluye de esta concepción de pueblo. Y, además, afirma que los poderes soberanos clásicos deben ser reformulados a partir de la Ley de los Pueblos. A modo de ilustración, nos dice que el nuevo rol que tienen los derechos humanos en el sistema internacional y en las democracias implica una limitación a los poderes soberanos clásicos y, por lo mismo, un adelanto de lo que podría ser el escenario que se crearía a la luz de la Ley de los Pueblos[19]. Entre los efectos de este giro, que subordina la soberanía a un principio superior,

[18] Ibídem, pp. 15-16.
[19] Ibídem, p. 27.

habría que consignar la desaparición de la *razón de Estado*, como guía en la conducta de los gobiernos de las sociedades liberales.

Si la aparición y consolidación de sociedades o pueblos liberales es anterior a la Sociedad de Pueblos, es obvio que son necesarios dos procesos contractuales para llegar a esta última. Y, en consecuencia, al hilo de la teoría rawlsiana del pacto, dos posiciones originales en que opera el velo de la ignorancia. Rawls recrea estos procesos siguiendo su propio modelo y concluye en la enunciación de los principios de la Ley de los Pueblos, que permitirán e incentivarán la aparición de distintas formas de asociaciones cooperativas y federaciones o confederaciones entre los pueblos, pero no de un Estado mundial. Rawls, en este campo, sigue a Kant en su *Paz Perpetua* (1795). En efecto, un Estado mundial, unificado y centralizado, sería un riesgo para la libertad y autonomía de los pueblos.

Los principios de la Ley de los Pueblos no nos sorprenden por su novedad, porque son principios tradicionales, largamente decantados por la historia y los usos de la ley y la práctica internacional. Las partes, representantes de las sociedades liberales, situadas en la posición original, simplemente reflejan principios de equidad en las relaciones entre los pueblos y no los objetan como puntos de partida para nuevas alternativas, siempre ceñidos al criterio de la reciprocidad[20], y conscientes de que son incompletos. Esos principios son ocho:

1. Los pueblos son libres e independientes, y su libertad e independencia deben ser respetadas por los otros pueblos.

2. Los pueblos deben cumplir con los tratados y compromisos.

3. Los pueblos son iguales y son partes de los acuerdos que los vinculan.

4. Los pueblos deben respetar las obligaciones de no-intervención.

5. Los pueblos tienen el derecho a la defensa propia pero ningún derecho a instigar la guerra por razones distintas que la auto-defensa.

6. Los pueblos deben honrar los derechos humanos.

7. Los pueblos deben observar ciertas restricciones específicas en la conducta de la guerra.

8. Los pueblos tienen la obligación de asistir a otros pueblos que viven en condiciones que impiden sus posibilidades de tener un régimen político y social justo o decente.

Rawls analiza estos principios, los contextualiza y los proyecta como partes de la Ley de los Pueblos, que es la carta magna de la Sociedad de Pueblos. Y entre las consideraciones que hace a este respecto, vale la

[20] Ibídem, p. 41.

pena anotar que su autor le atribuye a la razón pública de la Sociedad de Pueblos un papel análogo al que ella tiene en la esfera interna de las sociedades liberales. O sea, que si en esta última, la *razón pública*, es la facultad que ejercen ciudadanos libres e iguales para debatir los esenciales constitucionales y las cuestiones de justicia que conciernen a su propio gobierno, ella es también la facultad que los pueblos aplican para establecer las bases esenciales de las relaciones entre ellos (55). Y si el *ideal de la razón pública*, en las mismas sociedades, consiste en que los legisladores, jueces, agentes ejecutivos, funcionarios gubernamentales, candidatos y el sistema representativo mismo, actúen "a partir de" y ceñidos "a" la razón pública, también en el ámbito de la Sociedad de Pueblos, sus legisladores, ejecutivos, jueces, funcionarios, etc., deberán actuar y justificar sus acciones y decisiones en el marco de la Ley de los Pueblos como última y suprema *ratio publica*.

Rawls, como ya vimos, incluye entre las sociedades bien ordenadas a los pueblos decentes (*decent people*), que constituyen una segunda especie de regímenes políticos. Se trataría de un tipo de sociedades no liberales, que sin embargo cumplen con ciertos requisitos de justicia política que los habilita para ingresar a la Sociedad de Pueblos. Es justamente por esta razón que los pueblos liberales podrían tolerarlos, no solamente en el sentido de limitar probables conductas condenatorias o sancionadoras contra ellos, sino también reconociéndoles una participación igualitaria en la Sociedad de Pueblos, con los mismos derechos y obligaciones del resto de sus miembros, incluyendo la obligación de ceñirse a la razón pública y al ideal de la misma.

Ahora bien, ¿quiénes son los pueblos decentes? Son aquellos pueblos no liberales que a pesar de fundar sus principios de justicia en una concepción del bien secular o religiosa, reconocen y protegen los derechos humanos; poseen instituciones por cuyo intermedio los ciudadanos pueden consultar a los gobernantes acerca de las decisiones que les conciernen (existe una estructura básica que incluye un sistema jerarquizado de consultas o algo equivalente); y, en fin, sus ciudadanos están investidos del derecho y el poder de disentir de los gobernantes y los jueces y disponen de canales adecuados para transmitir su disenso y obtener respuestas de esas autoridades[21].

La Sociedad de Pueblos y las sociedades liberales individualmente no podrían justificar la intolerancia y la marginación de este tipo de sociedades sin cometer un acto de arbitrariedad carente de fundamentos raciona-

[21] Ibídem, p. 61.

les. Pues, además, ello significaría desconocer que las sociedades están en continuo cambio, y que, por lo mismo, no puede excluirse *a priori* la probabilidad de que ellas evolucionen hacia el liberalismo.

El ingreso de las sociedades decentes supone que ellas deben recurrir a la posición original y al velo de la ignorancia para echar a andar el dispositivo contractual del cual fluirán los principios de la Ley de los Pueblos. Rawls imagina un sociedad decente y la llama Kazanistán. Y, en efecto, Kazanistán y los pueblos decentes en general adoptan la forma "asociacionista" para organizarse como sociedad política. En consecuencia, en estas sociedades los individuos son considerados en la esfera pública como miembros de diferentes grupos, y cada grupo está representado en un sistema de consultas decentemente jerarquizadas[22]. Este sistema substituye la propia concepción de Rawls sobre la justicia política. En su lugar operan ideas de justicia que provienen de una doctrina comprehensiva religiosa o filosófica. Sobre su base, no obstante, deben cumplirse otras condiciones para que una sociedad sea propiamente decente y su ingreso a la Sociedad de Pueblos quede abierto: (1) debe ser un Estado pacífico, que no pretende realizar sus fines a través de la guerra, sino de la diplomacia, el comercio y otros medios pacíficos; (2) debe asegurar la vigencia de los derechos humanos; poseer un sistema jurídico capaz de imponer *bona fide* deberes y obligaciones morales (distintos a los derechos humanos) a todas las personas en su territorio, bajo el supuesto que ellos emanan de una concepción de la justicia y no del imperio de la fuerza y que se aplican a personas capaces de distinguir lo recto y lo incorrecto; y, en fin, (3) los agentes políticos y los jueces que administran el sistema deben creer sinceramente que la aplicación de la ley se orienta por una idea de justicia cuyo fin es el bien común[23].

Rawls se adelanta a una inquietud de sus lectores, ¿qué se entiende por decencia? Y nos dice que de los criterios expuestos no se deduce una noción de decencia. Pero lo mismo ocurre con la idea de razonabilidad, en el caso del liberalismo político. La decencia es una idea normativa del mismo tipo que la razonabilidad, aunque no tiene la misma extensión que esta última. Es su uso el que la carga de sentido[24]. En consecuencia, los pueblos decentes lo serán por la realización de los criterios expuestos y, también, por el modo de hacerlos realidad.

---

[22] Ibídem, p. 64.
[23] Ibídem, p. 66.
[24] Ibídem, p. 67.

Kazanistán nos ilustra el punto anterior. En efecto, este país imaginario es concebido como un pueblo islámico cuya estructura política no contempla la separación entre el Estado y la religión. En consecuencia, las posiciones superiores de poder y autoridad solamente son accesibles a musulmanes. No obstante, se toleran otras religiones, que pueden ser practicadas sin afectar el ejercicio de los derechos políticos básicos (con la excepción ya anotada). Incluso los miembros de las confesiones no musulmanas, en el marco de su lealtad hacia el país y el Estado, pueden ocupar los altos mandos de las Fuerzas Armadas (interpretación espiritualista de la *Jihad*).

Kazanistán, además, posee un dispositivo de consultas jerarquizado que lo aproxima a un sistema representativo liberal. A través suyo todos los grupos son consultados sobre los asuntos públicos y cada miembro de la sociedad civil pertenece a un grupo. Los grupos, a su vez, están organizados corporativamente de tal modo que siempre su representación puede expresar sus intereses y demandas. Por otra parte, los gobernantes de Kazanistán ponderan e incluyen las opiniones de todos los grupos en el momento de tomar las decisiones finales, y explican y justifican sus decisiones (se incluye a los jueces). Las decisiones, además, deben estar en armonía con la concepción de las prioridades especiales del país, que, en tanto pueblo decente, incluyen el respeto a las minorías[25]. Estas prioridades, en fin, deben estar en concordancia con un esquema de cooperación y de equidad específica y explícitamente establecido. Se puede imaginar, dice Rawls, que la estructura política de Kazanistán contemple una asamblea donde los grupos puedan reunirse.

Rawls enfatiza adecuadamente la centralidad de los derechos humanos, tanto a nivel de la vida interior de los pueblo liberales y decentes como en el seno de la Sociedad de Pueblos. Aun cuando la justificación de tales derechos tiene diferentes bases en las sociedades liberales y en las decentes, a nivel de la Sociedad de Pueblos ellos se afirman y fundan en los preceptos de la Ley de los Pueblos, a la cual ambas han llegado por procedimientos contractuales similares y convergentes. En el caso de Kazanistán esos derechos se justifican a la luz de una doctrina comprehensiva religiosa islámica, que permite su fundamentación como tales sobre una concepción teológica y moral de la persona humana. Pero una vez que Kazanistán afirma la Ley de los Pueblos y se incorpora a la Sociedad de Pueblos, los derechos humanos que ésta incluye, como partes esenciales de ella misma, sólo se afirman en un acuerdo o consenso político. La existencia de Estados

[25] Ibídem, p. 77.

ilegales o fuera de la ley (tercer tipo de Estados) se define justamente por sus violaciones a los derechos humanos. Y es por esta razón que los pueblos liberales y decentes no los pueden tolerar[26].

El tema de la intolerancia a los Estados ilegales nos conduce a la tercera y última parte de *The Law of Peoples*, que lleva por título "Non Ideal Theory". En este capítulo Rawls aborda las relaciones entre las sociedades bien ordenadas, liberales y decentes, miembros de la Sociedad de Pueblos y el resto de las sociedades. Se supone que esas relaciones siempre tienen a la vista un ideal final y arquitectónico: la inclusión de todos los pueblos en la Sociedad de Pueblos[27]. En este sentido la teoría no ideal trata temas de transición. El asunto con mayor gravitación en la reflexión de Rawls, en esta parte de su libro, son las consecuencias de la existencia de Estados que no obran de acuerdo a la Ley de los Pueblos. En el caso de los Estados ilegales la cuestión más compleja es el ejercicio de la guerra. Y en el caso de las sociedades desfavorecidas, la obligación de asistencia que la Sociedad de Pueblos les debe dispensar.

Más atrás vimos que el quinto principio de la Ley de los Pueblos se refiere al derecho de autodefensa que les asiste a las sociedades bien ordenadas ante la agresión externa. Este principio defensivo reduce drásticamente el campo de aplicación del viejo derecho de guerra consagrado por los teóricos del Estado soberano. En efecto, para éstos es una marca o signo de soberanía (Bodin) y una facultad del soberano el declarar la guerra y hacer la paz (Grocio, Puffendorf, Hobbes, Locke, etc.), velando por los intereses del Estado (razón de Estado). Este derecho legitima la conquista territorial y pone a disposición del vencedor las vidas, propiedades y libertad (bases para la práctica de la esclavitud) de los vencidos.

El quinto principio le confiere al derecho a la guerra defensiva un rostro completamente distinto. En primer término, su fin es la paz y la preservación de sociedades e instituciones libres; enseguida, ella no puede practicarse entre sociedades bien ordenadas (liberales y decentes), pues su único enemigo solamente puede ser un Estado ilegal, cuyos propósitos expansionistas y agresivos hagan peligrar su seguridad y sus instituciones; y, en fin, la conducción de la guerra debe ceñirse a estrictos patrones morales, cuyo criterio de aplicación debe ser la distinción entre los responsables formales (políticos y militares) de la agresión y la población, a la cual jamás se la debe considerar como un objetivo bélico. Rawls agrega otros criterios, que fortalecen los expuestos, relacionados con los derechos

[26] Ibídem, p. 81.
[27] Ibídem, p. 90.

humanos, las acciones prefiguradoras de la paz durante el desarrollo del conflicto y la impotencia del modo de pensar utilitario o el análisis costo-beneficio para encauzar un guerra defensiva justa. Sobre este último punto, en que se cuestiona el razonamiento medios-fines desconectado de principios morales, Rawls hace un excepción, que denomina "suprema emergencia"[28].

La "excepción de la suprema emergencia" se refiere a la no aplicación del principio de intangibilidad de la población civil en situaciones o condiciones especialísimas. Según Rawls, la población civil de un Estado ilegal, extraordinariamente poderoso y perverso, dispuesto a usar todos los recursos de la agresión bélica para conseguir sus objetivos de dominación, puede excepcionalmente ser agredida por las sociedades bien ordenadas. Pero, siempre bajo la condición necesaria y absoluta de que tales ataques se desplieguen mientras el poder de esos Estados ilegales constituya un peligro real para la existencia de las sociedades bien ordenadas. Rawls nos da ejemplos. Los bombardeos a Alemania mientras el Estado nazi constituyó un peligro real e inminente para la sobrevivencia de las democracias estuvieron justificados. En cambio, el bombardeo de Dresden y su destrucción total, ordenada por Churchill como castigo a la población alemana, cuando el Estado nazi estaba irremediablemente vencido es injustificable. Y también los bombardeos a Tokio y las bombas atómicas lanzadas a Hiroshima y Nagasaki, cuando Japón estaba virtualmente derrotado. En ambos casos, los gobernantes aliados no actuaron como estadistas, pues, en definitiva, como se infiere del texto, aunque Rawls no lo diga, cometieron crímenes de genocidio[29].

Las sociedades en condiciones desfavorables no tienen propósitos expansivos y agresivos, carecen de una cultura política de libertad y no tienen ni capital humano adecuado, ni tampoco conocimientos técnicos para asegurar su desarrollo material y político. Las sociedades bien ordenadas tienen la obligación de ayudar a este tipo de sociedades, con el propósito de ponerlas en una vía progresiva que las conduzca a su integración en la

[28] Ibídem, p. 98.

[29] Rawls dice que Churchill le imputa a un error de juicio el bombardeo de Dresden, debido a la pasión e intensidad del conflicto (p. 101). Pero, replica Rawls, es una obligación del estadista prevenir estos sentimientos. A mi juicio, Rawls pudo ser más consecuente con su premisa de la Ley de los Pueblos e imaginar que si ella hubiera estado vigente tanto Winston Churchill como Harry Truman habrían sido puestos a disposición de la judicatura de la Sociedad de Pueblos para ser encausados por crímenes de lesa humanidad y probablemente condenados. Pero, a esta crítica, él puede responder que no existiendo la Ley de los Pueblos y la Sociedad de Pueblos tal argumentación es política ficción. Es el comienzo para una buena discusión.

Sociedad de Pueblos. Rawls, a efectos de la establecer cuáles podrían ser los medios para aplicar el "deber de asistencia", retoma conceptos expuestos en su *Teoría de la Justicia* cuyo fin es establecer criterios para definir cuál es el nivel de recursos (riqueza) necesarios y suficientes para hacer posible una estructura básica justa de la sociedad[30]. Pero, además, incluye en el deber de asistencia la ayuda a los cambios en la cultura política de estas sociedades y al incremento de su capacidad para administrar sus asuntos con autonomía y eficiencia[31]. En definitiva, se trata de asegurar, a nivel interno, la autonomía de ciudadanos libres e iguales, y, en el ámbito de la Sociedad de Pueblos, tanto la autonomía política y la libertad e igualdad de pueblos liberales y decentes, como también el ingreso de las "sociedades no bien ordenadas" a este ámbito. El deber de asistencia se focaliza en la transición de estas últimas sociedades a un estadio liberal o decente, que las habilite para integrar la Sociedad de Pueblos[32].

The Law of Peoples, para quienes conocen las ideas de Kant sobre ese "secreto designio de la naturaleza" que es la constitución de una sociedad cosmopolita, no es novedoso. Su desarrollo, además, y como ya dijimos, sigue el mismo itinerario kantiano: desde individuos libres e iguales que pactan una sociedad política justa, hasta el pacto de los Estados republicanos para instituir una sociedad cosmopolita.

Pero, por sobre la ausencia de novedad, el valor de *The Law of Peoples* radica, en primer término, en la puesta al día del contrato como un procedimiento para construir una sociedad internacional más justa y pacífica, fundada en el consentimiento de los pueblos y cuya última meta es la libertad y el bienestar de las personas. En segundo lugar, *The Law of Peoples* incluye algo que Kant no podía adelantar, el desarrollo de las democracias durante el siglo XX. Y en este punto, Rawls recoge con admirable maestría todos los hilos conductores de la democracia contemporánea, los articula y organiza sobre sus bases esenciales, y los proyecta como la plataforma de una Sociedad de Pueblos mucho más verosímil y cercana que el *foedus pacificum* de Kant. En tercer lugar, a través de *The Law of Peoples*, Rawls dialoga con las principales corrientes del pensamiento contemporáneo que tienen vigencia y peso en las ideas y prácticas políticas actuales; discute y acoge o rechaza sus argumentos, con ejemplar rectitud

---

[30] Ibídem, pp. 106-108. Estas páginas remiten al principio de *just savings*, que se encuentra en *A Theory of Justice* (The Belknap Press of Harvard University Press, 1971), en el capítulo "The Problem of Justice between Generations", parágrafo 44, p. 284 y ss.

[31] John Rawls, *The Law of Peoples* (1999), pp. 110-111.

[32] Ibídem, p. 118.

intelectual, abriéndose paso a través de una pesada urdimbre intelectual, que forma parte de su propia tradición cultural. Y por último, Rawls nos propone un horizonte, a la altura de nuestro tiempo, en cuya última línea los derechos humanos, la tolerancia, la justicia internacional y la paz adquieren un nuevo sentido. Y no es ajeno a ese nuevo sentido reconocer en la democracia las virtualidades de una utopía. Algo que la crítica a la democracia jamás imaginó. □

ACUERDO DE LA MESA DE DIÁLOGO SOBRE DERECHOS HUMANOS*

Revista *Estudios Públicos* ha recogido en diversas oportunidades documentos referidos a momentos significativos de la historia política reciente.

Así, se publicó el texto completo del "Acuerdo Nacional" de 1986 y una mesa de discusión acerca de él. En ella se analizó el sentido del "Acuerdo", que, en opinión de Edgardo Boeninger, por ejemplo, aspiraba a representar la base del consenso político y económico-social que regiría en la futura democracia. También quedó documentada la crítica del "Acuerdo" a través de la posición de Jaime Guzmán (véase *Estudios Públicos* N° 21, 1998).

En su número 41 (1991), *Estudios Públicos* presentó un extenso documento que resumía el Informe de la Comisión Nacional

* *Suscribieron el Acuerdo*: Víctor Aravena Neftalí (Obispo Iglesia Metodista de Chile); Guillermo Blanco (Premio Nacional de Periodismo); Jorge Carvajal (Gran Maestro de la Gran Logia de Chile); Jaime Castillo Velasco (Presidente Comisión Chilena de Derechos Humanos); León Cohen (Representante de la Comunidad Judía en Chile); José Ignacio Concha (General de Aviación, Fuerza Aérea de Chile); Mario Fernández Baeza (Ministro de Defensa Nacional); Ángel Flisfisch (Subsecretario de Marina); Luciano Fouillioux (ex Subsecretario de Carabineros); Roberto Garretón (Abogado); Felipe Howard (Contralmirante, Armada de Chile); Elizabeth Lira (Sicóloga); Jorge Manzi (Coordinador de la Mesa de Diálogo); Pamela Pereira (Abogada); José Reinaldo Ríos Cataldo (General de Carabineros, Carabineros de Chile); Héctor Salazar (Abogado); Juan Carlos Salgado (Brigadier General, Ejército de Chile); Gonzalo Sánchez (Coordinador de la Mesa de Diálogo); Sol Serrano (Historiadora); Claudio Teitelboim (Premio Nacional de Ciencias); Sergio Valech (Obispo Auxiliar de Santiago); José Zalaquett (Abogado, Académico, Consultor).

El texto del Acuerdo fue obtenido de la página web: www.mesadedialogo.cl

Véanse asimismo en esta edición las entrevistas a la abogada Pamela Pereira y al brigadier general Juan Carlos Salgado, así como el artículo del abogado José Zalaquett, "La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el Proceso de Transición Política de Chile".

de Verdad y Reconciliación. Se consignó asimismo la posición de las distintas ramas de las FF. AA. y de la Corte Suprema acerca de dicho Informe.

En esta edición se recogen tres documentos que la opinión pública conoció en junio del 2000. En el primero de ellos (el Acuerdo de la Mesa de Diálogo, suscrito el 13 de junio de 2000), un grupo de personalidades, incluyendo representantes de organizaciones de derechos humanos y de las FF. AA., convocados por el Presidente de la República, acordaron un procedimiento destinado a hacer el mayor esfuerzo para ubicar los restos de los detenidos-desaparecidos. En dicho texto (el Acuerdo) se consigna que hay hechos sobre los cuales "no cabe otra actitud legítima que el rechazo y la condena, así como la firme decisión de que no se repitan. Nos referimos a las graves violaciones a los derechos humanos en que incurrieron agentes de organizaciones del Estado durante el gobierno militar. Nos referimos también a la violencia política cometida por algunos opositores al régimen militar". Las FF. AA. y Carabineros "se comprometen solemnemente a desarrollar, en un plazo de seis meses, desde que entre en vigencia la legislación que proponemos, los máximos esfuerzos posibles para obtener información útil para encontrar los restos de los detenidos-desaparecidos o establecer su destino".

Los siguientes dos documentos corresponden a las entrevistas concedidas al diario *El Mercurio* (y publicadas el 18 de junio de 2000, recién firmado el Acuerdo), por los integrantes de la Mesa Pamela Pereira, abogada que ha destacado en la defensa de los derechos humanos, y al general Juan Carlos Salgado.

El sentido de este Acuerdo y la forma en que se gestó son temas que analiza a su vez en esta edición José Zalaquett, quien también integró la Mesa de Diálogo.

I. REFLEXIONES FUNDAMENTALES

La Mesa de Diálogo fue convocada por el Supremo Gobierno porque subsiste entre los chilenos un desencuentro que dificulta que el país avance unido hacia el futuro.

Chile sufrió, a partir de la década de los 60, una espiral de violencia política, que los actores de entonces provocaron o no supieron evitar. Fue particularmente serio que algunos de ellos hayan propiciado la violencia como método de acción política. Este grave conflicto social y político culminó con los hechos del 11 de septiembre de 1973, sobre los cuales los chilenos sostienen, legítimamente, distintas opiniones.

Sin embargo, hay otros hechos sobre los cuales no cabe otra actitud legítima que el rechazo y la condena, así como la firme decisión de no permitir que se repitan. Nos referimos a las graves violaciones a los derechos humanos, en que incurrieron agentes de organizaciones del Estado durante el gobierno militar. Nos referimos también a la violencia política cometida por algunos opositores al régimen militar.

En especial nos preocupa hondamente la tragedia, aún no resuelta, de los detenidos-desaparecidos. Es imperativo y urgente contribuir a superar este problema. Ello requiere de parte de todos un espíritu de grandeza moral que nos permita concordar medidas efectivas para ese fin.

Con miras a propiciar dicho espíritu y, en general, de avanzar hacia un reencuentro nacional, representantes de las FF. AA. y Carabineros, abogados de derechos humanos, autoridades de entidades éticas y personeros de la sociedad civil, han trabajado por largo tiempo en esta instancia de diálogo, reconstruyendo espacios de confianza sobre la base de la tolerancia y la franqueza.

Debemos comenzar por explicitar las lecciones morales que se desprenden de nuestra historia reciente:

El país necesita hacer todo lo humanamente posible para que nunca más se recurra a la violencia política o se violen los derechos de las personas en nuestra patria.

Reafirmamos que es condición del estado de derecho que el ejercicio legítimo de la fuerza quede entregado exclusivamente a los órganos competentes en un sistema democrático, como también el rechazo absoluto de la violencia como método de acción política. Se hace indispensable desterrar y rechazar, de manera categórica, cualquier forma de acceso al poder por vías distintas de las democráticas.

Aseveramos, asimismo, que la defensa del estado de derecho y en particular el respeto de los derechos fundamentales de todos los habitantes de la República, en todo tiempo y circunstancia, es sustento ético de las instituciones de la Nación.

Es necesario formar y educar a nuestras generaciones futuras en el debido respeto de los derechos de las personas. Para ello, se deben incorporar o reforzar, en todos los ámbitos de la enseñanza nacional, los contenidos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

La solución del problema de los detenidos-desaparecidos requiere de la ubicación de sus restos mortales, cuando ello sea posible, o que se establezca, en todo caso, su destino. Si conseguimos ese objetivo habremos cumplido con el deber de dar paz de espíritu —en alguna medida— a sus

familiares. Sin embargo, la necesidad de conocer el paradero de los detenidos-desaparecidos trasciende ese deber; también tiene como propósito que el país tome conciencia, de manera concreta, de aquello que no debe repetirse.

Contenidos principales de un compromiso para ser asumido por el país entero

Con el fin de superar los problemas del pasado y avanzar hacia el reencuentro de todos los chilenos, llamamos a realizar un gran esfuerzo nacional que comprometa muy activamente a las más altas autoridades del país, a las instituciones civiles, militares, religiosas y éticas, así como a la comunidad nacional en su conjunto, en la tarea de encontrar los restos de los detenidos-desaparecidos o, cuando ello no sea posible, obtener al menos la información que permita clarificar su destino.

Condiciones generales sobre la información:

Con el objeto de obtener información útil y conducente para establecer el paradero y destino de los detenidos-desaparecidos, proponemos que se dicten disposiciones legales que establezcan el secreto profesional en los términos que se señalan más adelante.

La Mesa de Diálogo declara que quien oculte la información que pueda tener sobre el paradero o suerte de los detenidos-desaparecidos incurre en una conducta moralmente condenable y antipatriótica, sin perjuicio de que ella puede ser constitutiva, de acuerdo a la legislación vigente, de los delitos de perjurio, falso testimonio u obstrucción a la justicia. Igualmente, quienes entreguen información falsa o tendenciosa, pueden incurrir en los delitos de calumnia o denuncia calumniosa.

Respecto de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile:

Las instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros se comprometen solemnemente a desarrollar, en un plazo de seis meses, desde que entre en vigencia la legislación que proponemos, los máximos esfuerzos posibles para obtener información útil para encontrar los restos de los detenidos-desaparecidos o establecer su destino. La información que por esta vía obtengan será entregada al Presidente de la República.

Las personas que reciban o recaben esta información estarán amparadas por el secreto profesional, conforme al cual no estarán legalmente obligadas a señalar su fuente, quedando de este modo en reserva la identidad del informante. Quienes violen este secreto profesional deberán ser sancionados de acuerdo a la legislación vigente.

La Mesa de Diálogo acoge la afirmación de los mandos de las Fuerzas Armadas y Carabineros, en el sentido de que sus respectivas instituciones no cuentan actualmente con esa información, pero están dispuestas a colaborar en su obtención.

Respecto de las instituciones religiosas y éticas presentes en esta Mesa de Diálogo:

Las autoridades de instituciones religiosas y éticas presentes en la Mesa de Diálogo, se comprometen a colaborar en esta tarea en el mismo plazo establecido. Asimismo, promoverán mecanismos para que sus respectivas instituciones puedan recibir información útil y conducente, que se quiera hacer llegar por esa vía, para lo cual gozarán igualmente de la facultad legal de no revelar sus fuentes de información. La ley deberá establecer las categorías de personas que detentarán las prerrogativas del secreto. Los antecedentes que por esta vía se obtengan serán entregados al Presidente de la República.

Respecto de los poderes del Estado, se solicita lo siguiente:

Al Poder Ejecutivo:

Que proponga, en el más breve plazo posible al Congreso Nacional y con la urgencia del caso, las modificaciones legales necesarias con el objeto de establecer el secreto profesional para quienes reciban o recaben información sobre el paradero de los detenidos-desaparecidos.

Que disponga de los recursos materiales y humanos que requieran las diferentes instancias y organismos que estén llamados a participar en este Esfuerzo Nacional.

Que solicite a la Excelentísima Corte Suprema la designación de los Ministros en Visita que correspondan, una vez recibida la información pertinente.

Al Congreso Nacional:

Que otorgue la máxima prioridad al proyecto de ley que proponga el Presidente de la República en orden a establecer el secreto profesional.

A la Corte Suprema de Justicia:

Que designe Ministros en Visita a fin de que se aboquen y otorguen especial atención a las causas que, con motivo de la información remitida por el Presidente de la República, sea necesario instruir para los fines de aclarar el paradero de los detenidos-desaparecidos. En aquellos casos en que la nueva información corresponda a procesos que se encuentran en actual tramitación, ésta deberá remitirse al tribunal correspondiente.

Que instruya a los Ministros en Visita para que las causas sean tramitadas con la mayor expedición posible, especialmente en lo referente a la localización, exhumación, identificación, establecimiento de la data y causas de la muerte, así como la entrega de los restos a sus familiares, todo ello de acuerdo con la legislación vigente.

Solicitamos al señor Presidente de la República, como máxima autoridad de la Nación, que una vez finalizada la vigencia de las medidas propuestas, evalúe los resultados del conjunto de estos esfuerzos y, si lo estima necesario, las prorrogue por otros seis meses.

Le solicitamos, asimismo, que, luego de esa evaluación y si lo estima necesario, impulse medidas complementarias para conseguir los objetivos propuestos. Con ese fin, la Mesa de Diálogo pone a su disposición el conjunto de sus estudios y debates sobre medidas analizadas, aunque no acordadas, que pudiere considerar viables.

Consideraciones finales

Con esta declaración se pretende asumir nuestro pasado. Comprendemos que es injusto traspasar a los jóvenes los conflictos y divisiones que han dañado al país.

El espíritu que nos anima es legar a las nuevas generaciones de chilenos una cultura de convivencia basada en la libertad, la verdad, la tolerancia y el respeto.

La Mesa de Diálogo estima que, sobre estas premisas, se pueden crear las condiciones que efectivamente contribuyan a la unidad nacional y a profundizar las bases de la convivencia entre todos los chilenos.

Integrantes de la Mesa de Diálogo

Víctor Aravena Neftalí
(Obispo Iglesia Metodista de Chile)

Guillermo Blanco
(Premio Nacional de Periodismo)

Jorge Carvajal
(Gran Maestro de la Gran Logia de Chile)

Jaime Castillo Velasco
(Presidente Comisión Chilena
de Derechos Humanos)

León Cohen
(Representante de la Comunidad Judía en Chile)

Ignacio Concha Besa
(General de Aviación, Fuerza Aérea de Chile)

Mario Fernández Baeza
(Participó como Asesor del Ministro de
Defensa Nacional hasta el 10 de marzo
de 2000, y desde esa fecha como
Ministro de Defensa Nacional)

Ángel Flisfisch Fernández
(En la primera etapa participó como
Subsecretario de Aviación y después
como Subsecretario de Marina)

Luciano Fouillioux Fernández
(En la primera etapa participó como
Subsecretario de Carabineros)

Roberto Garretón
(Abogado)

Felipe Howard
(Contralmirante Armada de Chile.
Participó en una segunda etapa,
en reemplazo del Contralmirante
Alex Waghorn)

Elizabeth Lira
(Sicóloga)

Jorge Mansi
(Coordinador Mesa de Diálogo)

Pamela Pereira
(Abogada)

Edmundo Pérez Yoma
(Participó como Ministro de Defensa
Nacional hasta el 10 de marzo de 2000)

José Reinaldo Ríos Cataldo
(General de Carabineros,
Carabineros de Chile)

Héctor Salazar
(Abogado)

Juan Carlos Salgado Brocal
(Brigadier General, Ejército de Chile)

Gonzalo Sánchez
(Coordinador Mesa de Diálogo)

Sol Serrano
(Historiadora)

Claudio Teitelboim
(Premio Nacional de Ciencias)

Sergio Valech Aldunate
(Obispo Auxiliar de Santiago)

Gonzalo Vial
(Historiador)

Alex Waghorn Jarpa
(Contralmirante, Armada de Chile.
Participó en una primera etapa)

José Zalaquett
(Abogado, Académico, Consultor).

"ENCONTRAR UN CAMINO PARA HALLAR A LOS DETENIDOS-DESAPARECIDOS..."*

Pamela Pereira

A simple vista, es otra. Enferma y agotada, sin embargo se ve distendida. Hasta contenta. Inclaudicable defensora de los derechos humanos, con su propia carga de dolor a cuestas durante más de un cuarto de siglo, se convirtió —inesperadamente— en figura clave del acuerdo.

—El Presidente me dijo "por suerte se le iluminó el bombillo" —cuenta Pamela Pereira y sonríe como nunca antes. Con la salud resentida, se pasó muchas horas en su casa discurriendo cómo dar con el destino de los desaparecidos. "Entonces pensé: si gente y organismos de las Fuerzas Armadas lo hicieron, ellos son los que tienen que saber".

Esa luz que se le encendió en la mente se le había apagado en el alma cuando en octubre de 1973 su padre fue detenido por carabineros de Paine. "Fue golpeado. A los tres días quedó en libertad —relata la abogada socialista que entonces era sólo una estudiante de Derecho—. Hasta que

* Texto completo de la entrevista realizada por la periodista Raquel Correa a Pamela Pereira, integrante de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos, publicada en *El Mercurio* el 18 de junio de 2000, cuerpo D.

Véase asimismo en esta edición el texto completo del Acuerdo suscrito por la Mesa de Diálogo, así como la entrevista de Mauricio Carvallo al general Juan Carlos Salgado, y el artículo de José Zalaquett "La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el Proceso de Transición Política en Chile".

apareció por la casa un coronel que le dio su palabra de que no volvería a ser molestado. Que siguiera produciendo no más en su maestranza, le dijo".

Poco después llegó a casa de su padre, el industrial Andrés Pereira Salsberg, una patrulla militar de la Escuela de Infantería a cargo de un teniente de Ejército que ella tiene plenamente identificado. Pagando por información, logró reconstituir su historia: saber que esa misma noche fue fusilado sin cargo, junto a 24 detenidos de Chena. Pero el drama no concluye con el suicidio del coronel que faltó a su palabra de honor, después de ser citado a declarar por el juez Juan Rivas. Sigue con el proceso sobre derechos humanos más antiguo que se lleva en Chile y, en cierto modo, culminó este lunes 12 de junio, cuando Pamela Pereira firmó el acuerdo de la Mesa de Diálogo.

Abogada de la familia Prats, es la misma que hizo naufragar la "Ley Aylwin", la que hundió la propuesta "Figueroa-Otero", la misma cuyo partido no toma una decisión en derechos humanos sin mirarle la cara.

—¿Cuál es la diferencia entre esas propuestas y este documento?

—Me senté en la Mesa de Diálogo con dos objetivos: encontrar un camino para hallar a los detenidos-desaparecidos y que las FF.AA. condenaran la violación a los derechos humanos. Esos objetivos están cumplidos.

Morena, bajita, sin una gota de maquillaje y el pelo ondulado natural, Pamela Pereira sigue:

—En el documento hay una condena explícita a la violación de los derechos humanos y está suscrita por los Comandantes en Jefe.

—Pero el reconocimiento de que fueron gente de sus filas los que los violaron no es tan explícito...

—A lo mejor podría haber sido más explícito determinar en qué consistieron exactamente las violaciones a los derechos humanos. En ese aspecto, que es de redacción, no hice mayor cuestión: el país conoce exactamente de qué se trata cuando hablamos de violaciones a los derechos humanos; no necesita que se le diga que se trata de torturados, asesinados, violados, exiliados... Lo que me importaba es que existiera esta condena. Y eso ocurrió.

Un alivio

—¿Está contenta?

—Cansada, pero aliviada. Una sensación de tranquilidad muy grande. Tengo la convicción de que la información sobre el destino de los detenidos-desaparecidos va a estar a los seis meses o, a lo más, en un año.

—¿Qué fue lo más difícil para usted en estos meses? ¿Dialogar con los que consideraba los victimarios o revivir los hechos?

—Todo eso. Dentro de esta realidad que he vivido durante 25 años, es la única ocasión en que no me pude desprender de lo emocional. Tengo una capacidad fuerte de racionalizar: así he podido vivir equilibradamente. En más de una ocasión tuve que ejemplificar con el caso de mi padre o de mi compañera de colegio, la María Isabel Joui Peterson, cuyos hermanos son altos oficiales de la Marina, también desaparecida. Mucha gente se me cruzaba por la cabeza. Eso me produjo una carga emotiva muy fuerte.

—¿Qué contestaría si los familiares le dijeran traidora?

—Nadie me lo podría decir. Porque el logro de comprometer a las FF.AA. institucionalmente ante el país y el Presidente de la República para que entreguen la información, era la aspiración más sentida de los familiares durante todos estos años. Pero hay muchos casos de familiares que han hecho un gran esfuerzo de buscar, pero con un gran temor de encontrar, porque se vuelve a desestructurar la vida. Hay que tener mucha comprensión con los familiares: estamos viviendo una realidad cierta de que esa información va a estar y eso nos obligará a retrotraernos a una tragedia que nos desarticuló la vida.

—¿Cuál es la ventaja de revivir esa tragedia?

—La posibilidad de reanudar el camino a partir del dolor, poder vivir con paz y tranquilidad los años que a uno le queden. La certeza.

—Pero la Agrupación de Familiares rechazó el acuerdo.

—Mantengo relación con un número bastante alto de familiares y una cantidad considerable de ellos está de acuerdo. No se puede generalizar.

—Si tuviera la oportunidad de hablar con Mireya García o con Viviana Díaz, ¿qué les diría?

—Particularmente con Viviana Díaz nos conocemos hace muchos años, hemos viajado y vivido experiencias muy fuertes juntas. Hay una gran confianza personal. Nunca dudó de cuál sería mi actuación en este esfuerzo, más allá de su posición contraria a la mesa en sí misma.

—¿Le satisface plenamente el documento como salió?

—Sí. Si no no lo habría firmado.

—¿Qué lamenta más que se haya suprimido del texto?

—Quizás el no haber sido más explícito con lo que le significó al país las violaciones de los derechos humanos. Haber ampliado más el acuerdo en cuanto a entender lo que dividió a Chile tan profundamente y que lo mantiene dividido hasta hoy. Yo creo que, con este paso, recién comienza a cicatrizar la herida.

—¿No le parece demasiado eufemístico el acuerdo?

—Hay algo que al mundo político le ha sido muy difícil de entender. Esto nunca fue una mesa de negociación ni un jurado: fue una mesa de diálogo. Se actuó con la lógica del razonamiento y de la persuasión, nunca estuvo en juego tú me das esto y yo te doy esto otro. La llamada sociedad civil asumió la tarea de acordar el contexto histórico; entre los abogados de los derechos humanos y los militares era muy difícil ese diálogo. Y nosotros asumimos la fórmula concreta para llegar a saber sobre los detenidos-desaparecidos. Asumo completamente el acuerdo pero diría que en el estilo, la redacción, hay una mano bastante eclesiástica... Lo aceptamos porque eso hacía posible el acuerdo.

—¿Qué es lo que más le satisface del documento?

—La fórmula para encontrar a los detenidos-desaparecidos. Se me iluminó el bombillo el viernes anterior; llamé a los abogados de derechos humanos, hicimos un análisis exhaustivo de la fórmula y convoqué a los militares en privado a discutirla. Ellos llegaron a la conclusión de que era una buena fórmula y plantearon que antes de entrar al afinamiento era preferible que los Comandantes en Jefe resolvieran con el Presidente la decisión final. Lagos se reunió en un almuerzo reservado con los Comandantes en Jefe en el Ministerio de Defensa, donde sólo discutieron la fórmula, no el texto. Cuando aprobaron una fórmula que significa que las FF.AA. se comprometen institucionalmente a hacer todo lo que tienen que hacer para entregar la información, sentí que todo lo demás era secundario.

—¿Pensó alguna vez en retirarse de la mesa?

—Nunca. Cuando empezamos, nos pedimos garantías mutuas de que no nos íbamos a parar de la mesa. Así que sabíamos que pasara lo que pasara, de ahí no se paraba nadie. Eso le dio mucha solidez. A riesgo de ser infidente, creo que es bueno que el país sepa lo que nos dijo el general Salgado cuando estábamos empantanados. Dijo que teníamos una responsabilidad tan grande con el país porque él creía que las FF.AA. no se volverían a sentar en una mesa de diálogo hasta 10 o 15 años más. Y eso significaba un país estancado, sin progresar, sin poder enfrentar el futuro unidos. Que si ya había un acuerdo para encontrar a los desaparecidos que era lo que dividía al país, qué más daba el punto o la coma o lo que fuera. Fue muy emotivo.

—¿De dónde provinieron las mayores dificultades: de los abogados o de las FF.AA.?

—De lado y lado.

—¿Y quién fue el más reacio a reconocer que en el gobierno militar se cometieron crímenes contra los derechos humanos?

—No voy a comentar los matices de las distintas instituciones. Sería una irresponsabilidad tratar de dividirlas.

Las responsabilidades

—¿Fueron "agentes de organizaciones del Estado" los que cometieron los delitos o fue, como sostenía usted antes, una política sistemática del Estado?

—Siempre he sostenido y sigo sosteniendo que fue una política institucional y sistemática de violación de los derechos humanos. Las FF.AA. sostienen que fueron acciones de agentes que cometieron excesos. Y mantienen su tesis. Lo relevante no era llegar a un acuerdo de visión histórica. No creo en las visiones históricas únicas ni menos en las verdades oficiales. Sin dejar a un lado lo que pienso, lo que había que hacer era dar un paso cualitativamente superior de comprensión común. Lo que me importaba era el reconocimiento de las violaciones a los derechos humanos. Su caracterización no está en el documento porque no llegamos a acuerdo: ellos siguen con su versión y nosotros con la nuestra.

—Pero ¿quiénes son "los agentes de organizaciones del Estado"? ¿A quiénes se refieren? ¿Al Banco del Estado...?

—No. A los servicios de seguridad, concretamente. ¿Alguien duda quiénes fueron los agentes del Estado? Gente de las FF.AA y de los organismos de seguridad. Y también civiles. Fue una sorpresa para los militares la fuerza con que los abogados de derechos humanos planteamos el tema de la participación de civiles. Porque no sólo fue responsabilidad de miembros de las FF.AA., sino que hubo participación de civiles tanto en los niveles de decisión como de actuación.

Y añade:

—Se hizo un trabajo estadístico que concluyó que la Dina es responsable de más de 300 casos, Carabineros sobre 500 casos, el Ejército sobre 120 casos; la Armada, diez casos. La FACh como tal tiene pocos, pero bastante responsabilidad en el Comando Conjunto. Entre ellos tienen claro las cuotas de responsabilidad y todos tenemos perfectamente claro de qué estamos hablando. Así consta en las actas. Pero no estábamos ahí para hacer una versión oficial de lo que ocurrió en Chile, sino para encontrar un camino de solución para los detenidos-desaparecidos.

—Dejar en manos de las FF.AA. la búsqueda de la información ¿involucra un reconocimiento de las FF.AA. de su responsabilidad en lo ocurrido?

—Sí. Desde el momento en que asumen la búsqueda desde los más altos mandos. Pero no me pida que repase más el tema. Basta con eso.

—¿Usted les cree —como dice el documento— que no tienen la información?

—Los Comandantes en Jefe pidieron que hiciéramos plena fe en que actualmente no tienen esa información. Siempre han dicho que la información está fragmentada y que la pueden reconstituir. Para mí eso es suficiente. No me importa si la información la bajan de un computador o llega en un platillo volador; lo que importa es que esté y permita el esclarecimiento de los hechos.

—¿En qué funda la esperanza de que la reconstituyan?

—Uno, en que se han comprometido solemnemente ante el país en la persona del Presidente, quien representa la soberanía popular. Al tomar este compromiso, los Comandantes en Jefe y todos los mandos institucionales lo han hecho con plena conciencia de que tienen que responder ante el país; no a la mesa ni a la familia de las víctimas. Es un compromiso muy solemne que equivale, como dijo el general Concha, al juramento a la bandera. Un compromiso de honor. Señalé que si este compromiso no se cumplía no iba a faltarse a mi familia ni a las demás afectadas sino que el país entero, en dos o tres generaciones, no va a creer en el honor militar. Y dos, aunque no estoy en condiciones de revelar más, ellos están tomando las decisiones de cómo hacer el trabajo para cumplir este compromiso en seis meses. Creo que prefieren cumplirlo en seis meses más que en un año.

—¿Por qué podrían hacer en seis meses lo que no han hecho en 25 años?

—Porque no cuesta tanto trabajo. Un equipo de la Vicaría de la Solidaridad nos apoyó a nosotros y creo que ese mismo equipo tendrá que contribuir eficazmente a este trabajo con las FF.AA. La información está y con un poquito de esfuerzo y ciertas medidas concretas la van a tener.

—¿No han considerado el riesgo de que se inventen antecedentes para cerrar los casos y alcanzar la amnistía?

—En nuestro ordenamiento penal existe sanción para los que obstruyan la justicia, los que falsifiquen documentos públicos o inventen declaraciones. De eso se deja constancia en el acuerdo. Seamos claros: el material que tiene el Arzobispado de Santiago a través de lo que fue la Vicaría de la Solidaridad es casi la totalidad de la información de lo que pasó. Lo que no sabemos es dónde están los restos. Hay personas concretas, identificadas, las FF.AA. saben quiénes son y por eso había que dejar esta misión en sus manos. Y esa información está establecida incluso judicialmente; lo único que falta es saber dónde están los restos.

—¿Ustedes saben quiénes saben?

—Perfectamente. Por eso aquí habrá un trabajo de colaboración. Hablé personalmente con dos Comandantes en Jefe y con el General Director de Carabineros; me dijeron que posiblemente nos pedirían ayuda para hacerlo más rápido. Sí sabemos quiénes son los responsables.

¿Puntos suspensivos?

—Usted siempre se opuso a una Ley de Punto Final. ¿Este documento no es una Ley de Puntos Suspensivos...?

—No. Una de las cosas que me dejan satisfecha y convencida de que el diálogo es un mecanismo de persuasión que lleva a resultados positivos, es que las FF.AA. entendieron —con más rapidez que la derecha— cuestiones muy centrales. Uno, el porqué era necesario que esto quedara radicado en el ámbito de la Justicia. Y dos, por qué no debía haber Punto Final.

—¿Qué pasará con los casos que no se resuelvan?

—Quedan abiertas las investigaciones judiciales. Las FF.AA. entendieron que ante la imposibilidad de tener respuesta a la totalidad de los casos, debe quedar abierta en los Tribunales de Justicia una instancia legítima donde las familias puedan mantener su reclamo.

—¿Indefinidamente?

—Con sobreseimientos temporales, si no se tiene información. Las FF.AA. entienden que es preferible ese mecanismo que poner un Punto Final y hacer insalvable un conflicto para Chile. Se da un plazo para que reúnan la información, con la garantía del secreto profesional, y que se la entreguen al Presidente de la República. Pero el Presidente tiene que entregársela a la Corte Suprema. La Corte tiene una gran responsabilidad. Este es un esfuerzo adicional que se hace desde afuera para entregarles información y en este período pueden perfectamente avanzar, pero tienen que hacer las cosas: no podemos seguir en este goteo de diligencias. Así nos vamos a demorar 25 años más. No hay ninguna limitación a la autonomía del Poder Judicial.

—Y cuando se pruebe la muerte, viene la amnistía...

—Sí, pero quiero ser muy clara. Las FF.AA. plantearon que les garantizáramos que se aplicaría la amnistía. Les dijimos estamos en un Estado de Derecho, no les podemos dar esa garantía, porque son los jueces los que interpretan las leyes. La amnistía es parte de la legislación y el Parlamento no la ha anulado: está vigente. Pero también está vigente el artículo 5° de la Constitución. Si la familia impugna la amnistía, habrá recursos de apelación, casación, etc. Las FF.AA. saben que entregada la

información habrá debate jurídico sobre este tema. Pero la amnistía existe. Sólo el Parlamento puede ponerle fin y no ha hecho nada al respecto.

—¿Renuncia a la justicia a cambio de un poco de verdad?

—No he renunciado a la justicia ni he buscado un poco de verdad. He tratado de buscar toda la verdad y mantener las cuotas de justicia posibles.

—Que limitan con la Ley de Amnistía.

—Claro. Pero no tengo el poder político para cambiar eso.

—El PS es el que ha estado más reticente a apoyar el acuerdo.

—A comienzos de esta semana discutirá su texto. Yo soy vicepresidenta del partido. Trataré de ir.

—Los familiares no se conforman con sólo saber dónde están sus muertos. Quieren justicia, que se castigue a los culpables.

—No basta con querer saber la verdad; hay que hacer cosas muy concretas para alcanzarla. Hoy la casi totalidad de las causas están sobreseídas, temporal o definitivamente. Si no hay esfuerzos adicionales que cambien la situación podrán seguir 25 años más en los tribunales.

—¿Era necesario garantizarles impunidad a los culpables?

—Esa cuota de impunidad ya es imposible. Sabemos toda la estructura de la Dina, quiénes participaron y cómo en Villa Grimaldi...

—¿Cómo los van a castigar si existe la amnistía?

—La legislación internacional está incorporada a nuestro ordenamiento legal. Los abogados tendrán elementos para impugnarla.

—O sea, la cosa no es tan fácil para los militares...

—No lo es. Y ellos lo saben. Y nunca obviamos que esto sería con debate jurídico. El debido proceso para ambas partes. Las familias querellantes tienen derecho a impugnar las resoluciones por la vía de los recursos y ellos tienen el derecho a pedir que se les aplique la ley vigente.

—¿Todavía sostiene que los delitos contra los derechos humanos son inamnistiables e imprescriptibles?

—Sí. Eso es universal y Chile lo ha suscrito. Así como está vigente la Amnistía también está vigente el artículo 5° de la Constitución que incorpora la legislación internacional. Eso es algo que tienen que resolver los jueces. Encontrados los restos, hay que probar la fecha de la muerte para ver si cabe dentro de la ley de Amnistía. Y los jueces tendrán que resolver qué legislación prima. Las FF.AA. han entendido que en un Estado de Derecho lo razonable es que eso lo resuelvan los jueces.

—¿Este acuerdo le allana el camino a la Suprema para no desaforar a Pinochet?

—Los señores ministros tienen plena autonomía y resuelven según los antecedentes del proceso. Eso es la base del ordenamiento jurídico.

—A esta altura, ¿quiere que Pinochet sea juzgado o preferiría que se lo liberara, en aras de la paz social?

—Me gustaría que fuera juzgado si está en condiciones de ser juzgado. Pero si se determinara que es inimputable, que se establezca judicialmente, como corresponde. Porque la inimputabilidad está establecida en el código. Significa incapacidad mental, lo que no es desdoroso ni indigno. Cualquier persona mayor está en riesgo de deterioro mental. Si se establece judicialmente, no hay más que hacer.

—¿Está porque se respeten los derechos humanos de Pinochet?

—Pero ¡por supuesto! Los derechos humanos de Pinochet me importan tanto como los de mi padre. Pero no quiero que resolvamos este tema por secretaría. Hay antecedentes suficientes en el proceso —sobre todo en el caso de la "Caravana"— para desaforarlo y juzgarlo. Pero si los médicos concluyen que es un incapaz mental, que se diga tal cual. Porque no tiene nada que ver el tema del debido proceso. Pinochet no está obligado a definir el contenido de su defensa; eso corresponde a sus abogados.

—¿Qué sintió al darle la mano al general Salgado?

—Durante nueve meses no le di la mano a ninguno de los cuatro. No era un problema de cortesía sino de simbología. Cuando llegamos al acuerdo explicité que estaba en condiciones de ofrecer la mano a los oficiales presentes, si ellos lo aceptaban. Se pararon y nos dimos la mano. Era necesario e importante hacer un gesto de confianza.

—¿Le salió de la cabeza o del corazón?

—...Yo creo que del corazón.

—¿Pensó que ese gesto se convertiría en un símbolo del acuerdo?

—No. La primera vez, que fue muy emotiva, lo hicimos en privado... Después se hizo entrar a la prensa. □

"NO ES QUE HAYA GANADO UNO U OTRO, GANAMOS TODOS..."*

Juan Carlos Salgado

Cuando llegó a su casa, a las 5 de la mañana del martes, le dijo a su esposa, Marcia, que había terminado felizmente su misión y que estaba tranquilo. No se acostó, sin embargo. Se duchó y afeitó y leyó otra vez la declaración que recién había terminado de discutirse por horas y que poco después conocería el país. Exigente, le encontró un error de redacción y telefoneó a los coordinadores.

Enseguida, el general Juan Carlos Salgado se fue a sus oficinas de Bandera 52, donde ejerce como director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (Cesim), para esperar las reacciones. De allí llamó a su hijo Álvaro, teniente del Ejército, que sirve en la Escuela de Infantería que él dirigió. Como todos los militares jóvenes, a éste le interesaba que terminara el capítulo para que, al fin, las FF.AA. se dedicaran a sus labores profesionales.

* Texto completo de la entrevista realizada por el periodista Mauricio Carvallo al general Juan Carlos Salgado, integrante de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos, publicada en *El Mercurio* del 18 de junio de 2000, cuerpo D.

Véase también en esta edición el texto completo del Acuerdo suscrito por la Mesa de Diálogo, así como la entrevista de la periodista Raquel Correa a Pamela Pereira, abogada e integrante de la Mesa de Diálogo, y el artículo de José Zalaquett "La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el Proceso de Transición Política en Chile".

"También le preocupaba ver a su padre tironeado por las circunstancias", resume el general Salgado (51, cuatro hijos), representante directo del general Ricardo Izurieta en la Mesa de Diálogo.

Enemigo de los personalismos, sin proponérselo fue uno de los personajes símbolos. Hasta marzo, compartió esta misión con la de enlace del Ejército con Pinochet en Londres. Pero cuando el ex Comandante en Jefe volvió, su trabajo en la Mesa se hizo tan intenso que delegó parte de su labor del Cesim.

El esfuerzo de Salgado condujo al reconocimiento histórico de los militares. Y ahora, tal como hacen quienes experimentan una aventura en común, está invitando al grupo de comensales a almorzar en sus oficinas como para impedir que desaparezca el espíritu logrado.

Pero es hombre de armas, no un diplomático, y, como todo general, su anhelo es mandar una división. Sólo que, por su mismo éxito, su nombre ya circula como quien puede dirigir la búsqueda de información sobre detenidos-desaparecidos, tarea a la que se comprometieron las FF.AA.

Con franqueza

En su oficina del quinto piso, enchapada de madera, conviven la foto oficial del general Izurieta, ubicada al centro, y aquella de Pinochet cuando fue Comandante en Jefe. Tras sus palabras suena una sonata de Beethoven.

—Es distinto dialogar frente a quienes no sólo tenían muchos prejuicios sobre el tema de fondo, sino también sobre la profesión, comportamiento y actitud militar —reconoce—. Este tipo de enfrentamiento no obedece a la estrategia clásica ante situaciones de conflicto en que uno trata de imponer lo que quiere. Más que imponer, se trató de convencer.

—*¿Y cómo trató de hacerlo?*

—Con la franqueza. Cuando se tratan francamente temas tan delicados, las barreras se desarman y las actitudes pasan a ser más amistosas. Esta fórmula la usamos todos y gracias a eso el ambiente fue transformándose en mucho más cordial, y en algunos momentos, hasta afectuoso. Avanzamos más cuando nos conocimos más.

—*Sin embargo, se sucedieron varios momentos de crisis...*

—Aunque parezca contradictorio, también ayudaron a crear ese clima. Fue obvio que los momentos de crisis trajeron siempre consensos y reencuentros tras las frases de excusa por la dureza empleada.

—¿Cuál misión fue más difícil, la de la Mesa, o la que desempeñó por el general Pinochet?

—La misión como enlace pretendió mantener una suerte de apoyo permanente al ex Comandante en Jefe, pero sin tener muchas posibilidades de cambiar la situación. En cambio, la Mesa fue más previsible, ya que manteníamos siempre un objetivo y sabíamos que llegaríamos a algún acuerdo mínimo.

—Sin embargo, casi no lo alcanzó...

—Yo siempre tuve una visión optimista, a diferencia de muchas personas. Había una condición que el ministro Fernández planteó en una oportunidad: la Mesa era anómala porque era la única instancia en que las FF.AA. dialogaban. Entonces yo pensé que se trataba de una oportunidad única.

—En la última sesión usted se levantó, tomó el micrófono y pidió que no se grabara nada. Se puso la otra mano en el pecho y en un llamado que emocionó a todos dijo que si no se alcanzaba el acuerdo no se lograría nunca...

—No sé quién le hizo esa descripción tan dramática, pero fue algo así... En ese momento algunos pesimistas quisieron abandonar la discusión. Entonces hice un llamado diciendo que quienes iban a salir sin llegar a un resultado que nos incluyera, despreciarían una gran oportunidad histórica que después sería muy difícil recomponer. Ya habíamos superado dos crisis en las cuales incluso se puso en situaciones complicadas a mi Comandante en Jefe. Una tercera sería definitiva.

—¿También dijo que pasó parte de la semana defendiendo la Mesa ante otros generales?

—No fue así... Lo que dije fue que así como los abogados de derechos humanos defendían con pasión algunos puntos, preocupados porque podría haber algún tipo de respuesta de los sectores que representan, esa misma situación también la vivíamos nosotros, porque debíamos darles explicaciones a nuestros camaradas. Quise decir que sufriríamos las mismas dificultades si se alcanzaban posturas demasiado extremas.

La dimensión

—¿Y han quedado aclaradas las dudas de los generales?

—Uno nunca queda absolutamente conforme con lo que hace. Siempre piensa que se podría haber hecho de una forma distinta. Teníamos claro que, inevitablemente, iba a haber acuerdos que no serían totalmente satisfactorios. Porque, en el fondo, se trataba de una transacción. Pero creo, por

las conversaciones que he sostenido con mi Comandante en Jefe, que donde hay un acuerdo absoluto es en la invocación que hace toda la Mesa.

—*¿Cuál?*

—Colocar la situación de los derechos humanos en su verdadera dimensión. No como producto de un acto espontáneo de alguien que se levantó dispuesto a hacer cosas censurables, sino situándolas en un contexto.

—Y este contexto tiene dos partes. La primera, que el clima de odiosidades mutuas vino desde muy atrás y tuvo una crisis mayor con la intervención de las FF.AA. No es que entonces se detuviera la historia, sino que ésta prosiguió con toda su carga, lo cual se manifestó en diferentes formas, entre ellas los hechos que lamentamos. La segunda es que cuando planteamos la disposición a tratar el tema de los desaparecidos, dijimos que no debíamos contentarnos con llegar solamente a su solución, sino que deberíamos hacer una propuesta más global al país y llamar a las conciencias.

—*¿Cuánto costó que las FF.AA. se plegaran a la declaración que condenó "las graves violaciones a los derechos humanos en que incurrieron agentes de organizaciones del Estado durante el gobierno militar"?*

—En forma independiente de tales palabras, siempre supimos que íbamos a tener que hacer algún reconocimiento. Era inevitable porque ya existía una opinión generalizada y que no se podía seguir..., no digo ocultando ex profeso (busca la expresión justa)..., sino que debíamos develar la verdad. Era parte de la catarsis que se necesitaba. No es lo mismo que todo el mundo sepa que eso ocurrió, a que nosotros lo confirmemos. Fue lo notable de la declaración. Aunque a alguien podrá no gustarle la forma cómo se dijo, constata situaciones lamentables que no deben repetirse.

—*Sin embargo, ése fue un párrafo de transacción en que se dejó afuera la mención expresa de los desaparecidos. El que propusieron los abogados reconocía una política sistemática de violaciones a través de desapariciones, asesinatos y torturas…*

—Desde un principio negamos que hubiese habido un sistema para hacer desaparecer personas. No quiero quitarle gravedad, pero lo sistemático implica cifras muy distintas.

—*Tampoco el texto se refiere a militares como los autores...*

—La fórmula "agentes de organizaciones del Estado" incluye a cualquier funcionario que depende de éste. Es obvio que esos actos trascienden los hechos puntuales que pudieron haber cometido militares o carabineros. Pero estamos reconociendo violaciones a los derechos humanos, y en ese sentido el hablar de agentes del Estado tiene una connotación mucho más amplia.

Las consecuencias

—El reconocimiento de las FF.AA. facilitó la salida, aunque al principio ustedes trataran de ganar tiempo y no aprobaban nada mientras no se solucionara el caso del general Pinochet.

—Es al revés. Podíamos haber alargado indefinidamente la discusión y, de hecho, en las dos ocasiones de crisis en que la Mesa quedó complicada, recompusimos las situaciones en gestos que hasta pudieron ser interpretados como debilidad.

—Pero, aparentemente, les preocupó llegar a un acuerdo porque pudo entenderse que abandonaban a su suerte a Pinochet justo cuando se lo desaforaba. Por eso se piensa que todo esto va amarrado con el fin de su caso.

—Así como no usamos argumentos legítimos para suspender el diálogo, tampoco recurrimos a la Mesa como punto de referencia para el caso del general Pinochet. Lo dijimos expresamente e incluso nadie cuestionó que yo tuviera un papel importante en la relación del Ejército con él. Resultaba impropio que se dijese que usábamos la Mesa, porque significaría que me cuestionaban a mí.

—¿Entonces, qué está haciendo el Ejército por Pinochet?

—Ha hecho y está haciendo mucho. No solamente le da el apoyo de seguridad y logístico que le corresponde de acuerdo a la legislación. El mejor apoyo que le puede brindar es manifestar la voluntad de sobreponernos a temas de la coyuntura y del pasado. Y aunque en instituciones jerarquizadas como la nuestra no corresponde hacer una evaluación del superior, el gesto del Comandante en Jefe de suscribir el documento es el mayor respaldo que puede tener el general Pinochet. Porque es el Ejército de hoy día el que asume una situación del pasado.

—¿Para sepultar éste?

—Para asumir sus consecuencias.

—¿Y el resultado de la Mesa no impactará en la Suprema por la vía de no mantener vigentes los problemas del pasado?

—Sería una especulación. No se puede relacionar la Mesa con casos específicos, pero sí con que con su declaración final el país tiene otra sensación, hecho que debe permear todas las instancias. Si se ayuda a la convivencia y dentro de ella se encuentra la solución más justa posible, entonces ocurriría lo que nosotros esperamos.

—¿Pero el reconocimiento de que se cometieron atentados a los derechos humanos no levanta una cortina entre las actuales FF.AA. y las pasadas?

—No. Por eso recordamos el contexto histórico. No podemos justificar actos de violaciones de derechos humanos, pero podemos explicarnos las causas. Creemos que en el contexto en que se vivió el personal nuestro se vio arrastrado a esas conductas. No nos atrevemos a juzgar a quienes cometieron actos que hoy se consideran violatorios de los derechos humanos. Al revés. El Ejército está asumiendo de alguna forma esa responsabilidad. Sería injusto que se considerara una separación.

"Ganamos todos"

—¿Por qué se dejó afuera el párrafo de texto original, que "la violación a los derechos humanos es moralmente contraria al juramento, a la tradición histórica y al sustento ético de las FF.AA. y de Carabineros"?

—Porque no tenía sentido. Ante situaciones que producen en algunas personas sensaciones de horror es mucho más provechoso el compromiso de que no vuelvan a ocurrir en el futuro. Quizás una frase como ésa podría haberse interpretado como que hubiese habido una contradicción entre el juramento y lo que ocurrió y no nos pareció una relación correcta.

—¿Es un logro para ustedes, entonces, condenar las violaciones a los derechos humanos sin hacer una mención directa a una política que lo habría permitido?

—No, siempre dijimos, y creo haber usado la expresión más de una vez, que no era bueno ni lícito hacer "gallitos" por párrafos o frases. Siempre pedí que llegáramos a consensos. Que registremos las cosas en que estábamos de acuerdo y que dejáramos afuera aquellas en que no. Por lo tanto, en lo que usted se refiere, todos estábamos de acuerdo. No es que haya ganado uno u otro, ganamos todos porque fuimos capaces de concordar. Lo peor que podría ocurrir es que se saquen conclusiones para ver quién ganó o perdió. Yo dije que si al término de la Mesa se percibe que hay vencedores y vencidos, significaría que hemos fracasado.

—Las agrupaciones de familiares de detenidos-desaparecidos y de derechos humanos miran con desconfianza el resultado. ¿Quiere decirles algo?

—Lo que hubiéramos hecho siempre dejaría disconforme a un sector. Por lo tanto, cualquier cosa que dijera ahora para conformarlas tampoco será apreciado. Hay que pensar más en el apoyo de la gran mayoría que en minorías disconformes.

—Ellos temen que terminarán los procesos a militares porque se podrá canalizar la información para aplicar la amnistía.

—Si la ley de amnistía se aplicara de acuerdo al espíritu con que fue dictada, todos los casos cubiertos por ella deberían estar cerrados. Entonces, el que se diga que el resultado de la Mesa inducirá a aplicarla no hace más que ratificar un hecho que debía haberse producido inevitablemente. La Mesa no se pronunció sobre esta ley.

—¿No se pronunció para evitar un conflicto interno?

—No, porque lo que dijéramos iba a resultar inoficioso porque quienes aplican la ley son los tribunales.

Fragmentada y dispersa

—Parece inaudito que la solución pase por una sorpresiva propuesta de la abogada Pereira, quien hizo confianza en que las FF.AA. recabarán información sobre los desaparecidos.

—Primero, la propuesta no fue tan sorpresiva. Fue un tema que se barajó por parte de los abogados que argumentaron que la información está en alguna parte. Muchas veces supusieron que nosotros la teníamos catalogada en kardexs. Cuando los convencimos de que no era así, que estaba fragmentada y dispersa, se planteó que aparecería si colaborásemos de alguna forma. En el fondo, pensaron que si hasta aquí no ha habido progreso, el compromiso de las FF.AA. para colaborar en la búsqueda de información es lo mejor que puede haber.

—¿Y por qué la información está fragmentada y dispersa?

—Fragmentada, porque es probable que sobre un mismo caso hubiese participado más de una persona, lo cual haría muy difícil alcanzar toda la verdad si declarara una sola. Y dispersa, porque las FF.AA nunca tuvieron información centralizada.

—¿Entonces, cómo se podrá recabar esa información si además se denunció que en la década del 80 escuadrones desenterraron muertos y los dinamitaron para borrar las pistas?

—Los abogados de derechos humanos pueden sostener hoy día cualquier información que no nos consta, porque no la tenemos.

—¿Nunca ha escuchado una cosa así?

—Sólo igual que usted.

—¿Pero si encontraran estos indicios, lo dirían?

—Todavía no hemos resuelto qué mecanismos podremos utilizar. Incluso hay mucha gente que sugiere que hagamos investigaciones, pero para nosotros es imposible porque no tenemos las facultades legales.

—¿Entonces, qué harán para encontrar la información?

—Debemos promover alguna fórmula que nos haga llegar la información dispersa. Es complicado, no es fácil de definirlo en tan corto tiempo. Pero nunca vamos a dar a conocer el mecanismo al que arribemos porque sólo la reserva nos permitirá mantener el secreto de la identidad de quienes sabrían lo que pasó.

—¿Las FF.AA. sienten la obligación de aportar información porque de lo contrario no aparecerían cumpliendo la tarea que asumieron solemnemente?

—El único sentimiento de obligación que podríamos tener es que debemos hacer el máximo esfuerzo para obtener información, pero sin dar ninguna seguridad respecto a cuánta. Estamos partiendo de cero. Lo que más importa es hacer todos los esfuerzos.

—¿Y qué pasaría si después de seis meses, prorrogables a un año, las FF.AA. no consiguen información?

—Tendríamos que conversarlo en esa fecha. Para el Ejército lo más difícil fue colaborar en la búsqueda de la información. No porque no queramos, sino por lo que significa para el Comandante en Jefe.

—¿Qué significa?

—Que asume en plenitud la responsabilidad de restañar las heridas del pasado. Y ese sacrificio se va a hacer.

—¿Y si no se obtiene información no significaría que los Comandantes en Jefe no tendrían poder para solucionar una materia que se relaciona con el ámbito de las FF.AA.?

—Yo sostuve en la Mesa que los Comandantes en Jefe nunca han tenido poder para solucionar un problema como éste. Porque mucha de la información, y eso también es un elemento que se discutió, no estaría en manos de personas en servicio activo. Por lo tanto, los mandos institucionales no tienen ninguna atribución jerárquica sobre la gente que está en retiro. Así que tampoco es justo decir que si no se encuentra información es porque los mandos no tienen capacidad para resolver el problema. La información está tan fuera del alcance de los Comandantes en Jefe como si se le pidiera al cuerpo de bomberos que informe sobre qué pasó con la baja de las acciones.

—¿Entonces, no hay que hacerse ninguna ilusión sobre el hallazgo de los desaparecidos?

—No quiero decir eso. Dudamos en asumir la tarea porque muchas veces se nos dijo eso mismo. Hay muchas cosas que hay que evaluar a partir de ahora. Lo que está claro es que haremos todo lo posible.

—¿No les bastará decir qué pasó, sin encontrarlos a todos?

—Para poder decir eso es necesario saber qué realmente pasó con ellos. No podemos inventar una historia. Obligados a tener un resultado, sería muy fácil dar una información global. Alguien podría decir que esa gente desapareció porque fue lanzada al mar una cantidad equis. Para decir eso no se necesita hacer ninguna investigación, pero es muy poco serio. Creemos que lo que podamos informar tiene que ser consecuencia de informaciones que tengan cierto grado de fidelidad.

La mano de Pamela

—Es curioso que esta misión se base en una idea de Pamela Pereira, cuya propuesta no incluía el reconocimiento de violaciones de derechos humanos.

—La fórmula que han llamado como de ella reemplazó la propuesta legislativa de Gonzalo Vial, quien promovía una solución a través de lo que algunos llamaron el garrote y la zanahoria. Esta dejaba a la conciencia de las personas la entrega de información, por lo cual la posibilidad de que llegáramos a un resultado era más remota.

—¿Por qué, concretamente, las FF.AA. se opusieron a la propuesta de Vial?

—Porque incluso hablaba de penalizar a quienes deberían haber tenido información en virtud de las funciones que hubiesen desempeñado. Es decir, sin siquiera una prueba, se habría acusado a personas de haber estado escondiendo información. Ya no habría sido tema de encontrar a los desaparecidos, sino una caza de brujas.

—¿Qué piensa del hecho que Vial no haya firmado los acuerdos de la Mesa?

—Siempre fue muy consecuente y un gran aporte. No firmó porque estuviera en desacuerdo con el texto final, que no conoció, sino porque mantuvo su postura. El mismo le ha quitado dramatismo al hecho.

—La abogada Pereira y usted simbolizaron la nota humana de la Mesa. ¿Sintió algo especial cuando al comienzo ella no le dio la mano y después terminó extendiéndosela cálidamente?

—Creo que ella decidió usar desde un comienzo los gestos simbólicos. Cuando dio la explicación de por qué no nos podía dar la mano, entendí que fue un gesto para llevar sus sentimientos a la Mesa. Durante el transcurso de las reuniones le dije que aunque habíamos considerado su gesto como una ofensa, el pasado no podía ser motivo de una querella permanente entre nosotros. Porque si tenía dudas respecto del honor de

determinadas personas, no podía traspasarlo a quienes, como nosotros, no había conocido jamás y sobre las cuales no tenía ningún cargo específico. Ella quedó con la obligación de reparar esa ofensa y eso fue lo que hizo el día final. Ya no tenía ninguna razón para no darnos la mano.

—De todas maneras fue un gesto emocionante ¿o los militares no se emocionan?

—Los militares nos emocionamos como todas las personas. Recogí su gesto porque nos dijimos cosas muy duras, pero siempre con mucho respeto. Y entendí que ese gesto generoso, y de grandeza de su parte, reparaba algo pendiente. □

TEXTO DEL FALLO DE LA CORTE SUPREMA QUE DESAFORÓ AL GENERAL AUGUSTO PINOCHET*

En estas páginas se reproduce el histórico fallo de la Corte Suprema, dictado el 8 de agosto de 2000, que privó de su fuero al general Augusto Pinochet y la opinión de minoría. De acuerdo a la sentencia, para proceder al desafuero el criterio ha de ser equivalente al que fluye del artículo 612 del Código de Procedimiento Penal. Esto significa que para declarar que ha lugar la formación de causa es necesario que aparezcan "datos que podrían bastar para decretar la detención del inculpado", lo que implica que haya sido "establecida la existencia de un hecho que presente los caracteres de delito" y "se tengan fundadas sospechas para reputar autor, cómplice o encubridor a aquél cuya detención se ordena". La sentencia concluye, en definitiva, que "cabe reputar al general Pinochet, actual senador inculpado, la responsabilidad penal de encubridor de los delitos de homicidio".

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada y se tiene, además, presente:

I. EN CUANTO A LOS FINES DEL DESAFUERO Y A LA EXTENSIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL QUE DEBE DECLARARLO

1.—) Que, como se ha expresado anteriormente en numerosos fallos sobre la materia, el trámite del desafuero tiene como objetivo, exclusivamente, proteger a los parlamentarios contra infundadas acciones judiciales

* Texto íntegro del fallo de la Corte Suprema emitido el 8 de agosto de 2000. Tomado de *El Mercurio*, miércoles 9 de agosto de 2000, cuerpo C.

penales que pudieran intentarse en su contra, permitiéndoles el mejor cumplimiento de su mandato. La finalidad propia de esta gestión es sólo la de decidir si ha o no lugar a formar causa a un parlamentario que es inculpado de un delito. Resulta fundamental destacar que este trámite o gestión no importa, en caso alguno, un juzgamiento del parlamentario, el que deberá llevarse a efecto, si resultare procedente, por el tribunal de justicia que corresponda, en conformidad con las reglas generales. Por lo ya dicho no debe considerarse, tampoco, el desafuero como un privilegio a favor de los parlamentarios, sino solamente como una garantía para el adecuado desempeño de sus funciones.

2.—) Que concordante con lo dicho, la declaración de "haber lugar a formarle causa", que menciona el artículo 611 del Código de Procedimiento Penal, sólo se traduce en permitir que una investigación se dirija en contra de un parlamentario en calidad de sujeto pasivo de la acción penal. Así, por lo demás, lo corroboran diversas expresiones empleadas en los artículos 615, 616 y 618 del Código de Enjuiciamiento Penal, que, respectivamente, aluden a "suspender todo procedimiento que al parlamentario se refiera"; a "practicar actuaciones que se refieran al Diputado o Senador" y a que el juicio "seguirá adelante en relación a los primeros", es decir, los que no sean congresales;

3.—) Que, en consecuencia, el criterio que debe seguirse para resolver si se formula o no la declaración de haber lugar a la formación de causa en contra de un diputado o senador, es el que fluye del contenido del artículo 612 del Código de Procedimiento Penal, al disponer que esta declaración procederá cuando de los antecedentes del proceso aparezcan en contra del parlamentario de que se trate, datos que podrían bastar para decretar la detención del inculpado. Esta referencia debe vincularse con lo dispuesto en el N° 1 del artículo 255 del cuerpo legal precitado, como quiera que en esta última disposición se preceptúa que el juez que instruye un sumario podrá decretar la detención cuando estando establecida la existencia de un hecho que presente los caracteres de un delito, se tengan fundadas sospechas para reputar autor, cómplice o encubridor a aquél cuya detención se ordena;

4.—) Que igualmente debe destacarse que en estas gestiones de desafuero no cabe, por ningún motivo, atender a las exigencias del artículo 274 del Código de Procedimiento Penal, siendo, por ende, del todo innecesario entrar a analizar, ni menos resolver, si se encuentra justificada la existencia de los delitos que se imputan al parlamentario, ni tampoco decidir si concurren o no presunciones fundadas, de que a este último le ha correspondido algún tipo de participación en los mismos, por cuanto estos

aspectos deben ser estudiados de un modo privativo por el juez encargado de la sustanciación del proceso penal respectivo;

5.—) Que no es lícito exceder las limitaciones que impone la naturaleza del desafuero de un parlamentario, y que se han reseñado precedentemente, para ponderar, en cambio, elementos de juicio que deben calificarse al decidir sobre el procesamiento del afectado y menos al dictar sentencia en la causa, pues ello sobrepasaría el ámbito de la competencia de los tribunales que deben intervenir en la gestión especial de desafuero;

6.—) Que, en efecto, como la competencia del tribunal es condición de la legitimidad de las decisiones que se emitan en toda tramitación judicial, según lo prescriben los artículos 7°, 10 y 108 del Código Orgánico de Tribunales, en armonía con el inciso primero del artículo 7° de la Constitución Política de la República, las que se adopten en relación con la solicitud de desafuero de un parlamentario deben ceñirse estrictamente a la regla que encierra el artículo 612 del Código de Procedimiento Penal y abstenerse de analizar en profundidad factores que pudieran determinar en definitiva, la existencia o inexistencia de la responsabilidad criminal del inculpado, porque esta es una función propia y exclusiva del tribunal competente para conocer de la causa y que debe ejecutarse una vez afinada la indagación de los hechos;

7.—) Que, por otra parte, la declaración de hacer lugar a la formación de causa al parlamentario afectado, si existiere mérito suficiente, ofrece a ambas partes iguales posibilidades de discutir en el proceso los presupuestos de la inculpación formulada por el querellante en contra del desaforado y permite a éste hacer valer sus alegaciones en abono de su exculpación, propósitos que sólo se pueden satisfacer adecuadamente al desarrollarse la investigación de los hechos de que conoce el tribunal competente;

8.—) Que, asimismo, la resolución de desafuero, cuando es procedente, significa hacer efectivo respecto de los ofendidos el derecho a la igual protección de la ley a través de la acción de la justicia que asegura a todas las personas el N° 3 del artículo 19 de la Carta Política, cuyo ejercicio está limitado por el fuero de que gozan los parlamentarios;

9.—) Que esbozado este marco conceptual, correspondería examinar si concurren en este caso, concretamente respecto del Senador vitalicio Augusto Pinochet Ugarte las exigencias necesarias para desaforarlo, puesto que este análisis conducirá a resolver si debe confirmarse o bien revocarse la sentencia en alzada que declaró su desafuero, pero, atendido que su defensa ha planteado cuestiones que inciden en la procedencia y validez de esta gestión, se hace indispensable considerarlas antes de entrar al examen de dichas condiciones;

II. EN CUANTO A LOS REQUISITOS DEL DEBIDO PROCESO EN UN DESAFUERO

10.—) Que en su escrito de apelación la defensa del Senador Pinochet objetó el presente trámite de desafuero, afirmando que el mismo "no ha podido ni puede llevarse adelante, por no respetar las exigencias del debido proceso establecidas en la Constitución Política vigente y en tratados internacionales ratificados por Chile y que también se encuentran vigentes. Ello por cuanto el inculpado no está en condiciones de salud que le permitan defenderse";

11.—) Que en este orden de ideas, asevera también la defensa del Senador vitalicio que el desafuero es un juicio penal especial, que debe terminar por sentencia definitiva, en la que habrá de declararse si existen o no presunciones fundadas o al menos sospechas fundadas, en cuanto a si su representado tuvo o no participación en delitos de suma gravedad, en vista de todo lo cual no debió llegarse a la audiencia de alegatos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, sin que previamente se hubiesen dispuesto exámenes médicos que permitieran justificar que el estado de salud le impide defenderse en esta causa;

12.—) Que debe consignarse, para lo que aquí corresponde decidir, que en el segundo acápite del fundamento 16° del fallo de primera instancia se dejó establecido que, entre otros temas planteados por la defensa del senador de cuyo desafuero se viene tratando, el relativo a "los eventuales exámenes médicos a los que correspondería someter al parlamentario inculpado deben ventilarse con mayor propiedad dentro del litigio penal y ante el juez competente", lo que despeja toda reserva en torno a si el fallo en alzada se pronunció sobre la práctica de dichos exámenes médicos indicando, según se puede apreciar, la oportunidad y la sede procesal en que ellos deben llevarse a efecto;

13.—) Que, como puede observarse de lo expresado precedentemente, lo sustancial de la argumentación del apelante reside en sostener que el desafuero constituye un "juicio o proceso" que, como tal, se encuentra sujeto a la necesidad de observar las formas de un "debido proceso legal", según la Constitución Política y tratados vigentes sobre la materia;

Desarrollo histórico del desafuero

14.—) Que para determinar la naturaleza jurídica de la gestión de desafuero, es útil examinar, brevemente, su desarrollo en nuestro constitucionalismo histórico. La Constitución Política del Estado de 1823, en el

N° 26 de su artículo 39 dispuso que “en las acusaciones y causas criminales juzga a los Senadores la Suprema Corte de Justicia, declarando previamente la Cámara Nacional haber lugar a la formación de causa por consulta del Senado”. Resulta necesario aclarar que la “Cámara Nacional” era una reunión de consultores nacionales, en una Asamblea momentánea, que reglamentaban los artículos 60 al 94 de la misma Carta. Con posterioridad, la Constitución Política de la República de 1828, en su artículo 44, estableció “Ningún Diputado o Senador podrá ser acusado criminalmente desde el día de su elección, sino ante su respectiva Cámara, o la Comisión Permanente, si aquélla estuviere en receso”. Si el voto de las dos terceras partes de ella declarase haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de sus funciones legislativas y sujeto al tribunal competente”.

A su turno, la Constitución de la República Chilena de 1833, en sus artículos 15 y 16 otorgó a cada Cámara la facultad exclusiva de allanar el fuero de sus respectivos miembros y declarar si había lugar a la formación de causa, declaración sin la cual los tribunales ordinarios no podrían proceder en contra de un parlamentario. Concordantemente con lo anterior, los artículos 656 y 657 del Código de Enjuiciamiento Penal, vigentes en la época de la aludida Constitución, preceptuaban lo siguiente:

“Artículo 656. Ningún tribunal, aunque halle mérito para imputar un delito a un senador o diputado, procederá contra él sino cuando la Cámara respectiva o la Comisión Conservadora, en su caso, declare que ha lugar a formarle causa”.

“Artículo 657. Tan pronto como de los antecedentes del proceso o de la información rendida, a petición de parte, aparezcan contra un senador o diputado, datos que podrían bastar para decretar la detención de un inculpado, el juez de primera instancia elevará los autos al Tribunal de Alzada correspondiente, a fin de que, si halla mérito, solicite de la Cámara la declaración que ha lugar a formarle causa.

Si viendo el proceso por cualquier motivo, el tribunal de alzada hallare mérito, pronunciará un auto para pedir el desafuero de un Senador o Diputado”;

15.—) Que el sistema de entregar a cada Cámara la decisión sobre el desafuero de sus respectivos miembros —y que todavía existe en muchos países— no obtuvo buenos resultados en el nuestro, y se estimó necesario, como señala un connotado tratadista de Derecho Constitucional, extirparlo en su raíz, quitando “al Congreso una facultad que ofrecía el peligro de ser ejercida con criterio político”. Agrega el mismo autor, que “la Constitución de 1925 realizó la reforma; quitó al Congreso toda injerencia en las gestiones sobre allanamiento del fuero parlamentario y las entregó a los Tribunales de Justicia. Pero no olvidó que el privilegio del Diputado o senador,

obedece a razones de interés público y trató de revestir las resoluciones que se dictan de la mayor seriedad posible. De allí que con arreglo a sus disposiciones el fuero sólo puede ser allanado por una Corte de Apelaciones, reunida en Tribunal Pleno; de la resolución que pronuncie puede apelarse ante la Corte Suprema. Queda así garantido el parlamentario en su inviolabilidad y conjurado el peligro de la denegación de justicia.

"La aplicación de las disposiciones de la Constitución en la práctica ha dado buenos resultados. Nuestros tribunales son garantía de que ni los intereses ni la pasión política perturbarán su criterio para aplicar la Ley con la estrictez que ella exige, pero sin que juegue papel alguno el móvil político". (Carlos Estévez G. "Reformas que la Constitución de 1925 introdujo a la de 1833". Pág. 25);

16.—) Que no se puede dejar de acotar, en cuanto a esta última aseveración de Carlos Estévez que, efectivamente, esta Corte no tiene otro medio de resolver el caso, actualmente sometido a su decisión, que a través de la aplicación de las reglas de derecho pertinente. Enseñaba Benjamín Cardozo, refiriéndose a la naturaleza de la función judicial: "el Juez, como intérprete, en representación de la Comunidad, de su sentido del derecho y del orden, debe subsanar omisiones, corregir incertidumbres y armonizar los resultados de la justicia a través de un método de libre decisión". Un tratadista argentino, por su parte, se ha encargado de precisar, en conceptos referidos a la Corte Suprema de su país, pero que son también aplicables a este Tribunal que "a pesar de que la Corte Suprema, como cabeza del Poder Judicial, es un poder político, ello no implica que ejerza una política partidaria oficialista. Si esto último sucediera, la justicia dejaría de ser un órgano independiente y de control, para convertirse en un apéndice de los Poderes Ejecutivo o Legislativo.

La sola sospecha de que el Poder Judicial se convierta en instrumento de los otros dos poderes, para que éstos, a través suyo, logren resolver situaciones que por las vías políticas propias no pueden, provocaría una seria crisis institucional". (Roberto Dromi, "Los Jueces". Ediciones Ciudad Argentina. Pág. 128).

17.—) Que, ahora, siguiendo con el desarrollo histórico del tema del desafuero, corresponde señalar que fue, precisamente, en razón de las motivaciones políticas a que hizo referencia el tratadista Carlos Estévez, que los artículos 33, 34 y 35 de la Constitución Política de 1925 establecieron un nuevo sistema para el desafuero, el que se mantuvo en los incisos 2°, 3° y 4°, del artículo 58 de la Carta vigente. Producida la reforma Constitucional de 1925, por otra parte, el Decreto-Ley N° 554 del mismo año, modificó el Título IV del Libro III del Código de Procedimiento Penal, artículos 656 al 663, a fin de adaptarlos a la mencionada reforma, otorgándoles la misma

redacción que presentan los actuales artículos 611 al 618 del citado Cuerpo legal;

18.—) Que lo dicho es concluyente, en concepto de esta Corte, para demostrar que la gestión de desafuero no reviste los caracteres propios de un juicio o proceso. Ciertamente no lo era cuando, bajo el imperio de las Constituciones de 1823, 1828 y 1833, conocía de la gestión la Cámara a la que pertenecía el Diputado o Senador al que se pretendía desaforar, y tampoco adquirió este carácter cuando la Reforma del año 1925, trasladó la competencia, en primera instancia, a las Cortes de Apelaciones respectivas y en segundo grado a esta Corte Suprema. La materia y naturaleza de la gestión siguió siendo la misma, sólo existió un cambio de la autoridad encargada de resolverla;

19.—) Que cabe preguntarse entonces ¿cuál sería la naturaleza jurídica de la gestión de desafuero? Pues no es otra que la correspondiente a una condición de procedibilidad, un requisito o condición habilitante para poder actuar criminalmente en contra de un Diputado o Senador. La doctrina científica, en general, ha considerado el desafuero como un "preproceso"; un "antejuicio"; como un trámite de "diligencias previas"; "un presupuesto de admisibilidad"; o, por último, un "requisito de perseguibilidad". A partir de un presupuesto de carácter subjetivo, la calidad de Diputado o Senador de una persona que aparece como imputada en un juicio penal, se refuerzan sus garantías procesales penales y se exige una autorización previa para proceder en su contra, la que incidirá directamente, y, en mayor o menor medida, en un juicio penal pendiente. En efecto, la falta de autorización, en nuestro derecho positivo, puede posibilitar la oposición de la excepción contemplada en el N° 8 del artículo 433 del Código de Procedimiento Penal, que se refiere, precisamente, a la "falta de autorización para procesar en los casos que sea necesaria con arreglo a la Constitución o a las leyes", excepción que puede hacerse valer en alguna de las formas a que se refieren los artículos 433 y 434 del citado Código y que, según sea acogida o denegada, dará lugar a alguna de las situaciones previstas en los artículos 442 y 617 del mismo Cuerpo legal;

20.—) Que establecido, como ha quedado, que la gestión de desafuero no tiene los caracteres de un juicio o proceso debe, lógicamente, concluirse que a ella no le resultan aplicables las garantías del "debido proceso". Con todo, esta Corte analizará esta institución, a fin de resolver si, en la presente gestión, se han vulnerado alguno de los principios que se incluyen en este concepto. El debido proceso legal constituye una institución de la más antigua raigambre jurídica. Se ha estimado que del Capítulo 39 de la Carta Magna Inglesa de 1215 se desarrolló este derecho de los barones normandos, frente al Rey "Juan Sin Tierra" a no sufrir arresto o

prisión arbitrarios, y a no ser molestados ni despojados de su propiedad sin el juicio legal de sus pares y mediante el debido proceso legal. El pasaje pertinente de la Carta Magna mencionada decía: "Ningún hombre libre deberá ser arrestado, o detenido en prisión, o desprovisto de su propiedad, o de ninguna forma molestado; y no iremos en su busca, ni enviaremos por él, salvo por el juzgamiento legal de sus pares y por la ley de la nación". Esta norma fue una proscripción del castigo arbitrario y de las ilegales violaciones a la libertad personal y de los derechos de propiedad. Garantizaba, en suma, el derecho a un juicio justo y a una justicia honesta. No se pretendía tanto configurar una forma particular de juicio, sino más bien resaltar la necesidad de protección ante actos arbitrarios de encarcelamiento, desposesión de bienes e ilegalidades que el Rey Juan había cometido o tolerado. En este mismo sentido, el año 1776, la Declaración de Derechos de Virginia desarrolló el concepto del debido proceso al exigir que: "VIII.- En toda persecución criminal, el hombre tiene derecho a averiguar la causa y la naturaleza de su acusación, a ser careado con los acusadores y testigos, a producir las pruebas a su favor y a ser juzgado rápidamente por un jurado imparcial...", "que no puede ser impelido a declarar contra sí mismo; que ningún hombre puede ser privado de su libertad sino según la ley del país o el juicio de sus pares". En términos muy similares, la V enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, en su parte final, estableció que a ninguna persona "se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso judicial".

El debido proceso

21.—) Que este concepto del debido proceso —incorporado en el ordenamiento institucional chileno a partir del artículo 18 del Reglamento Constitucional de 1812 y reiterado en los artículos 122 de la Constitución de 1823, 11° de la Constitución de 1833 y 11° de la Constitución de 1925—, continuó desarrollándose para conseguir la armonía de dos grandes intereses en juego, el interés social, perjudicado o atemorizado por la comisión de un delito y el interés individual, puesto en peligro por el obligado sometimiento a un juicio penal. En resumen, en la actualidad, se estima que el concepto del debido proceso comprende el pleno derecho a la jurisdicción y, como lo señala un autor, que formó parte de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución de 1980, "los elementos que constituyen un racional y justo procedimiento son los siguientes, de un modo muy escueto: 1) Notificación y audiencia del afectado, pudiéndose proceder en su rebeldía si no comparece una vez notificado; 2) Presentación de las pruebas,

recepción de ellas y su examen; 3) Sentencia dictada en un plazo razonable; 4) Sentencia dictada por un tribunal u órgano imparcial u objetivo, y 5) Posibilidad de revisión de lo fallado por una instancia superior igualmente imparcial y objetiva". (Enrique Evans de la Cuadra. "Los Derechos Constitucionales". Editorial Jurídica de Chile. Tomo II, pág. 29).

22.—) Que todos estos elementos están contemplados en nuestro actual proceso penal, naturalmente con las imperfecciones propias de un sistema inquisitivo que es el que actualmente nos rige y que, como es sabido, se encuentra en trámites legislativos de cambio, pero es posible advertir que lo que la defensa del senador Pinochet ha pretendido es anticipar las exigencias de ese "debido proceso" a una etapa anterior al mismo, pretendiendo que se aplique a un privilegio, como lo es el fuero, que implica sólo un obstáculo para el normal ejercicio de una acción penal en su contra, normas que rigen para el supuesto en que ya haya sido autorizado su juzgamiento para ante el tribunal competente. Se ha tratado, en consecuencia, en este trámite, acudiendo a la invocación de derecho a un "debido proceso", de conseguir u obtener la declaración de una falta de responsabilidad penal total, a la que conduce el sobreseimiento definitivo decretado de acuerdo con el artículo 617 del Código de Procedimiento Penal, en los supuestos que se resuelve no haber lugar a la formación de causa. La defensa del senador Pinochet se ha preocupado también de colocar de relieve las consecuencias, para él nada triviales, derivadas del hecho de acogerse el desafuero de un Diputado o Senador, como es la de quedar suspendido, aunque sea provisionalmente en el ejercicio de su cargo, pero ninguna alusión hace a las consecuencias, evidentemente más graves y permanentes, que produce la resolución que no da lugar a la formación de causa, que puede lesionar derechos fundamentales de terceros al poner término, en forma definitiva e irrevocable, en lo que respecta al Diputado o Senador favorecido con esta última decisión, al procedimiento judicial en lo criminal;

23.—) Que, además, resulta conveniente destacar que la declaración de desafuero puede ser efectuada por el tribunal de alzada sin oír a ninguna de las partes y de oficio, según resulta de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 612 del Código de Procedimiento Penal. En el presente caso, en cambio, la defensa del Senador Pinochet fue ampliamente desplegada a través de todo un equipo de abogados, según ha sido de público y notorio conocimiento;

24.—) Que la defensa del Senador Pinochet ha invocado, asimismo, en su apoyo las disposiciones de la "Convención Americana Sobre Derechos Humanos", conocida también como "Pacto de San José de Costa

Rica", y del "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". La Convención, en su artículo 8°, bajo el título de Garantías Judiciales, enuncia una serie de principios que deben regir la tramitación de los procedimientos judiciales y, en la primera parte de su numeral 1°, establece que "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella...". En términos similares se contempla esta misma garantía en el artículo 14 del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se trata, en estos dos casos, de establecer garantías que recibirán aplicación en el desarrollo de un proceso penal, al interior del juicio, pero que no pueden ser anticipadas al trámite de una autorización previa para procesar, como lo es la presente, en la que, por lo demás, según ya se ha dicho, el Senador de cuyo desafuero se trata, recibió amplia asesoría técnica;

25.—) Que se ha pretendido también por la parte apelante que el estado de salud del Senador Pinochet no le ha permitido defenderse en este trámite de desafuero. Al efecto, se sostiene en la minuta de alegatos, puesta a disposición del tribunal, precisamente, por su abogado defensor, en forma textual lo siguiente: "la misma Ley 18.857 introdujo el actual art. 349, que ordenó perentoriamente al juez someter a examen mental a los inculpados o encausados sordomudos o mayores de 70 años. Es obvio que tal examen se exige porque de su resultado va a depender que el tribunal quede debidamente informado acerca de si el inculpado o encausado está en condiciones de hacer uso de los derechos procesales antes introducidos por el mismo cuerpo legal, esto es, el derecho a ser informado y a formular descargos, así como la larga lista de derechos contenidos en el nuevo artículo 67". En otras palabras, se considera como evidente por el abogado defensor que el examen mental exigido por el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal se encuentra vinculado al derecho de defensa del inculpado, pero esto no resulta exacto, a menos que se considere que ese derecho de defensa involucra el de obtener a favor del inculpado o encausado una exención de responsabilidad penal basada en el estado de salud mental y alegada fuera del proceso penal correspondiente;

26.—) Que es útil recordar que el artículo 349, ya citado, si bien fue incorporado al Código de Procedimiento Penal por la Ley N° 18.857, de 6 de diciembre de 1989, tuvo un origen muy anterior a su consagración legislativa. En efecto, este precepto se originó en el Proyecto de Modificaciones al Código de Procedimiento Penal, elaborado por el ex Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, don Rubén Galecio Gómez y nunca su

contenido se ligó al derecho de defensa del inculpado en su aspecto procesal, sino, más bien, a una defensa de fondo: la existencia de una posible anomalía mental que pudiera llevar a la dictación de un sobreseimiento definitivo por la causal de locura o demencia. Así lo dijo el propio autor del precepto en referencia: "las modificaciones que se insertan en este Título, se refieren al denominado "De la identificación del delincuente y sus circunstancias personales". Título VII del Libro II del Código de Procedimiento Penal. Se refieren especialmente... b) A la imposición del examen mental siempre que se atribuya a un reo un delito que pueda acarrearle una pena muy grave cuando fuere sordomudo o mayor de setenta años. Esta es una medida de previsión en los casos en que es legítimo sospechar alguna anomalía en la mente del reo". ("Explicaciones del Articulado del Trabajo Preparatorio que modifica el Código de Procedimiento Penal". Rubén Galecio Gómez. Pág. 84);

27.—) Que el Proyecto Galecio fue llevado a tramitación legislativa y en la "Exposición de Motivos del Ministerio de Justicia", redactada por el propio Rubén Galecio Gómez, se dijo que la alteración al "artículo 349 tendía a hacer obligatorio el informe mental en eventos en que el delito se encuentra muy a menudo relacionado con el estado mental del reo: en el primer caso por la gravedad de aquél; en el segundo por la anormalidad física; y en el tercero porque generalmente los ancianos no delinquen estando en su sano juicio". (Diario de sesiones. Cámara de Diputados. Legislatura Extraordinaria. Sesión 11°, en jueves 20 de noviembre de 1969).

28.—) Que, en conclusión, por todo lo dicho, resulta inaceptable que en nuestro derecho el deficiente estado de salud mental de un imputado en un proceso penal pueda afectar su derecho de defensa en juicio. Según la época en que esa anomalía se presente, ella podrá dar origen a alguna de las situaciones previstas en los artículos 408 N° 4, 409 N° 3, 421 o 682 y siguientes, todos del Código de Procedimiento Penal, pero no será apta para evitar un juzgamiento por un tribunal competente, siendo éste, en todo caso, el único calificado, dentro del respectivo juicio penal, para decidir en torno a la existencia, gravedad y consecuencias de las pretendidas deficiencias mentales.

III. EN CUANTO AL JUICIO POLÍTICO COMO CONDICIÓN PREVIA AL ENJUICIAMIENTO DE UN EX PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

29.—) Que en su escrito de apelación, la defensa del senador Pinochet renovó sus planteamientos en cuanto a que este último no podía ser juzgado por el Poder Judicial en relación con una pretendida participación

en ilícitos que, de haber existido, revestirían la condición de "actos de su administración" como Jefe de Estado, calidad que investía cuando tal participación habría tenido lugar, "sin que antes se haya acogido por el Senado de la República una acusación constitucional aprobada por la Cámara de Diputados, lo que no sucedió en el presente caso";

30.—) Que una revista de la normativa constitucional que ha regido con anterioridad en la materia, revela que únicamente la Carta de 1828 concedió inmunidad a un ex Presidente de la República, después de vencido el plazo para la revisión de su gestión por la vía del residenciamiento. Según su artículo 81, "el Presidente y Vicepresidente no podrán ser acusados durante el tiempo de su Gobierno, sino ante la Cámara de Diputados y por los delitos señalados en la parte segunda del artículo 47, Capítulo VII de la Constitución. La acusación puede hacerse en el tiempo de su gobierno o un año después" y "pasado este año, que es el término designado a su residencia, ya nadie podrá acusarlos por delito alguno cometido durante el período de su gobierno", al tenor del artículo 82 de la misma Constitución;

31.—) Que ningún cuerpo constitucional posterior contuvo una disposición de esa índole, si bien la Carta de 1833, que permitió acusar al Presidente de la República en el año siguiente a la conclusión de su mandato, lo dejó a salvo de acusaciones políticas durante su ejercicio. Bajo el imperio de este texto y hasta la reforma de 1874, la acusación constitucional acogida significaba un verdadero enjuiciamiento penal del afectado por parte del Senado, que contaba con poderes discrecionales, "ya sea para caracterizar el delito, ya sea para dictar la pena" y en contra de su resolución no procedía "apelación ni recurso alguno", conforme al artículo 98;

32.—) Que, a su vez, la Constitución de 1925 en el N° 1 de su artículo 39 autorizó iniciar el juicio político en contra, entre otros funcionarios, del Presidente de la República ante la Cámara de Diputados, "por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado o infringido abiertamente la Constitución o las leyes", estableciendo que "Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a la expiración de su cargo" y asignando al Senado la atribución exclusiva de conocer de las acusaciones entabladas por la Cámara de Diputados con arreglo a dicho precepto, en la forma señalada en el N° 1 del artículo 42 de la misma Carta Política.

33.—) Que la existencia y regulación del juicio político en la Constitución de 1925 determinó que los tribunales de justicia durante el término fijado para iniciarlo sólo pudieran hacer efectiva la responsabilidad criminal pública, es decir, la derivada de los actos ejecutados en la administra-

ción de un Presidente, en el caso de que el afectado fuese declarado culpable por el Senado al cabo de ese procedimiento. Esto importa una especie de fuero procesal, basado en la necesidad de resguardar el eficiente desempeño de la función de gobernar y administrar el país, sin las perturbaciones que podría irrogar una multiplicidad de denuncias o querellas injustificadas ante los Tribunales por las actuaciones propias de esa administración;

34.—) Que el procedimiento de acusación constitucional, en su carácter de antejuicio de orden político, configura un trámite previo indispensable para abrir la posibilidad de someter a la Justicia Ordinaria al funcionario cuya culpabilidad establecía el Senado. (Daniel Schweitzer S. "Juicio Político o Acusación Constitucional", Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LII, 1ª parte, pág. 140);

35.—) Que esa restricción a la acción de los tribunales ordinarios no puede mantenerse una vez transcurrido el plazo dentro del cual debe deducirse la acusación constitucional respecto de un Presidente o ex Presidente de la República, ya que no existe norma alguna que permita extender dicho privilegio más allá del término fijado por el constituyente. En este sentido, es útil citar lo expresado por Leonidas Vial Palma al concluir su estudio sobre "El Juicio Político", Santiago, 1934, pág. 72: "Terminaremos diciendo que la extinción de la responsabilidad política de los funcionarios públicos no lleva aparejada la desaparición de sus responsabilidades civil y penal, que pueden ejercitar en su contra los particulares conforme a las reglas del derecho común";

36.—) Que estos razonamientos no son sino aplicación de la regla que determina que todo privilegio procesal, como el juicio político, debe poseer la misma transitoriedad de la función que ampara, de modo que, una vez alejada la autoridad de su cargo, no puede subsistir una protección que la sustraiga del juzgamiento de los tribunales de justicia, para asegurar el ejercicio de la función que cumplía. Con el regreso a la vida particular de los funcionarios acusables ante la Cámara de Diputados, ellos "ninguna garantía pueden invocar", pues "el apartamiento del cargo no puede generar la irresponsabilidad del funcionario culpable" (Luis Cousiño Mac-Iver, "La responsabilidad penal del funcionario en la Constitución Política", en "Gabriel Amunátegui: Memoria y Homenaje", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 1961, págs. 51 y 53);

37.—) Que como el procedimiento de juicio político que consultan los artículos 48 N° 2 y 49 N° 1 de la Constitución de 1980 es, en lo pertinente a la materia, sustancialmente igual al regulado por la Carta de 1925, lo expuesto en los considerandos que anteceden es del todo valedero respecto de las acusaciones que pueden entablarse en ese procedimiento

constitucional en contra de un Presidente o ex Presidente de la República, así como de la limitación temporal que dicho antejuicio político impone al ejercicio de la función jurisdiccional de los Tribunales. De suerte que es dable admitir que también bajo el imperio de la actual Ley Fundamental, "concluido el período presidencial y los seis meses que le siguen, quedan facultadas las personas agraviadas con la actuación del Primer Mandatario para interponer las acciones civiles y penales que correspondan y ellas serán acogidas en cuanto no hayan sido objeto de prescripción de acuerdo con la naturaleza de las que se promuevan" (Alejandro Silva Bascuñán, "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo V, 2ª Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, pág. 92);

38.—) Que, en tal virtud, fuerza es concluir que pasado el término dentro del cual puede deducirse una acusación constitucional en contra de un Presidente o ex Presidente de la República, no hay razón alguna para vedar o restringir la aplicación de las potestades jurisdiccionales exclusivas de los Tribunales de investigar y perseguir, en su caso, los delitos perpetrados en su administración, aunque no se haya producido previamente su condena en juicio político. Ello teniendo presente, además, que un predicamento contrario pugna tanto con las garantías de la igualdad a la ley y de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos que reconocen los N°s. 2 y 3 del artículo 19 de la Constitución vigente, cuanto con el principio general de la responsabilidad de toda autoridad pública que recogen y afirman, entre otras disposiciones, los artículos 6° y 7° de la misma Ley Fundamental;

39.—) Que, al margen de lo expuesto, debe anotarse que la acusación que el N° 1 del artículo 48 de la Carta Política vigente permite entablar ante la Cámara de Diputados respecto de un Presidente de la República por "actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación o infringido abiertamente la Constitución o las leyes" y que contemplaba en análogos términos la letra b) del artículo 39 de la Constitución de 1925, jurídicamente no pudo deducirse en contra del apelante y por las situaciones descritas en la sentencia en alzada;

40.—) Que en las fechas en que tales hechos tuvieron lugar, el ejercicio del Poder Ejecutivo —que comprende la administración del país, conforme lo indicaba el artículo 71 de la Constitución de 1925 y lo reitera el artículo 24 de la Carta de 1980— no era función privativa del querellado, sino correspondía a la Junta de Gobierno, por mandato del decreto ley N° 1, de 11 de septiembre de 1973, interpretado por el artículo 1° del decreto ley N° 128, de 16 de noviembre del mismo año, que declaró que "la

Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo";

41.—) Que aun cuando al querellado le correspondió la presidencia de la Junta de Gobierno, de acuerdo con el N° 2 del aludido decreto ley N° 1, de 1973, esa función no importaba la exclusividad en el desempeño del Poder Ejecutivo, que se hallaba radicado en la Junta de Gobierno, junto con las demás potestades estatales;

42.—) Que, como no hay mayores antecedentes de que las actuaciones a que se refirió el fallo en alzada al configurar las sospechas fundadas en que basó el desafuero fueran de la Junta de Gobierno, sino por el contrario constituyeron acciones individuales directas del apelante en su calidad de Comandante en Jefe del Ejército, no cabe encuadrarlas en el concepto de "actos de administración" del Poder Ejecutivo, para los efectos del juicio político establecido en la Carta de 1925;

Desempeño del Poder Ejecutivo

43.—) Que el desempeño exclusivo del Poder Ejecutivo por parte del apelante sólo vino a producirse con posterioridad a esos hechos, merced al decreto ley N° 527, de 26 de junio de 1974, modificado por el decreto ley N° 806, de 17 de diciembre del mismo año, sobre Estatuto de la Junta de Gobierno, cuyo artículo 7 prescribió en su inciso primero que "el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la Junta de Gobierno, quien con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación, con las facultades, atribuciones y prerrogativas que este mismo Estatuto le otorga";

44.—) Que aunque las acciones descritas en la sentencia apelada hubiesen correspondido a la Junta de Gobierno y no del apelante en el ejercicio de la Comandancia en Jefe del Ejército, ellas mal podrían haber dado lugar a un juicio político, pues como el decreto ley N° 27, de 24 de septiembre de 1973, ordenó la disolución del Congreso Nacional a contar de esa fecha, no existió la posibilidad de que la misma Junta, que tenía la suma de los poderes del Estado, se instruyera a sí misma el juicio establecido en los artículos 39 y 42 de la Constitución de 1925 por actos propios, sin contar, además, la carencia de un procedimiento para llevarlo a efecto con sus distintas y sucesivas fases de investigación y acusación y de posterior juzgamiento del imputado;

45.—) Que confirman esta conclusión las posteriores normas de los artículos 11, 13 y 14 del decreto ley N° 527, de 1974, que explícitamente

asignaron a la Junta de Gobierno funciones específicas que correspondían al Senado, sin concederle, en cambio, facultades para conocer y resolver un juicio político en contra del titular del Poder Ejecutivo o de sus funcionarios, entre ellos, también los Generales y Almirantes de las fuerzas armadas;

46.—) Que, a su vez, la Vigesimoprimera Disposición Transitoria de la Constitución Política de 1980 previno que durante el período a que se refería la Decimotercera Disposición Transitoria y hasta que entraran en funciones el Senado y la Cámara de Diputados, no serían aplicables, entre otros preceptos de la Constitución, los del Capítulo V sobre el Congreso Nacional, con las excepciones señaladas en la misma Disposición Transitoria, que no se refirieron al procedimiento de juicio político regido por sus artículos 48 N° 2 y 49 N° 1;

47.—) Que el artículo 3° transitorio de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N° 18.918, de 5 de febrero de 1990, declaró que "de acuerdo con lo previsto en el artículo 19, N° 3 inciso cuarto, y en la disposición vigésima primera transitoria letra b) de la Constitución Política, las acusaciones a que se refiere el artículo 48 N° 2 de la Constitución, sólo podrán formularse con motivo de actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990", lo que vedó al Congreso Nacional elegido bajo la Carta de 1980 la sustanciación de juicio político al querellado y a otras autoridades del Gobierno anterior;

48.—) Que de las normas relacionadas fluye que, respecto de los hechos descritos en la sentencia apelada, nunca pudo intentarse la acusación constitucional que establecían los artículos 39 N° 2 y 42 N° 1 de la Carta de 1925 y que regulan los artículos 48 N° 2 y 49 N° 1 del cuerpo constitucional vigente, de suerte que no es legítimo invocar la carencia de un juicio político en contra del apelante para sustraerlo de la acción de los Tribunales. Pues, como bien lo apuntara Alejandro Silva Bascuñán en su trabajo sobre la "Responsabilidad del Jefe del Estado" (Gaceta Jurídica Anexo 48/Junio-1984), aludiendo a la "situación de la responsabilidad funcionaria del Jefe de Estado, al no haber juicio político, ni estar señalada autoridad alguna que conozca de él" y "sostener sobre tales presupuestos que el Jefe de Estado no puede en este período ser perseguido por su actuación funcionaria, parece incompatible con las bases esenciales del Estado de Derecho que desarrolla la Carta Fundamental. Baste recordar, desde luego, el principio de responsabilidad de los órganos y autoridades del Estado reiteradamente sentado en numerosas disposiciones de la Carta y del que no puede eximirse precisamente aquél que asume la suprema autoridad prevista en ella y que puede tener por ello el más alto grado de culpabilidad";

49.—) Que, por último, razones éticas y jurídicas elementales impiden aceptar que no pueda ser sometido a enjuiciamiento criminal, y resulte consecuentemente eximido de manera anticipada de toda posible responsabilidad de este carácter, quien, por no haber sido privado previamente de su inmunidad procesal —si es que hubiere gozado de ella— a través del procedimiento de la acusación constitucional, y en circunstancias que se desempeñó durante períodos de inexistencia del Congreso Nacional, organismo naturalmente llamado a incoar ese juicio político en contra de determinados funcionarios, posteriormente participó en forma personal y directa en la aprobación de la normativa que determinó que ese parlamentario estuviera en la imposibilidad jurídica de instruir dicho juicio;

50.—) Que, en suma, por lo expresado en las consideraciones que preceden, esta Corte no puede sino rechazar la alegación de la defensa del apelante acerca de la supuesta falta de jurisdicción de los tribunales, tanto porque en las Constituciones de 1925 y 1980 no hay impedimento para juzgar a un ex Presidente después que transcurre el plazo para iniciar un juicio político en su contra, cuanto porque en virtud de los motivos expuestos en los considerandos que anteceden esas acciones no pueden haber pertenecido a los actos de administración del Poder Ejecutivo radicado en la Junta de Gobierno y no en el desaforado y, en todo caso, la normativa dictada en la materia impedía absolutamente intentar una acusación constitucional en su contra o de esta Junta;

IV. EN CUANTO A LOS REQUISITOS QUE HACEN PROCEDENTE LA DECLARACIÓN DE DESAFUERO

A) Hechos que presenten los caracteres de un delito

51.—) Que por lo que se refiere a la tipificación de los delitos de secuestro, se ha sostenido en estrados por la defensa del senador Pinochet, que ellos no podrían entenderse configurados porque lo que consta en autos es que las supuestas víctimas de tales ilícitos habrían sido “sustraídas” de los lugares en los cuales se encontraban privadas de libertad y no “encerradas” o “detenidas” como lo exige el tipo contenido en el artículo 141 inciso primero del Código Penal. Pero tal argumento no puede ser aceptado pues, en verdad, para ser “encerradas” o “detenidas” las víctimas de un secuestro tienen usualmente que ser “sustraídas” del lugar en que previamente se encontraban; de suerte que entre la conducta de “sustraer” y las de “ence-

rrar" y "detener" no existe contradicción alguna sino, por el contrario, una sucesión lógica de antecedente a subsecuente;

52.—) Que mucho menos puede sostenerse, como también se ha insinuado, que las víctimas de los delitos a que nos estamos refiriendo no podrían haber sido "detenidas" o "encerradas" porque se encontraban privadas de libertad antes de que desplegaran su actividad los procesados en estos autos; pues con esa alegación se ignora que, si bien las víctimas estaban efectivamente detenidas, lo estaban "legítimamente", pues su privación de libertad obedecía a una orden de autoridad que, por lo menos formalmente, contaba en ese momento con la facultad de disponerla; en cambio, aquella a que los someten los procesados lo es sin derecho, como precisamente lo exige el artículo 141 inciso primero del Código Penal. De aceptarse el criterio aquí impugnado se daría el absurdo de que si una banda de delincuentes sustrajera de un establecimiento penal en que está cumpliendo una condena al integrante de un grupo rival para hacerlo desaparecer, el hecho tampoco podría calificarse de secuestro, ya que la nueva privación de libertad sólo prolongaría aquella a que ya estaba sujeto. Tal cosa implica suponer que cuando el bien jurídico de la libertad ambulatoria de un sujeto ya se encuentra afectado, está irremisiblemente perdido y cualquiera puede disponer de él a su antojo; algo que, por supuesto, es inadmisible;

Empleados públicos y secuestros

53.—) Que tampoco ha de acogerse el punto de vista según el cual, como al momento de ejecutarse los hechos a que se refiere el caso "sublite" todos los implicados en ellos eran empleados públicos, no podrían haber cometido secuestros, ya que tales funcionarios sólo podrían incurrir en detenciones ilegales del artículo 148 del Código Penal. Esa afirmación carece de todo fundamento y, para convencerse de ello, basta pensar en que con arreglo a tal criterio, si un militar se apoderara de una persona perteneciente a una familia acaudalada y la mantuviera encerrada esperando obtener por ella un importante rescate, su conducta tendría que calificarse de detención ilegal. Nos parece que nadie estará dispuesto a suscribir un resultado tan absurdo. Lo que sucede, en verdad, es algo muy distinto: el delito de detención ilegal sólo puede cometerlo un empleado público, siempre, naturalmente, que se mantenga dentro de los límites trazados por el tipo del artículo 148 inciso primero del Código Penal; pero dicho empleado también cometerá un secuestro del artículo 141 inciso primero del Código Penal, si

su comportamiento cae fuera de los márgenes establecidos por la figura cualificada de la detención ilegal. Por lo demás, para lo que aquí interesa, y prescindiendo de la considerable diferencia de penalidad entre ambos delitos, la distinción es irrelevante porque, contra lo que en alguna ocasión se ha sostenido, tanto el de detención ilegal como el de secuestro son permanentes, de manera que su consumación se prolonga durante todo el tiempo en que se mantiene la privación de libertad;

54.—) Que también se ha argumentado reiteradamente que el delito cometido respecto a las personas desaparecidas con ocasión de los hechos a que se refiere el proceso no puede ser el de secuestro agravado, pues nadie cree que ellas estén todavía con vida, privadas de libertad, y, por el contrario, todo el mundo piensa que fueron muertas. Aunque esto último pudiera ser verdad, nada dice en contra de la posibilidad de configurar el secuestro, pues lo que no se ha probado en autos es que esas víctimas hayan sido ultimadas inmediatamente después de haberlas sustraído sin derecho de los lugares en que se encontraban detenidas y, lo que es más importante, que su deceso haya sido anterior a la fecha en que se dictó el Decreto Ley N° 2191 sobre amnistía, único caso en el que los procesados podrían intentar invocar esta última. Por lo demás, vale la pena enfatizar que no es esta la etapa procesal adecuada para pronunciarse en definitiva sobre la calificación jurídica de los hechos perseguidos en la causa;

55.—) Que aunque los hechos investigados en el proceso rol 2.189 de la I. Corte de Apelaciones de Santiago, actualmente considerados como secuestros agravados, calificación provisional, como corresponde a la de un auto de procesamiento, fueren en definitiva estimados como homicidios, y las muertes de detenidos ocurridas en Cauquenes, La Serena, Copiapó, Antofagasta y Calama también lo fueren de igual manera, y ellos hubieren ocurrido en las fechas y oportunidades en que las declaraciones de los procesados y otros antecedentes pudieran determinarlo exactamente, y en todo caso, en octubre de 1973, tal situación tampoco impediría o sería obstáculo para el desafuero, teniendo presente las causales de extinción de responsabilidad criminal contenidas en el artículo 93 del Código Penal;

56.—) Que, por de pronto, no cabe duda que todo aquello que se refiera a la determinación precisa y exacta del hecho o hechos punibles investigados en dicha causa y la participación que en ellos pudiera haberle correspondido a determinadas personas, escapan, ciertamente, a la competencia de esta Corte, en la gestión en que se encuentra, y corresponden propiamente a los jueces del fondo. A la I. Corte de Apelaciones, y en su caso, a esta Corte en el conocimiento de un desafuero sólo les corresponde examinar —como se enunció en los ocho primeros fundamentos de este

fallo— si los hechos imputados presentan los caracteres de delito y si existen sospechas fundadas para reputar autor, cómplice o encubridor a una persona determinada (art. 255 del Código de Procedimiento Penal) protegida por el fuero que se pretende quitar, como se establece en el artículo 612 del mismo Código antes citado, que exige para actuar de esa manera "datos que podrían bastar para decretar la detención de un inculpado";

57.—) Que tratándose de causales de extinción de responsabilidad penal, entre las que cabe mencionar la amnistía (art. 93 N° 3) y la prescripción (art. 93 N° 6), que podrían permitir la dictación de un sobreseimiento definitivo o una sentencia definitiva de carácter absolutorio, tales causales no son de aplicación automática, y por de pronto, en la primera hipótesis, se exige que la investigación criminal, que debe conducir el Juez de la instancia, esté concluida y "agotada la investigación con que se haya tratado de comprobar el cuerpo del delito y de determinar la persona del delincuente", como lo dispone el artículo 413 del Código de Enjuiciamiento Criminal, estableciéndose por el inciso 2° del mismo artículo, que "si en el sumario no estuvieren plenamente probadas las circunstancias que eximen de responsabilidad o los hechos de que dependa la extinción de ella, no se decretará el sobreseimiento, sino que se esperará la sentencia definitiva";

58.—) Que en su caso, la aplicación de la ley de amnistía contenida en el D.L. 2191, atendido su tenor literal, exige que las personas a quienes se pueda aplicar estén determinadas y acreditada su participación en el hecho punible, en cualquiera de las hipótesis que plantea el artículo 14 del Código Penal. Y bajo otro aspecto, cabe tener presente que la amnistía no extingue el delito o hecho punible, sino que, como lo dispone el N° 3 del artículo 93 del Código Penal, "extingue por completo la pena y todos sus efectos", o sea, debe estar determinado completamente el delito y la persona del delincuente y su responsabilidad en alguna de aquellas calidades;

59.—) Que cabe señalar a este respecto que la conclusión antes mencionada tiene el sólido fundamento de la historia fidedigna del establecimiento de la ley, pues de las Actas de la Comisión Redactora (Manuel de Rivacoba, "Código Penal de la República de Chile y Actas de las Sesiones de la Comisión Redactora") al analizarse en la Sesión N° 22 el texto de los artículos 125 y 126, hoy 91 y 92 del Código Penal, a continuación se redactaba un nuevo artículo sin individualización pero que debería corresponder al actual 93, que en su numeral segundo disponía: "2° La amnistía produce el efecto de borrar el delito, dejando a su autor en la misma situación en que estaría si no lo hubiera cometido", pero en la Sesión N° 139, de 19 de mayo de 1873, el Comisionado Sr. Rengifo, encargado en la sesión anterior de redactar un texto que comprendiera "no sólo la prescrip-

ción sino todos los modos como termina la responsabilidad criminal", presentó el actual texto del artículo 93, que fue aprobado unánimemente. De esta forma queda en evidencia que la amnistía no "produce el efecto de borrar el delito", sino que se transforma en una causal de extinción de responsabilidad penal, la que es personal y debe ser otorgada a un individuo determinado, responsable del ilícito y siempre que en el proceso se acrediten los presupuestos para que ella opere;

60.—) Que en lo que se refiere a la prescripción, que también es una causal de extinción de responsabilidad penal contenida en el N° 6 del artículo 93, deberá tenerse presente que ella tampoco es de aplicación automática, pues junto con el cumplimiento del tiempo necesario para que la acción prescriba, de acuerdo a la gravedad del delito, deberá acreditarse previamente la responsabilidad del imputado, pues la prescripción se aplica al responsable del ilícito, en una investigación agotada, como lo establece el artículo 413 del Código de Procedimiento Penal, y siempre que se cumplan los demás requisitos, v.gr., que no haya existido interrupción de la prescripción por la comisión o ejecución de otros crímenes o simples delitos o que ella se haya suspendido, como lo establece el artículo 96 del Código Punitivo, o que el reo no se haya ausentado del país, como lo dispone el artículo 100 del mismo cuerpo legal;

61.—) Que todo lo expuesto revela que aunque los hechos investigados en los autos en que incide este desafuero quedaren comprendidos en la figura del homicidio u otras hipótesis planteadas en las querellas, pero no en el del secuestro agravado, tal situación exigiría que fuera el Juez respectivo y no la I Corte o este Tribunal en esta gestión de desafuero, quien pudiera determinar si corresponde aplicar la amnistía y/o la prescripción. Según se ha hecho notar anteriormente en este fallo, en el actual trámite de desafuero no se ventila la posible responsabilidad criminal del parlamentario afectado, sino la facultad del tribunal que conoce del respectivo proceso o el derecho de los querellantes en el mismo, a que se dirija esa causa criminal en contra de un congresal determinado;

Ante alegación de la defensa

62.—) Que en cuanto a la alegación de la defensa del senador Pinochet en el sentido de que el fallo de la I. Corte de Apelaciones se hubiere excedido en su competencia al desaforarlo "por los hechos que han sido materia de la investigación en el cuaderno pertinente de los autos criminales que motivaron esta decisión", o sea, por secuestros, homicidios, asociación

ilícita e inhumación ilegal, y no el de secuestro solamente como había sido solicitado, debe tenerse presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 612 inciso 2° del Código de Procedimiento Penal, el tribunal que conoce del desafuero puede hacer la declaración que se reprocha incluso de oficio, sin perjuicio de que el Juez encargado de la causa decida, en la oportunidad que corresponda, qué hechos ilícitos se encuentran acreditados y qué participación en ellos pudo tener el imputado;

63.—) Que sin perjuicio de las conclusiones contenidas en los motivos 8°, 9°, 10° y 11° de la sentencia apelada, que acreditan la existencia de hechos que ya han sido calificados como secuestros agravados y que han sido objeto de autos de procesamiento confirmados por los tribunales superiores, cabe tener presente que están acreditados hechos que presentan los caracteres de delitos de homicidio, por la circunstancia de haberse dado muerte a personas que no habían sido sometidas a Consejos de Guerra tanto en Copiapó como en Calama, como consta de las declaraciones del Comandante Oscar Haag de fs. 3004, Subteniente Waldo Ojeda de fs. 3221, Subteniente Marcelo Marambio de fs. 3220 y Capitán Ricardo Yáñez de fs. 3225, sobre hechos acaecidos en Copiapó, y del Coronel Eugenio Rivera de fs. 115 y 1589 y Comandante Oscar Figueroa de fs. 921, sobre hechos ocurridos en Calama, a los que habría que agregar los hechos sucedidos en Antofagasta donde diversos detenidos fueron sacados de la cárcel de dicha ciudad, de noche, llevados a las afueras de la ciudad donde fueron fusilados, y que por otra parte, esta Corte al resolver el recurso de amparo deducido por la defensa del General (r) Sergio Arellano Stark y otros, junto con decretar diversas diligencias al Juez instructor, ordenó, en ejercicio de sus facultades privativas, dirigir la investigación a la comprobación del homicidio de Claudio Arturo Lavín Loyola. En consecuencia, se encuentran acreditados hechos que presentarían caracteres de delito de secuestro y homicidios y cómo ellos habrían sido ejecutados por un grupo militar, bajo un mando superior y que en el caso de haber habido homicidio los cadáveres no han sido encontrados, estos hechos también presentarían características de asociación ilícita e inhumaciones ilegales;

64.—) Que debe tenerse en cuenta que en este trámite de desafuero y en relación con las expresiones “estando establecida la existencia de un hecho que presente los caracteres de delito”, el Tribunal que conoce del desafuero debe restringirse a un juicio de tipicidad que formula en abstracto, verificando si el hecho denunciado queda o no contemplado en alguna de las figuras típicas que establece el Código Penal. Es a esta simple tipicidad a la que se condiciona la declaración de desafuero y la consiguiente

apertura o continuación del correspondiente proceso penal respecto del imputado a quien se pretende desaforar;

b) Existencia de fundadas sospechas para reputar autor, cómplice o encubridor al parlamentario cuyo desafuero se solicita

65.—) Que adicionalmente a las sospechas fundadas contenidas en los considerandos 14° y 15° del fallo en alzada, es menester tener presente que los actores de los hechos investigados en la causa mencionada, y que se encuentran sometidos a proceso, formaban parte de un grupo de militares encabezado por un General de Brigada, y que conformaban, además, un Coronel, dos Mayores y un Teniente de Ejército, asistidos por dos Oficiales pilotos que comandaban un helicóptero institucional, con el cual visitaron diversas ciudades al sur y norte de Santiago, en cumplimiento de una misión militar encomendada por el a la sazón, Comandante en Jefe del Ejército, esto es, el actual Senador Vitalicio Augusto Pinochet, según lo declara el propio Arellano, en labores de coordinación de criterios institucionales, de gobierno interior y de procedimientos judiciales. A raíz de esta misión se cometieron hechos que revisten incuestionablemente, tal como ya se ha demostrado en este fallo, caracteres de delito;

Verticalidad del mando

66.—) Que es conocida la gran importancia que tiene en una Institución Armada de la República la verticalidad del mando y la obligación del inferior de cumplir estrictamente las órdenes del superior, lo que de no hacer, puede significarle medidas disciplinarias, juicios militares, la destitución u otras más graves cuando ocurren en tiempo de guerra.

67.—) Que es un hecho de la causa que no obstante que el Comandante en Jefe de la Primera División de Ejército con sede en Antofagasta se apersonó en el aeropuerto de dicha ciudad cuando aterrizó el avión que conducía al entonces Comandante en Jefe, y hoy Senador Institucional, y le representó los graves sucesos cometidos por la comitiva dirigida por el General Arellano en la jurisdicción que comandaba, aquél en definitiva no tomó medidas de ningún tipo en contra de los responsables, y por el contrario, a uno lo nombró poco tiempo después Comandante en Jefe de la División más importante del país, a otro lo designó como Director de la Escuela de Caballería y a otros se les hicieron destinaciones relevantes. Por el

contrario, aquellos Oficiales superiores que se opusieron y denunciaron los hechos cometidos por la comitiva dirigida por el General Arellano fueron, en su mayoría, posteriormente llamados a retiro de la Institución;

68.—) Que si a este hecho se le agrega la circunstancia de que el Coronel Arredondo, en el careo de fs. 2593, sostenido con el General Arellano declaró enfáticamente que él sabía que en La Serena, Antofagasta y Calama se iban a efectuar ejecuciones, y que de ello se enteró por el propio General Arellano, puede deducirse válidamente que fue informado de ello antes de partir, lo que lleva a concluir que desde un principio dicha misión tenía por objeto finalidades ocultas y diversas de las consignadas en el instrumento que la ordenó, más aún si en la comitiva no se incluía ningún Oficial de Justicia Militar que pudiera haber asesorado al Jefe de ella en cuanto a los procedimientos judiciales y las penas que correspondía aplicar de acuerdo a la naturaleza de los delitos;

69.—) Que de lo dicho anteriormente se deduce otra sospecha fundada de participación del Senador vitalicio, pues si se concluye que un General de la República informa a un subordinado acerca de los alcances efectivos de la misión que deben llevar a cabo, es razonable sospechar que él, a su vez, había recibido esa orden de su superior jerárquico militar, o sea, del Comandante en Jefe del Ejército que había dispuesto la comisión, porque en dicha Institución debe ineludiblemente acatarse y cumplirse la orden del superior, siguiendo la respectiva cadena de mando;

70.—) Que si se considera la regla de la verticalidad del mando y que a la Comisión del General Arellano se la dotó de todos los elementos logísticos necesarios para llevar a cabo su cometido y que ante los excesos producidos no hubo ninguna reacción ni sanción a los responsables, debe concluirse que la orden de proceder en la forma que se ejecutó debió haber sido decretada por el propio Comandante en Jefe de la época;

71.—) Que a lo dicho cabe añadir que el General Pinochet tenía un claro concepto de lo que es el mando militar en la forma en que él mismo lo explica en su libro denominado "Política, Politiquería y Demagogia" publicado en 1983. En efecto, allí se expresa textualmente lo siguiente: "En la vida militar se vive, quizá con mayor claridad formal que en otra parte en la permanente dinámica de mandar y obedecer. En la organización militar, quien no sepa mandar, no sirve. Y quien no sepa obedecer, tampoco sirve. Por lo demás, y aunque resulta un tanto drástico decirlo así, en la vida la persona que resulta más inútil es aquella que no sabe mandar ni obedecer. Creo que para ejecutar bien el mando, es imprescindible haber aprendido a obedecer. Y obedecer en plenitud, en forma comprometida, sin vacilaciones. Es mal jefe, por lo tanto, quien haya sido mal subalterno".

Por estas consideraciones y citas legales se confirma la sentencia en alzada de fecha cinco de junio de dos mil, escrita a fojas 3635, y se resuelve, además, que no se hace lugar a la nulidad de lo obrado subsidiariamente solicitada en el recurso de apelación deducido en estos autos.

Se previene que el Ministro señor Libedinsky estima innecesario el contenido de los fundamentos 58, 59 y 60 del fallo, en atención a lo expuesto en las consideraciones 16 acápite 2° del fallo en alzada y motivaciones 61 y 64 de la presente sentencia.

Se previene que el Ministro Sr. Benquis concurre a la confirmatoria teniendo asimismo presente:

1°) Que en esta gestión de desafuero, la defensa del parlamentario imputado persistentemente ha controvertido la calificación que ha sido dada provisionalmente por los jueces del fondo a los ilícitos determinados en este apartado de la investigación sumarial conducida por el Ministro Sr. Juan Guzmán Tapia. Sostiene que no se habrían configurado los diecinueve secuestros calificados materia del procesamiento ya dictado en estos autos y que, por el contrario, lo acaecido con dichas víctimas habrían sido homicidios, al igual que los que afectaron a las otras cincuenta y cuatro personas cuyos decesos se produjeron también con motivo de la misión militar encomendada al procesado Sergio Arellano Stark, a la que vulgarmente se la ha denominado como "la caravana de la muerte", y de los que difieren sólo por la circunstancia de no haberse todavía ubicado sus cadáveres. Según su parecer, todos los setenta y tres homicidios calificados —de ejecución instantánea, consumados y agotados— fueron coetáneos y se produjeron en octubre de 1973 y dado el tiempo transcurrido no se hace verosímil que esas personas aún permanezcan vivas secuestradas. De esta argumentación hace derivar la inutilidad de la privación del fuero a un parlamentario para que comparezca a un proceso que, a su modo de ver, tendrá que concluir con la aplicación de la amnistía o la prescripción de la acción penal.

Estado o tiempo de guerra

2°) Que, por su parte, los querellantes han afirmado tanto al formalizar sus acciones como al alegar en estrados, que los hechos punibles indagados y determinados sucedieron cuando el país había sido declarado en estado o tiempo de guerra y, por consecuencia, todas las setenta y tres víctimas civiles de que se trata —que previo a sus decesos o desapariciones se encontraban privadas de libertad a la espera de ser juzgadas y custodia-

das por autoridades militares, en centros de detención a los que habían acudido en respuesta a bandos militares que ordenaban su comparecencia— se encontraban amparados por la Convención de Ginebra sobre el Tratamiento de los Prisioneros de Guerra, ratificado por nuestro país el 12 de octubre de 1950 y publicado en el Diario Oficial de 18 de abril de 1951 y por los Convenios de Ginebra sobre Protección de las Personas Civiles en Tiempos de Guerra, ratificado por Chile el 12 de octubre de 1950 y publicado en el Diario Oficial el 19 y 20 de abril de 1951.

3°) Que por Decreto Ley N° 3 de 11 de septiembre de 1973 publicado en el Diario Oficial de 18 de septiembre de 1973, la Junta de Gobierno integrada por Augusto Pinochet Ugarte, José T. Merino Castro, Gustavo Leigh Guzmán y César Mendoza Durán, declaró a partir de esa fecha Estado de Sitio en todo el territorio de la República.

Por Decreto Ley N° 5 de 12 de septiembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de 22 de septiembre de 1973, la mencionada Junta de Gobierno declaró en su artículo 1°, "interpretando el artículo 418 del Código de Justicia Militar que el estado de sitio decretado por conmoción interna, en las circunstancias que vive el país, debe entenderse "estado o tiempo de guerra", para los efectos de la aplicación de la penalidad de ese tiempo que establece el Código de Justicia Militar y demás leyes penales y, en general, para todos los efectos de dicha legislación".

El 13 de marzo de 1974 la Junta de Gobierno dictó el Decreto Ley N° 360, publicado en el Diario Oficial de 16 de marzo de 1974, mediante el que declaró que "todo el territorio de la República se encuentra en Estado de Sitio desde la dictación del decreto ley 3, de 11 de septiembre de 1973, y que dicho estado continuará vigente por el término de seis meses a contar del 11 de marzo de 1974".

De las citas legales anteriores no cabe sino aceptar que a la fecha de los homicidios y/o secuestros, de que se trata, el país se encontraba jurídicamente en "estado o tiempo de guerra".

4°) Que los artículos 3°, tanto de la Convención de Ginebra sobre el Tratamiento de los Prisioneros de Guerra, como de la Convención sobre la Protección a las Personas Civiles en Tiempos de Guerra, más arriba mencionados y que nuestro país se comprometió a respetar y hacer respetar, dispone, en lo pertinente, que "En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes contratantes, cada una de las partes contendientes tendrá la obligación de aplicar por lo menos las disposiciones siguientes: 1.- Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado

fuera de combate por enfermedad, herida, detención o cualquiera otra causa, serán, en toda circunstancia, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. A tal efecto están y quedan prohibidos, en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas: a) los atentados a la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio, emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados..."

Por su parte, el Convenio primeramente citado, en lo que interesa, dispone en su artículo 129 que "Cada una de las Partes contratantes tendrá la obligación de buscar a las personas acusadas de haber cometido, o mandado cometer cualquiera de las infracciones graves, debiendo hacerlas comparecer ante sus propios tribunales, sea cual sea la nacionalidad de ellas". El artículo 130 expresa que "Las infracciones graves a que se refiere el artículo anterior son las que implican uno cualquiera de los actos siguientes, siempre que sean cometidos contra personas o bienes protegidos por el Convenio: homicidio intencional, tortura o tratos inhumanos, incluso experiencias biológicas, el causar de propósito grandes sufrimientos o atentar gravemente a la integridad física o la salud, el hecho de forzar a un cautivo a servir en las fuerzas armadas de la Potencia enemiga o privarle de su derecho a ser juzgado regular e imparcialmente al tenor de las prescripciones del presente Convenio". Y el artículo 131 ordena que "Ninguna Parte contratante podrá exonerarse a sí misma, ni exonerar a otra Parte contratante, de las responsabilidades en que haya incurrido ella misma u otra Parte contratante respecto a las infracciones previstas en el artículo anterior".

5°) Que, consiguientemente, es dable advertir en esta temática sucintamente esbozada —a la que corresponde unir tanto la invocación para que se respeten los Convenios internacionales suscritos por nuestro país que hace la propia defensa del senador Pinochet (en la materia del debido proceso), cuanto al hecho de que ya esta Corte Suprema, en la causa seguida por la detención y desaparecimiento de Pedro Enrique Poblete Córdova, por sentencia de 9 de septiembre de 1998, al acoger un recurso de casación en el fondo declaró la improcedencia de un sobreseimiento definitivo fundado en la amnistía, entre otras razones, por oponerse a los Convenios de Ginebra— que aún en la eventualidad de tenerse en definitiva por configu-

rados solamente homicidios en el caso del total de las setenta y tres personas de que se trata —como lo pretende la defensa del referido congresal— la procedencia o no del sobreseimiento y/o de la amnistía, son aspectos substantivos y de peso que forzosamente deben ser resueltos por los jueces del fondo y en la oportunidad procesal que la ley determina. Se hace evidente, entonces, la extemporaneidad de dichas alegaciones en esta gestión o trámite que tiene como único objetivo la constatación de la existencia de algún hecho que revista caracteres de delito y de la presencia de sospechas de que en él ha tenido intervención el parlamentario imputado, circunstancia que se dan en la especie y que ameritan la privación del fuero de que se encuentra investido.

Plantean confirmar resolución

Se previene que los Ministros señores Ortiz, Tapia y Rodríguez estuvieron por confirmar la resolución apelada, aunque sin compartir sus fundamentos 8° a 12°, ambos inclusive, ni sus fundamentos 14° y siguientes, rectificando el guarismo "807" por "806" en su fundamento 13° y con exclusión de las citas constitucionales y legales que preceden a su parte resolutiva, salvo la del artículo 391 N° 1°, circunstancias primera y quinta, del Código Penal y aquellas del Código de Procedimiento Penal. Para resolver lo indicado, los previnientes tienen además presente, únicamente, las siguientes consideraciones:

1°.— Que estos autos sobre desafuero inciden en el proceso criminal rol N° 2182-98-A, seguido ante el Ministro de fuero don Juan Guzmán Tapia, que se ha tenido a la vista y en el cual se investigan hechos acaecidos con motivo del viaje efectuado en Septiembre y Octubre de 1973 a diversos lugares de nuestro país por el entonces General de Ejército en servicio Sergio Arellano Stark y su comitiva, a fin de desempeñar la misión encomendada al primero por el entonces Comandante en Jefe del Ejército General Augusto Pinochet Ugarte, actual Senador vitalicio cuyo desafuero ha sido solicitado;

2°.— Que tanto en Septiembre de 1973 como actualmente, el artículo 418 del Código de Justicia Militar disponía que para los efectos de dicho cuerpo legal, se entiende que hay "estado de guerra", o que es "tiempo de guerra", cuando ha sido declarado oficialmente el estado de sitio, en conformidad a las leyes respectivas. El artículo 71 del mismo Código establecía que la jurisdicción militar en tiempo de guerra es ejercida, entre otras personas, por los Generales en Jefe, por los Fiscales, por los Consejos de

Guerra y por los Auditores. Luego, el artículo 72 señalaba que la jurisdicción militar en tiempo de guerra comprende el territorio nacional declarado en estado de sitio. El artículo 73 añadía que desde el momento en que se nombre General en Jefe comenzará la competencia de los Tribunales Militares en tiempo de guerra en todo el territorio declarado en estado de sitio. En seguida, el artículo 74 asignaba al General en Jefe el ejercicio pleno de la jurisdicción militar en las fuerzas de su mando, agregando que en uso de esta jurisdicción podría, entre otras facultades, decretar el enjuiciamiento por los Fiscales de todos aquellos individuos a quienes estimare responsables de delito, ordenar la formación de los Consejos de Guerra que deban juzgarlos, aprobar, revocar o modificar las sentencias que éstos pronunciaren y decretar el cumplimiento de toda sentencia;

3°.— Que por Decreto Ley N° 3, de 11 de Septiembre de 1973, se declaró Estado de Sitio en todo el territorio de la República, asumiendo la Junta de Gobierno la calidad de General en Jefe de las Fuerzas Armadas que operaría en la emergencia. En consecuencia, la Junta de Gobierno, en su calidad de General en Jefe y de acuerdo con el artículo 74 del Código de Justicia Militar, pasó a detentar el ejercicio pleno de la jurisdicción militar en tiempo de guerra;

4°.— Que mediante Decreto Ley N° 5, de 12 de Septiembre de 1973, se declaró que, interpretando el artículo 418 del Código de Justicia Militar, el estado de sitio decretado debía entenderse "estado o tiempo de guerra" para todos los efectos del Código de Justicia Militar y demás leyes penales. Luego, por Decreto Ley N° 8, de igual fecha, la Junta de Gobierno que en virtud del Decreto Ley N° 3 detentaba el ejercicio pleno de la jurisdicción en tiempo de guerra, delegó a contar desde esa fecha en los respectivos Comandantes en Jefe de las Unidades Operativas del territorio nacional, en lo tocante al Ejército, las atribuciones que los artículos 74 y 77 del Código de Justicia Militar conferían a la Junta Militar de Gobierno, el primero de los cuales se refería, como antes se ha indicado, al ejercicio de la jurisdicción militar en tiempo de guerra. Cabe destacar que el mencionado Decreto Ley N° 8 no delegó las atribuciones inherentes a la jurisdicción militar en tiempo de guerra ni en el Comandante del Ejército, ni en el Comandante en Jefe de la Armada ni en el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, sino en Comandantes de Unidades dependientes conforme lo disponía el artículo 75 del Código de Justicia Militar, disposición esta última que el 1° de Octubre de 1973 y mediante Decreto Ley N° 51, fue modificada para permitir la delegación total de todas las atribuciones jurisdiccionales en tiempo de guerra, incluyendo la de aprobar sentencias que impusieran la pena de muerte, lo que antes de tal modificación estaba impedido;

Ejercicio de la jurisdicción militar

5°.— Que de acuerdo con lo relacionado en los tres considerandos que preceden puede advertirse que, según la normativa legal referida, el Comandante en Jefe del Ejército nunca tuvo las atribuciones y el ejercicio de la jurisdicción militar en tiempo de guerra, las que por delegación de la Junta Militar de Gobierno pasaron a los respectivos Comandantes en Jefe de las unidades operativas del Ejército a lo largo del país, esto es, a los Comandantes en Jefe de las correspondientes Guarniciones militares, quienes, consecuentemente y en virtud de lo preceptuado en el artículo 74 del Código de Justicia Militar, pudieron, en ejercicio de aquella jurisdicción, entre otras atribuciones, decretar el enjuiciamiento por los Fiscales de todos aquellos individuos a quienes estimaren responsables de delito, ordenar la formación de Consejos de Guerra para su juzgamiento, aprobar, revocar o modificar las sentencias que tales Consejos pronunciaren y decretar el cumplimiento de toda sentencia;

6°.— Que de lo dicho precedentemente se desprende, obligadamente, que conforme al derecho imperante en la época de los hechos investigados en el proceso en que inciden estos autos sobre desafuero, esto es, Septiembre y Octubre del año 1973, el Comandante en Jefe del Ejército, a la sazón el General Augusto Pinochet Ugarte, no pudo jurídicamente delegar atribuciones propias de la jurisdicción militar en tiempo de guerra en el General Sergio Arellano Stark, porque carecía de ellas;

7°.— Que, analizado lo anterior, corresponde averiguar, a la luz de los antecedentes recogidos en el proceso tenido a la vista, cuál era la misión que el Comandante en Jefe de la época encargó al General Arellano Stark y qué facultades le delegó con dicho fin, como asimismo cuál fue la ejecución que en realidad llevó a cabo el General Arellano en virtud del título de Oficial Delegado que le fue conferido al efecto;

8°.— Que a fojas 500 de los autos tenidos a la vista el General Arellano declara: en Septiembre de 1973 “yo recibí un documento de parte del Comandante en Jefe del Ejército, General Augusto Pinochet Ugarte, en que me nombraba su Delegado para viajar a varias ciudades del país, a fin de cumplir labores de coordinación de criterios institucionales, de gobierno interior y de procedimientos judiciales”. Preguntado acerca en qué consistían las instrucciones sobre procedimientos judiciales, responde: fundamentalmente la preocupación principal era que todos los procesados tuvieran adecuada defensa y que recurriera a los Colegios de Abogados en las ciudades donde existieran a fin de entregar a ellos esta responsabilidad. Preguntado luego acerca de si conserva copia de la orden que le dio el General

Pinochet o si recuerda, dentro de lo posible, lo que ella decía, responde: "no tengo ninguna copia de ese documento ya que le entregué una a cada Comandante de las unidades que visité", para luego agregar "el Ejército no conserva ninguna copia de este documento al cual me he referido", señalando también que este último estaba firmado por el General Pinochet. Y con respecto al contenido de tal documento dice que no confería una representación completa del General Pinochet y que "en ningún caso esto significaba que yo tendría atribuciones de Juez Militar, las que mantenían como tales los Jefes de Guarnición";

9°.— Que resulta sorprendente y de difícil comprensión que el General Arellano no conserve en su poder siquiera una copia de un documento para él tan importante, que constituía el título o credencial que le permitía acreditar la misión que le había sido encomendada. Tampoco se entiende que el Ejército, como dice aquél, no conserve una copia del mismo documento. En lo que se refiere a su contenido, las declaraciones de Arellano respecto a que no se le conferían en él atribuciones de Juez Militar, condicen con el hecho jurídico, antes analizado, que el General Pinochet, no podría haber delegado en tal documento facultades jurisdiccionales en tiempo de guerra de que carecía. Sin embargo, lo que el General Arellano hizo, en la práctica, al realizar su cometido, se aparta de la misión sin atribuciones jurisdiccionales que dice que tenía, como se podrá ver a continuación según el mérito del proceso tenido a la vista;

10°.— Que de la propia declaración del General Arellano de fojas 500 del referido proceso, consta que integraban la comitiva a sus órdenes los siguientes Oficiales de Ejército: Teniente Coronel Sergio Arredondo González, Mayor Pedro Espinoza Bravo, Mayor Marcelo Moren Brito, Teniente Armando Fernández Larios y el Ayudante del General Arellano Teniente Juan Chiminelli Fullerton. Conducían el helicóptero que transportaba a la comitiva, según propias declaraciones de fojas 1633 y 1673, los Capitanes de Ejército Antonio Palomo y Sergio de la Mahotier González. Esta comitiva recorrió diversas ciudades del sur y del norte del país, por lo cual resulta de interés conocer reseñadamente lo que diversos Oficiales de Ejército y otras personas han declarado en el proceso acerca de la acción realizada por el General Arellano en torno a la labor jurisdiccional que en las distintas Guarniciones Militares se llevaba a cabo. Desde luego, cabe anotar lo declarado al respecto por miembros de su comitiva: el Teniente Coronel Sergio Arredondo declara a fojas 490 que era el segundo al mando de la comitiva y que según le informaron, encontrándose dentro del helicóptero, el objetivo de la comisión era revisar los sumarios mal hechos en el norte; el Mayor Marcelo Moren, a fojas 494, dice que en Talca el

General Arellano le dijo que la finalidad era "revisar procesos de los Consejos de Guerra"; y el propio ayudante del nombrado General, Teniente Juan Chiminelli, expone a fojas 545 que la actividad de Arellano era revisar y agilizar los procedimientos en sumario. Ahora bien, siguiendo el siguiente orden de los sitios visitados por la comitiva: Valdivia, Concepción, Cauquenes, La Serena, Copiapó, Antofagasta y Calama, las declaraciones se resumen así:

1) a fojas 1973 el General de Brigada Héctor Bravo Muñoz, Comandante en Jefe de la 4ª División del Ejército con asiento en Valdivia, Jefe de Zona en Estado de Sitio de la Provincia del mismo nombre, Intendente y Gobernador del Departamento y Juez Militar, dice que no le sorprendió cuando se nombró al General Arellano Oficial Delegado para coordinar criterios institucionales y acelerar y revisar procesos. Le dijo a éste que no interfiriera en la substanciación de las causas ni en los Consejos de Guerra que estaban en proceso, lo que Arellano aceptó. Pero a fojas 2049 dice que Arellano aprobó sentencias por la Junta de Gobierno, porque como Oficial Delegado "las firmó conmigo".

2) a fojas 1326 el General de Brigada Washington Carrasco Fernández, Comandante en Jefe de la 3ª División del Ejército e Intendente de la Provincia de Concepción, dice que Arellano revisó en los Juzgados los procesos en desarrollo y los aprobó sin modificaciones, refiriéndose a la necesidad de acelerar los procesos.

3) a fojas 758 vuelta, el Teniente Coronel Rubén Castillo Whyte, Comandante del Regimiento de Infantería Andalién, Guarnición de Cauquenes, señala que Arellano le dijo que venía a revisar los procesos y que existían causas aun sin sentencia, mostrándole en la Intendencia el libro de detenidos. Agrega que Arellano, con un lápiz, señalizó con marcas varios nombres teniendo en consideración la columna en que se indicaban los delitos y ordenó al Mayor Espinoza que Moren Brito y Fernández Larios fueran al Cuartel de Investigaciones y a la Cárcel a interrogarlos.

4) a fojas 900 el Teniente Coronel Ariosto Lapostol Orrego, Comandante de Regimiento en La Serena, depone que Arellano le dijo que se debían agilizar los procesos, particularmente aquellos por delitos menores. Agrega que en el documento que le exhibió Arellano, por el cual se le delegaban funciones, también aparecía la intención de uniformar criterios en el país. Luego dice que se llevó a Arellano al lugar donde se tramitaban los procesos, a cuyo cargo estaba, como Fiscal no letrado, el Mayor de Carabineros Casanga, quien le explicó la situación general de los procesos. Este último le dijo a Lapostol que Arellano deseaba que vinieran 15 detenidos al Consejo de Guerra y que dentro de ellos estaban 3 que ya tenían

sentencia del Consejo de Guerra que Lapostol presidió, por lo que este último le hizo presente lo anterior a Arellano dos o tres veces, insistiendo éste que debían ser sometidos a un nuevo Consejo de Guerra porque las sanciones eran muy leves. A fojas 2967 agrega Lapostol, en careo con Arellano, que le hizo ver a este último que no correspondía convocar a otro Consejo de Guerra por las 3 personas ya sentenciadas, porque era una ilegalidad, señalando Arellano, en tal careo, que traía instrucciones del 2° Juzgado Militar sobre el nuevo Consejo de Guerra a que había que someter a dichas 3 personas. El propio Ariosto Lapostol, a fojas 900, dice también que le pidió e insistió a Arellano que le dejara copia de la resolución sobre condenas que habría adoptado un Consejo de Guerra respecto de 15 personas que resultaron muertas, la que nunca llegó a su poder. También dice el nombrado Lapostol, a fojas 2716, que estando Arellano en su oficina revisó los antecedentes y colocó un 'tic' en cada nombre de detenido que estaba anotado en las hojas de estadísticas que llevaba el Fiscal, Mayor Casanga, marcándose así un total de 15 detenidos, respecto de los cuales Arellano dijo que debían someterse a un Consejo de Guerra. En el intertanto, el Mayor Moren anotaba el nombre de cada detenido en una libreta aparte. A fojas 2961 agrega Ariosto Lapostol que las referidas 15 personas murieron sin la existencia de un pelotón de fusilamiento. Patricia Lapostol, hijo del anterior y Subteniente del Regimiento de Calama, declara a fojas 542 que se encontró con el Mayor Moren, quien le dijo que "esperaba que no fuera tan cobarde o maricón como mi padre" y ello porque su padre se opuso al fusilamiento de personas en La Serena, ya que había gente con sentencia definitiva con determinados años de condena, lo que se cambió por la comitiva de Arellano y de alguna manera se rectificaron los fallos.

5) a fojas 533 el Teniente Enrique Vidal Aller, Ayudante del Comandante del Regimiento en Copiapó, Teniente Coronel Oscar Haag, dice que, a su llegada, Arellano pidió todas las carpetas de los detenidos en el Regimiento y en la Cárcel. Después de dos o tres horas bajó el Capitán Brito con las carpetas, que Arellano estudió, de las cuales se separaron trece. Después de la reunión, se dio orden de trasladar a las 13 personas, según lo dispuesto por Arellano al Comandante Haag, con destino a La Serena. Esta misión la debía cumplir el Capitán Patricio Díaz Araneda, quien designó a tres Subtenientes recién salidos de la Escuela Militar para que lo acompañaran al traslado y dijo que en la subida de la cuesta "Cardones" se le arrancaron y fueron ametrallados. A fojas 906 el Teniente Coronel Oscar Haag Blashke, Comandante del Regimiento en Copiapó, Jefe de Zona en Estado de Sitio e Intendente de la Provincia de Atacama, señala

que Arellano, al llegar, le ordenó que efectuara una reunión con todas las autoridades relacionadas con los detenidos, reunión que se efectuó y que presidió Arellano. Este preguntó cuántos detenidos había, respondiéndole que había 70 en el Regimiento y 15 en Carabineros. Revisó las tarjetas de identificación de cada uno de los detenidos, más las causas en tramitación, en compañía del Mayor Espinoza y de los Fiscales de Carabineros y del Ejército. Arellano y Espinoza tomaron notas o hicieron anotaciones en la lista de detenidos. Revisó Arellano los procesos de 3 personas que eran funcionarios del Mineral El Salvador, proceso que finalizó con Consejo de Guerra y cuya sentencia les condenó a la pena de muerte. Arellano le dijo al abogado Daniel Rojas que esperaba que se redactara el "cúmplase" porque la causa estaba terminada. Más adelante agrega Haag que durante la reunión del 17 de Octubre Arellano pidió las causas relativas a los funcionarios del Mineral El Salvador, condenados a muerte, procediendo a firmar el "cúmplase" y disponiendo que se fusilaran a la brevedad. Y a fojas 3004 el mismo Comandante Haag dice que Arellano marcó el nombre de 13 personas, ordenando su fusilamiento a la brevedad, las que fueron ejecutadas con sumarios pendientes porque la orden de Arellano no podía dejarse de cumplir por su alta investidura. A fojas 2024, 2242 y 2548, el abogado Daniel Rojas Hidalgo, que asumió como Auditor de Guerra, expone que la única sentencia que él redactó aplicando la pena de muerte fue la que condenó a los funcionarios de Codelco Ricardo García Posada, Maguindo Castillo Andrade y Benito Tapia Tapia. Agrega que esta sentencia fue aprobada y ordenada cumplir por el "delegado de la Junta de Gobierno", General Arellano (fojas 2548), quien traía delegación de dicha Junta para ordenar el cúmplase de sentencias, revisar procedimientos en tiempo de guerra y dar las instrucciones pertinentes porque en esos días se publicó en el Diario Oficial el Decreto Ley que derogaba la norma del Código de Justicia Militar que prohibía hacer tal delegación. A fojas 3133 (Tomo XII, Compulsas), se encuentra una fotocopia de un texto sin firmas de una sentencia de un Consejo de Guerra de 17 de Octubre de 1973, que condena a la pena de muerte a las 3 personas más arriba nombradas;

6) A fojas 23, en declaración ratificada a fojas 743, el General de Brigada Joaquín Lagos Osorio, Comandante de la 1ª División del Ejército y Jefe de Estado de Sitio de la Provincia de Antofagasta, señala que el General Arellano le llamó el 17 de Octubre pidiéndole permiso para entrar en su zona de jurisdicción, porque venía en un helicóptero por orden del Comandante en Jefe del Ejército "a uniformar criterios sobre administración de justicia". Una vez que Arellano llegó el 18 de Octubre, le pidió al Jefe de Estado Mayor de la División que ordenara al Auditor de la División, Te-

niente Coronel y Abogado Marcos Herrera Aracena, que le mostrara a Arellano los sumarios fallados y los que estaban en tramitación, para que vieran en conjunto y en forma práctica los nuevos procedimientos que traía. Luego agrega Lagos que el 19 de Octubre llegó el Auditor Marcos Herrera a sacar firmas a Arellano y éste sólo dijo que era por el trabajo efectuado el día anterior. Más adelante añade Lagos que cuando se enteró del fusilamiento de 14 detenidos que estaban en proceso, le enrostró a Arellano la criminal actitud y que éste le dijo que él respondía, sacando en seguida el documento que portaba consigo y en el cual el Comandante en Jefe del Ejército le nombraba Oficial Delegado "para revisar y acelerar los procesos". Y a fojas 2259 el General Lagos dice que Arellano, desde que ingresó a la zona de jurisdicción de la 1ª División del Ejército, en Copiapó, firmó sentencias de muerte sin mediar información al Juez Militar y Jefe de la Zona en Estado de Sitio. A fojas 42 el Auditor y Teniente Coronel Marcos Herrera señala que no estaba en situación de representar ilegalidades y que guardó silencio en relación con la actuación de Arellano. Nunca tocó el tema de las facultades de Arellano, quien aparecía revestido de facultades para acelerar la tramitación de los procesos. Se le informó que existía una resolución administrativa, bando o decreto en que se indicaba que Arellano era Delegado del Presidente de la Junta de Gobierno y Comandante en Jefe del Ejército, la que debía cumplirse sin discutirse sus términos. A fojas 193 vuelta, el mismo Auditor Herrera añade que Arellano le dijo que el General Pinochet quería "cortar de una vez por todas los juicios".

7) A fojas 115 el Coronel Eugenio Rivera Desgroux, Comandante del Regimiento de Infantería N° 15, de Calama, Gobernador Militar del Departamento El Loa y Juez Militar de la jurisdicción, dice que Arellano le entregó para su conocimiento un documento que portaba y que le devolvió, en el que el Comandante en Jefe del Ejército le designaba Delegado para revisar y agilizar procesos que se substanciaban. El General Lagos le informó de la visita de Arellano y le dijo que el propósito de ella era acelerar los procesos judiciales. Arellano, después de mostrarle el citado documento "asumió funciones de Juez Militar del Departamento El Loa y me ordenó le presentara todos los procesos que había y se estaban tramitando". Eran como 30 procesos, que procedió a revisarlos. Dijo que aprobaba todo lo obrado por él como Juez Militar. Como había procesos en estado de ser presentados al Consejo de Guerra, le ordenó que nombrara un Consejo y que éste se constituyera desde las 14 horas, por lo que él propuso los nombramientos. Como a las 14 horas se constituyó con Arellano y llegó el Teniente Coronel Arredondo, quien le pidió permiso para interrogar detenidos en la Cárcel de Calama, siendo autorizado para ello. Después el Coro-

nel Rivera se fue con Arellano a Chuquicamata. A la vuelta, como a las 20,30 horas, se reunieron con el 2° Comandante y Fiscal Militar Teniente Coronel Oscar Figueroa, quien informó a Arellano que todo estaba listo y que tenía que firmar unos documentos que tenía en sus manos, los que este último procedió a firmar. Después supo que eran las sentencias de las 26 personas antes fusiladas por la comitiva de Arellano. El Presidente del Consejo de Guerra, al ser informado que los procesados fueron fusilados, suspendió la vista de las causas. Continúa Rivera Desgroux diciendo que Figueroa en su ausencia, consideró necesario legalizar la situación y obtuvo el nombre de los fusilados, preparando una sentencia de muerte, que fueron los documentos firmados por Arellano como a las 20,30 horas. A fojas 921, el Fiscal Militar Oscar Figueroa, no letrado, dice que Arellano pidió el listado de los sumariados y que "ticó" un número determinado de personas, ordenando que se formara un Consejo de Guerra. Agrega que cree que el documento que firmó Arellano es el elaborado por el Consejo, en donde se deja expresa constancia que al trasladarse a los reos desde la Cárcel al Regimiento se sublevaron y se vieron obligados a ejecutarlos;

Sucesos de Cauquenes, Copiapó y Calama

11°.— Que en los autos tenidos a la vista se investigan, entre otros hechos, aquellos sucedidos en Cauquenes, en Copiapó y en Calama, de los cuales fueron víctimas las 19 personas mencionadas en la solicitud de desafuero. De los hechos establecidos en el proceso aparece que 19 personas murieron fusiladas o ejecutadas con armas de fuego, en los cuales tuvieron participación directa integrantes de la comitiva del General Arellano y otros Oficiales del Ejército, muriendo 3 de ellas en Cauquenes, otras 3 en Copiapó y las restantes 13 en Calama, según todo ello puede verificarse de la lectura de las siguientes piezas de autos, que para abreviar sólo se citarán:

I) SUCESOS DE CAUQUENES: en esta ciudad murieron en la forma indicada el 4 de Octubre de 1973 Manuel Benito Plaza Arellano, Miguel Enrique Muñoz Flores y Pablo Renán Vera Torres, según aparece de los siguientes antecedentes: declaraciones prestadas a fojas 758 vuelta y 2732 por Rubén Castillo Whyte, Teniente Coronel y Comandante del Regimiento de Infantería Andalién, Guarnición de Cauquenes, a fojas 898 por Enrique Rebolledo, Teniente de Carabineros y Ayudante del Intendente y Comandante Rubén Castillo, a fojas 1250 por Sebastián Plaza, a fojas 1251 por Patricia Vera, a fojas 1257 por Marina Muñoz, a fojas 1269 y 2002 por

Marcial Salazar, a fojas 3050 por Eduardo Parra, Panteonero del Cementerio, a fojas 1991 por Mario Muñoz Angulo, médico legista que hizo la autopsia de los cadáveres, a fojas 2005 y 2228 por Oscar Yáñez y a fojas 2725 por el detective Garrido Vásquez, de la 4ª Comisaría Judicial de la Policía de Investigaciones; copias de las autopsias efectuadas a los cadáveres de las 3 personas muertas, que rolan a fojas 1990, 1992 y 1993; y copias de los registros de defunción de dichas 3 personas, agregadas a fojas 1997, 1998 y 1999.

II) SUCESOS DE COPIAPÓ: en esta ciudad murieron en la forma arriba dicha el 16 ó 17 de Octubre de 1973 Maguindo Antonio Castillo Andrade, Ricardo Hugo García Posada y Benito de los Santos Tapia Tapia, según aparece de los siguientes antecedentes, siendo necesario señalar que la muerte de estas 3 personas ocurrió separada e independientemente de la muerte de otras 13 personas en Copiapó, que no son objeto del requerimiento de desafuero: declaraciones prestadas a fojas 533 por Enrique Vidal Aller, Teniente Ayudante del Comandante del Regimiento Atacama, Teniente Coronel Oscar Haag, a fojas 2989 por el Capitán de Ejército Patricio Díaz Araneda, a fojas 3225 por el Capitán de Ejército Ricardo Yáñez, Comandante de la 3ª Compañía de Ingenieros de Combate, a fojas 3221 por el Subteniente Waldo Ojeda, a fojas 3230 por el Subteniente Marcelo Marambio, a fojas 3400 por el Subteniente Fernando Castillo Cruz, a fojas 906 y 3004 por el Teniente Coronel Oscar Haag, a fojas 3006 careo entre el Capitán Díaz Araneda y el Teniente Coronel Oscar Haag, a fojas 3439 por el médico cirujano Jorge Alcayaga, a fojas 693 y 1816 por Leonardo Meza, Administrador del Cementerio de Copiapó, a fojas 698 por Arturo Araya, a fojas 1295 por María Carvajal viuda de Tapia, a fojas 1299 por Laureana Honores viuda de Castillo, a fojas 1305 por Bernardo Pinto, a fojas 2024, 2242, 2543, 2548 y 2669 por el abogado Daniel Rojas Hidalgo, a fojas 2421 por Iván Murúa y a fojas 2520 y 2522 por Víctor Bravo, Oficial del Registro Civil; actas de inspección ocular del Tribunal en el Cementerio Municipal de Copiapó de fojas 676 y 3454; certificados de defunción de fojas 678, 679 y 680; fotocopia del libro de sepultaciones del Cementerio de Copiapó de fojas 681; fotocopia de los registros de defunción de fojas 3456 a 3471; fotocopia de anotaciones del libro de defunciones respecto de los muertos Castillo, Tapia y García Posada; informes estadísticos de defunción a nombre de las 3 personas recién indicadas a fojas 2593, 2594 y 2595; fotocopia de sentencia de Consejo de Guerra, sin firmas, referente a las mismas personas, a fojas 3133 y 3144.

III) SUCESOS DE CALAMA: en esta ciudad murieron el 18 de Octubre de 1973, en la forma indicada al comienzo, 13 personas, a saber: Carlos Berger Guralnik, Haroldo Ruperto Cabrera Abarzúa, Bernardino Cayo Cayo, Daniel Jacinto Garrido Muñoz, Manuel Segundo Hidalgo Rivas, Domingo Mamani López, David Ernesto Miranda Luna, Luis Alfonso Moreno Villarroel, Rosario Aquid Muñoz Castillo, Víctor Alfredo Ortega Cuevas, Rafael Enrique Pineda Ibacache, Sergio Moisés Ramírez Espinoza y Jorge Rubén Yueng Rojas, según aparece de los siguientes antecedentes: declaraciones prestadas a fojas 115 por Eugenio Rivera Desgroux, Coronel y Comandante del Regimiento de Infantería N° 15 de Calama, Gobernador Militar del Departamento de El Loa y Juez Militar de la jurisdicción, complementadas a fojas 1589 a fojas 921 por Oscar Figueroa Márquez, Teniente Coronel y 2° Comandante del Regimiento de Calama y Fiscal Militar no letrado, a fojas 542 por el Subteniente Patricio Lapostol, del Regimiento de Calama, a fojas 920 por el Mayor Luis Ravest San Martín, del Regimiento de Calama, a fojas 1169 por Brunilda Rodríguez, a fojas 1173 por Carmen Hertz, a fojas 1643 por Eloísa Arnello, a fojas 2925 por el Teniente Hernán Núñez, Ayudante del 2° Comandante Teniente Coronel Oscar Figueroa; certificados de defunción de fojas 256 a 264; constancia e identificación de cadáveres de fojas 1139; certificado de defunción de fojas 1315; identificación de fojas 1532;

12°.— Que de los antecedentes relacionados con el motivo que precede aparece que las 19 personas allí nombradas fueron sacadas de los lugares de reclusión en que se encontraban, detenidas o presas, por oficiales militares armados, quienes las transportaron a lugares apartados y las fusilaron o ejecutaron con armas de fuego sin previo proceso legalmente tramitado y afinado, lo cual también es efectivo con respecto a las tres personas que así murieron en los sucesos de Copiapó, por cuanto si bien existen antecedentes que indicarían que estas tres personas habrían sido condenadas a muerte por un Consejo de Guerra, es lo cierto que en los autos tenidos a la vista no existe constancia fehaciente de que haya habido un proceso judicial a su respecto ni copia autorizada de ninguna sentencia de Consejo de Guerra debidamente firmada, como asimismo que tal sentencia hubiere sido aprobada y ordenada cumplir por el Juez Militar competente;

13°.— Que lo anterior permite tener por establecida la existencia de hechos que revisten el carácter de delitos de homicidios previstos y sancionados por el N° 1° del artículo 391 del Código Penal, con las circunstancias primera y quinta de dicho número 1°, respecto de las 19 personas más arriba mencionadas;

Sin fundamento, responsabilidad de autor inductor

14°.— Que los solicitantes de desafuero imputan al entonces Comandante en Jefe del Ejército General Augusto Pinochet Ugarte, hoy Senador inculpado, la responsabilidad de "autor inductor" de los hechos delictuales investigados en el proceso tenido a la vista, o sea, le atribuyen, conforme a lo preceptuado en el artículo 15 N° 2° del Código Penal, la calidad de autor de quien induce directamente a otro u otros a la ejecución de los hechos delictuales.

Que en doctrina jurídica inducir es lo mismo que instigar, persuadir o mover a otro a la realización de un hecho ilícito penado por la ley, esto es, crear en el ánimo de otro la voluntad de realizar tal hecho.

De los antecedentes hasta ahora recogidos en el proceso que se ha tenido a la vista los previnientes no encuentran fundamentos valederos para sospechar que al inculpado pueda atribuírsele la responsabilidad de "autor inductor" aducida en su contra;

15°.— Que, sin embargo, corresponde analizar si del mérito existente actualmente en tal proceso existen o no fundamentos para sospechar que al inculpado le haya cabido alguna otra responsabilidad legal en los hechos delictuales cuya existencia el previniente estima establecida.

El General Joaquín Lagos Osorio, al tiempo de los hechos Comandante de la Primera División del Ejército y Jefe de la Zona en Estado de Sitio de la Provincia de Antofagasta, en su declaración de fojas 23, ratificada a fojas 743 y complementada a fojas 2259, dice que el 19 de Octubre de 1973 se enteró por el Jefe de Relaciones Públicas de la División, Mayor Manuel Matta Sotomayor, que en la noche anterior la comitiva del General Arellano, encontrándose en Antofagasta sacó del lugar de reclusión a 14 detenidos que se encontraban con procesos pendientes, los llevó a la Quebrada el Way y los mataron con ráfagas de metralletas y fusiles de repetición, experimentando una gran indignación por crímenes cometidos a sus espaldas y en su jurisdicción. Al día siguiente, al regresar Arellano y su comitiva desde Calama, le enrostró su criminal actitud. Se dio cuenta que debía informar de los hechos al Comandante en Jefe del Ejército, para lo cual, el 20 de Octubre concurrió al aeropuerto de Cerro Moreno con tal objeto, aprovechando que el General Pinochet, que volvía del Norte, haría escala en dicho aeropuerto. Se reunió con él durante más de una hora y le informó de todo lo sucedido en Antofagasta y en Calama porque ese mismo día, en la mañana, el Coronel Eugenio Rivera, Comandante del Regimiento de esta última ciudad, le había informado de las ejecuciones que Arellano y su comitiva habían perpetrado la noche anterior en Calama, sobrepasándose

en sus atribuciones. Agrega el General Lagos que el General Pinochet le dijo "que nunca había siquiera pensado que el General Arellano iba a proceder así", añadiéndole que por sus medios tratara de superar, ante la opinión pública, la grave situación producida. Al final de la reunión el General Pinochet le pidió un teléfono para hablar con el General Arellano a Iquique. No lo ubicó pero con la persona que lo atendió le dejó el siguiente encargo: "que el general Arellano no haga absolutamente nada y que regrese mañana a primera hora a Santiago y llegando, que vaya a hablar conmigo". Pues bien, esta orden, si fue transmitida a Arellano, no fue cumplida por éste, pues el 22 de Octubre estaba en Arica, según declara a fojas 3190 el entonces Coronel Odlanier Mena, Comandante del Regimiento de Infantería Motorizado de dicha ciudad, quien dice haber recibido a Arellano y su comitiva como a las 10 horas de aquel día. Ello es corroborado por la carta que Arellano dirigió el 16 de Julio de 1978 al General Pinochet y cuyo texto está agregado a fojas 2941, en la cual, refiriéndose a declaraciones públicas de este último, le dice en relación con aquella orden de regresar a Santiago: "tú no me ordenaste volver de Antofagasta y la mejor prueba es que seguí al norte, pernoctando en Iquique y Arica, en casa de los Generales Forestier y Mena...". En realidad, si tal orden de regresar a Santiago fue efectivamente dada y recibida, resulta inconcebible que un subordinado como el General Arellano, Oficial Delegado del General Pinochet, no la cumpliera.

Continúa declarando el General Lagos que el 31 de Octubre de 1973 recibió un télex del Comando de las Fuerzas Armadas que le solicitaba información sobre el número y la nómina de los ejecutados en su jurisdicción. Hizo una relación respecto de aquellos ejecutados en Copiapó, en Calama y en Antofagasta, separando en el listado aquellos ejecutados por resolución del Comando de Agrupación Jurisdiccional de Seguridad Interior de cada uno de dichos lugares, de aquellos ejecutados en iguales sitios por orden del Delegado del Comandante en Jefe del Ejército, agregando a fojas 2259 que lo hizo para precisar con claridad las responsabilidades de cada uno. La mencionada relación fue acompañada con un oficio conductor de fecha 31 de Octubre de 1973, dirigido por el General Lagos, en su calidad de Comandante del Comando de Agrupaciones Jurisdiccionales de Seguridad Interior (CAJSI) de la 1ª División del Ejército, al Comandante en Jefe del Ejército, documentos ambos que corren acompañados en fotocopias a fojas 735 y 736 de los autos tenidos a la vista. Agrega el General Lagos que fue citado por el Comandante en Jefe del Ejército el 1° de Noviembre de 1973, a quien le hizo entrega, personalmente, de la relación de ejecutados y oficio conductor antedichos, como también de los sumarios

de los ejecutados en su jurisdicción. En la noche de aquel día llegó a casa de su hija, donde se alojaba el General Lagos en Santiago, el Ayudante del Comandante en Jefe del Ejército, Coronel Enrique Morel Donoso, quien le transmitió la orden del General Pinochet de rehacer la relación de personas ejecutadas, sin señalar lo actuado por Arellano y haciendo sólo un listado general. Acto seguido, le devolvió la relación de personas ejecutadas, indicándome que las rayas y palabras escritas en ella habían sido hechas, en forma manuscrita, por el propio Comandante en Jefe del Ejército. Al día siguiente cumplió la orden y en la oficina del Comandante en Jefe del Ejército un funcionario rehízo el documento. El Coronel Enrique Morel Donoso, declarando a fojas 3396, reconoce que es efectivo que pasó a dejar a Lagos tal documento, pero que no vio su contenido y se lo entregó en sobre cerrado, sin transmitir ningún mensaje de palabra.

El cambio en la relación de personas ejecutadas antes referido cabe entenderlo ordenado con el propósito de no dejar constancia documental de las ejecuciones provenientes de la misión de Arellano, que, como éste ha dicho, no contenían atribuciones jurisdiccionales.

El General Arellano, en su declaración de fojas 500, dice que dio cuenta verbal de lo actuado al Comandante en Jefe del Ejército y que no se le pidió "parte por escrito", lo que no deja de ser extraño, conociendo este último, al menos, lo informado por el General Lagos.

Si al Comandante en Jefe del Ejército le hubiere merecido reproche lo actuado por Arellano en ejecución de la misión encomendada, resultaría totalmente incomprensible que el 2 de Diciembre de 1973, antes de haber transcurrido dos meses de los luctuosos sucesos ocurridos con motivo de su desempeño, asumiera como Comandante en Jefe de la 2ª División del Ejército, con sede en Santiago, cargo importantísimo dentro del Ejército que requería, sin lugar a dudas, la aceptación o anuencia del Comandante en Jefe del Ejército, aunque hubiere sido por destinación o a cualquier otro título. La asunción del mando de esa unidad operativa en la fecha indicada consta a fojas 2967 de la propia declaración del General Arellano, en careo efectuado con el Teniente Coronel Ariosto Lapostol.

Llama también poderosamente la atención que el General Pinochet, en conocimiento de lo actuado por el General Arellano y su comitiva, no hubiera denunciado los delitos cometidos ante los Juzgados competentes.

Misión de Arellano

Por otra parte, como la misión encomendada al General Arellano, según lo conocido, no incluía atribuciones jurisdiccionales, las que el dele-

gante, como se sabe, no tenía, era obvio concluir que Arellano como Delegado, se había excedido en su cometido, desobedeciendo sus instrucciones y facultades. Sin embargo, no existe constancia en los autos tenidos a la vista que el Comandante en Jefe del Ejército hubiere tomado medidas para denunciar los delitos castigados por los artículos 330, 334 y 336 del Código de Justicia Militar o que hubiere actuado en alguna forma de conformidad con lo previsto en los artículos 10, 60 y 74 del Reglamento de Disciplina del Ejército, aprobado por Decreto Supremo N° 1445, de 14 de Diciembre de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional.

Forzoso es pensar, entonces, que el General Pinochet calló, advertidamente, lo que debía denunciar y sancionar;

16°.— Que lo razonado en el considerando que antecede conduce a los previnientes a sospechar, fundadamente, que cabe reputar al General Pinochet, actual Senador inculpado, la responsabilidad penal de encubridor de los delitos de homicidio precisados en el motivo 13°, pues aparece incurriendo en una conducta de ocultamiento, de esconder, de tapar a los responsables directos de tales ilícitos cometidos con ocasión de la misión encomendada por él al General Arellano, todo ello conforme a lo preceptuado en el artículo 17 N° 3, circunstancias 1ª y 2ª, del Código Penal, según su texto vigente a la fecha de ocurrencia de los delitos, esto es, antes de la modificación introducida a dicho artículo por la ley N° 19.077, de 1991; y

17°.— Que si el inculpado estimare le favorece alguna causal de extinción de responsabilidad penal, podrá hacerla valer ante el Juez de la causa, a quien corresponderá conocer y resolver sobre la materia según lo previsto en el artículo 279 bis y demás pertinentes del Código de Procedimiento Penal.

Se previene que los Ministros señores Ortiz y Tapia tienen, además, presente lo siguiente:

Que en el motivo 23 del voto de minoría del fallo de primera instancia, se dice que el Estado de Chile, en su oportunidad, solicitó al inglés la liberación del querellado fundado en razones de salud, petición que fue aceptada por el Estado requerido.

Tal situación, si bien, aisladamente considerada puede ser constitutiva de un acto jurídico unilateral de Chile y por lo mismo, el Estado habría quedado obligado en los términos de la aceptación, vale decir que el querellado estaría incapacitado para enfrentar un juicio y por ende ningún otro órgano del mismo Estado, ahora el jurisdiccional, podría, sin sobrepasar aquel acto de derecho internacional, decidir en un sentido diverso. Sin embargo, como ha sido público y notorio siempre el Estado chileno, como se repitió por sus personeros, agregaron que el único país que tenía jurisdic-

ción para juzgarlo era Chile, tal manifestación de voluntad, unida a la que antes se expresó resultan indivisibles y por lo mismo el Estado de Chile no ha podido quedar obligado internacionalmente a no juzgar al senador de que se trata.

VOTO DE MINORÍA

Acordada contra el voto del Presidente señor Alvarez García y de los Ministros señores Jordán, Faúndez, Gálvez, Alvarez H., y Espejo, quienes estuvieron por revocar la resolución apelada y negar lugar al desafuero del Senador Vitalicio señor Augusto Pinochet Ugarte, atendido a que no concurren en la especie las exigencias legales para declarar que ha lugar a la formación de causa en su contra, de acuerdo con lo que preceptúa el artículo 58 de la Constitución Política de la República, en relación con lo que dispone el artículo 612 del Código de Procedimiento Penal.

Para llegar a esta convicción tienen presente las siguientes consideraciones:

1° Que en la causa en que incide la petición de desafuero de que se trata, se investigan delitos de homicidio, secuestros agravados, inhumación ilegal de cadáveres y de asociación ilícita y hasta ahora aparece que se encuentran sometidos a proceso Sergio Arellano Stark, Sergio Arredondo González, Pedro Espinoza Bravo, Marcelo Moren Brito, Armando Fernández Larios y Patricio Díaz Araneda, como autores de los siguientes delitos de secuestros reiterados calificados: a) de Miguel Muñoz Flores, Manuel Benito Plaza Arellano y de Pablo Renán Vera Torres, desde la Cárcel Pública de Cauquenes, hecho ocurrido el 4 de octubre de 1973. b) de Benito Tapia Tapia, Maguindo Castillo Andrade y de Ricardo García Posada, desde la Cárcel Pública de Copiapó, hecho ocurrido entre el 16 o 17 de octubre de 1973. c) de Manuel Segundo Hidalgo Rivas, Domingo Mamani López, David Ernesto Miranda Luna, Luis Alfonso Moreno Villarroel, Rosario Aguid Muñoz Castillo, Víctor Alfredo Ortega Cuevas, Sergio Moisés Ramírez Espinoza, Rafael Enrique Pineda Ibacache, Jorge Rubén Yueng Rojas, Daniel Jacinto Garrido Muñoz, Bernardino Cayo Cayo, Carlos Berger Guralnik y de Haroldo Ruperto Cabrera Abarzúa, desde la Cárcel Pública de Calama, hecho ocurrido el 19 de octubre de 1973.

2° Que este auto de procesamiento fue confirmado con algunas declaraciones por una sala de la Corte de Apelaciones de Santiago y de alguna manera también compartido por la sala penal de este Tribunal, al rechazar el recurso de amparo deducido por los procesados.

3° Que esta primera calificación delictiva, que por cierto atendida su naturaleza tiene el carácter de transitoria, no es vinculante para el pleno de esta Corte que conoce de un procedimiento constitucional de desafuero, más aún cuando por la vía del conocimiento del recurso de apelación interpuesto le corresponde efectuar una revisión y precisión de los hechos y del derecho que se debe aplicar, a fin de decidir si conforme lo dispone el artículo 612 del Código de Procedimiento Penal, aparecen datos en la causa respectiva que podrían bastar para decretar la detención del inculpado, esto es, la existencia de un determinado hecho punible y fundadas sospechas de tener participación en tal hecho, en los términos que prescribe el artículo 252 del citado código.

La decisión adoptada por una Sala de esta Corte, dentro de la acción cautelar de habeas corpus o amparo, se limita al ámbito de tal actividad procesal, siendo sus alcances esencialmente restringidos y transitorios, por lo que no resulta jurídicamente vinculante para el Tribunal Pleno, con motivo de pronunciarse respecto del alzamiento del fuero parlamentario de un inculpado que no tuvo intervención, no fue aludido en el amparo, ni menos afectado por lo resuelto.

En consecuencia, el Tribunal Pleno es soberano para apreciar los antecedentes reunidos en los autos originales, y determinar si encuentran en ellos establecidos hechos que pudieran revestir jurídicamente caracteres consagrados en la legislación nacional y que sean perseguibles criminalmente en la actualidad.

4° Que, ahora bien, de acuerdo con los antecedentes que aporta el proceso que se ha examinado en profundidad, de la realidad fáctica que fluye del mismo, aparece palmariamente comprobado que las supuestas víctimas de los delitos de secuestro agravado, por el contrario, fueron muertas o asesinadas el 4, el 16 ó 17 y el 19 de octubre de 1973, en las ciudades de Cauquenes, Copiapó y Calama, lo que se demuestra con los elementos de convicción que se examinarán en los considerandos siguientes.

5° Que en relación a los hechos ocurridos en Cauquenes, Marcial Salazar H. que fue el conductor del camión en el cual se retiraron los cadáveres del Fundo El Oriente para ser conducidos a la morgue local, señala a fojas 1269 y 2002 que los cuerpos tenían las cabezas destrozadas, que presenció las autopsias y reconoció los cuerpos, siendo depositados en el cementerio local en dos fosas que estaban ubicadas frente al monolito signado con el número 39. También José Fuentes E. y Eduardo Parra H., a fojas 1986 y 3050, respectivamente, depusieron en el sentido que los militares llevaron al cementerio cuatro cadáveres, entre ellos el de Lavín Loyola, los que fueron colocados en dos fosas nuevas que había cavado el funciona-

rio Agurto, hoy fallecido. Además, Mario Muñoz Angulo, médico legista, declaró a fojas 1991 que practicó la autopsia a los cuerpos de los cuatro jóvenes y que la causa de la muerte fue herida por arma de fuego en el cráneo a corta distancia, lo que provocó su destrucción. Asimismo, rolan a fojas 1990, 1992 y 1993, las copias de los informes de autopsia practicadas al cadáver de Plaza Arellano, de Muñoz Flores y de Vera Torres, respectivamente y a fojas 1997, 1999 y 2000, las copias de los registros de defunción de las mismas personas.

6° Que respecto de los hechos acaecidos en Copiapó, rola a fojas 3400 la declaración de Fernando Castillo Cruz, subteniente a la época de los hechos, en la que señala que el 16 de octubre el Capitán Ramón Zúñiga recibió orden superior de cumplir lo dispuesto por el Consejo de Guerra, en el sentido que se debía fusilar a tres personas. Agrega que en cumplimiento de dicho cometido los tres detenidos fueron llevados a un sitio eriazo donde fueron ejecutados, recibiendo cada uno 3 ó 4 disparos, falleciendo instantáneamente, siendo enseguida trasladados al cementerio y a la morgue, lugar este último donde fueron colocados en 3 ataúdes. También depuso Leonardo Meza M., administrador del Cementerio de Copiapó, a fojas 693, señalando que no recuerda los detalles de la sepultación de tres personas cuyos registros se efectuaron el 18 de octubre, pero que por comentarios supo que el doctor Alcayaga se había negado a practicar las autopsias. Arturo Araya, que a la fecha de los hechos que se investigan trabajaba bajo las órdenes del doctor Alcayaga, a fojas 698 señaló que el 18 de octubre de 1973, a las 8,00 horas, encontró en la mesa de autopsia un cuerpo y que otros dos se encontraban en una sala contigua y que con Escudero y Alday, dando cumplimiento a las órdenes que recibieron, los colocaron en unas urnas, sellándolas. Agrega que posteriormente Meza dio instrucciones a Alday y Escudero para que cavaran tres fosas en el patio 16, presumiendo que ahí los sepultaron. A fojas 701 y 703, deponen Escudero y Alday en el mismo sentido. Asimismo, a fojas 2520 y 2522, Víctor Bravo, Oficial del Registro Civil, señala que tuvo que ir a la morgue del cementerio para identificar a tres fusilados, lugar donde también estaba el doctor Mendoza, retirándose una vez que les tomó las huellas dactilares, agregando que los tres cuerpos sólo presentaban heridas de bala en el centro del pecho. A fojas 2607, 2608 y 2609, rolan los informes estadísticos de defunción de García Posada, Castillo Andrade y de Tapia Tapia, en los que se consigna como causa de muerte impactos de bala, rolando a fojas 679, 680 y 678 los respectivos certificados de defunción.

7° Que respecto de los hechos ocurridos en Calama, de la declaración prestada por Eugenio Rivera Desgroux, Comandante del Regimiento

de Infantería N° 15 de Calama, aparece que el 19 de octubre de 1973, aproximadamente a las 15,00 hrs., personal militar retiró de la cárcel a 26 detenidos, los condujeron en un vehículo militar a los cerros de Topater, lugar donde fueron interrogados y fusilados, siendo dispersados los cuerpos por la pampa. Patricio Lapostol A., señala a fojas 542 que acompañó al Teniente Mandiola a resguardar el lugar donde se efectuó la ejecución, observando que los cuerpos estaban amontonados y deteriorados, siendo posteriormente trasladados por el Capitán Minoletti para su entierro. Asimismo, en autos rolan los certificados de defunción de Hidalgo Rivas, Miranda Luna, Muñoz Castillo y de Yueng Rojas, en los que se dejó constancia que el fallecimiento se produjo el 19 de octubre de 1973, a las 18,00 hrs, y que la causa de la muerte fue destrucción torácica y región cardíaca-fusilamiento, rolando en los expedientes respectivos el resto de los certificados de defunción.

Presunción que se aparta de la realidad

8° Que todos los antecedentes anteriormente expuestos, en efecto, conducen a la convicción de que todas las personas individualizadas en la motivación primera como víctimas de secuestros reiterados agravados, fueron ultimadas o asesinadas en el mes de octubre de 1973, de suerte que se aleja de toda racionalidad calificar tales hechos como delito de secuestro calificado, lo que importa suponer que se encontrarían actualmente vivas o desaparecidas, presunción ficta que se aparta dramáticamente de la realidad descrita precedentemente.

9° Que, en razón de esta conclusión, y aún entendiendo que los hechos pudieran configurar la ocurrencia de delitos de homicidio de las referidas víctimas, corresponde considerar que se trata de hechos punibles que se perpetraron durante el período que cubre la ley de amnistía, contenida en el Decreto Ley N° 2191, y, en consecuencia, a juicio de los disidentes en virtud de esta ley de perdón, tales hechos estarían desprovistos de toda punibilidad, tal cual lo declaró el pleno de la Corte Suprema en un recurso de inaplicabilidad interpuesto por don Alfonso Insunza Bascuñán, mediante sentencia dictada con fecha 24 de agosto de 1990, y además, en todo caso, cubiertos por la prescripción, atendido a que se perpetraron hace aproximadamente 27 años.

10° Que dejar rotundamente para la sentencia definitiva la consideración sobre el efecto que produce en el proceso una ley de amnistía vigente, y el transcurso —notoriamente excedido— de los plazos de prescripción

penal, no se condice con el espíritu de nuestra legislación procesal en la materia, al reconocer el principio de inocencia en el artículo 42 del Código de Procedimiento Penal; al facultar al juez para no iniciar proceso cuando aparezcan antecedentes de que se encuentra extinguida la responsabilidad penal del denunciado o querellado, en el artículo 105 del mismo cuerpo legal; al dar atribuciones al juez instructor para no procesar al inculpado —aunque existan antecedentes para hacerlo— si al tiempo de tener que adoptar esa decisión se ha convencido de que concurre alguna de ciertas causales que permitan dictar sobreseimiento definitivo, entre las que se encuentran la amnistía y la prescripción, en el artículo 279 bis; y al posibilitar que se termine el procedimiento criminal sin cumplir todas sus etapas y dictar sobreseimiento definitivo en virtud de la extinción de la responsabilidad penal de los números 3 y 6 del artículo 93 del Código Penal (amnistía y prescripción), en el artículo 408 número 45 del Procedimiento del ramo.

Lo expuesto, unido al reconocido principio de economía procesal que debe presidir la actividad jurisdiccional, hace conveniente evitar la disposición de trámites y situaciones gravosas a las partes, en circunstancias que se puede autorizar una solución final favorable a su posición jurídica.

No se desprenden indicios por sospechas fundadas

11° Que, por otra parte, y sin perjuicio y en cualquier otro supuesto, del examen de los antecedentes de la causa no se desprenden indicios o sospechas fundadas que vinculen al requerido con algún grado de participación en la comisión de los hechos que determinaron la muerte de las víctimas tantas veces nombradas, razón por la cual se comparte íntegramente las reflexiones que sobre el particular se vierten en los fundamentos signados con los números 26 a 34 del fallo de minoría, que arriba a idéntica conclusión.

En efecto, no existen elementos serios de juicio que permitan atribuir al aforado que:

a) Haya tomado parte en la ejecución de los hechos, sea de manera inmediata y directa, sea impidiendo o procurando impedir que se eviten los hechos;

b) Pudiere haber forzado o inducido directamente a otro a ejecutar tales hechos;

c) Ordenara en forma directa a subordinado sometido a su mando, a realizar los hechos que se investigan;

d) Se haya aprovechado de los efectos de los supuestos delitos, o haya facilitado a otro los medios para que se aprovechen de aquellos, en conocimiento de su perpetración;

e) En estas últimas circunstancias (o con dicho conocimiento) hubiera ocultado el cuerpo, los efectos o los instrumentos con que se realizaban los hechos, para impedir su descubrimiento; o

f) En antecedentes de la ocurrencia de los hechos, haya actuado albergando al culpable, lo haya escondido o les haya proporcionado la fuga.

12° Que en este mismo orden es útil reiterar que las instrucciones que impartió el Comandante en Jefe del Ejército de la época al General Sergio Arellano Stark, con ocasión de la comisión que se le encomendara, se circunscribieron al cumplimiento de labores de coordinación de criterios institucionales, de gobierno interior y de procedimientos judiciales, según aparece reconocido reiteradamente por todos los protagonistas de autos, sin que aparezcan sospechas verdaderamente fundadas de que hubiere existido por parte del primero concierto o inducción que pudiera vincularlo a los graves delitos que se perpetraron con motivo del cometido indicado.

Esta conclusión se refuerza con las declaraciones prestadas por el propio Arellano en el curso del proceso y se infiere del texto de la carta que con fecha 16 de julio de 1998 le enviara al Senador Vitalicio Augusto Pinochet Ugarte, cuando refiriéndose a la circunstancia de que no recibió orden de volver de Antofagasta, relata que continuó su viaje al norte del país, pernoctando en Iquique y Arica, en la casa de los Generales señores Forestier y Mena, y que en esos lugares no sucedió nada irregular, porque estaba en conocimiento, al menos parcial, de lo sucedido anteriormente, por lo que adoptó medidas de control respecto del Coronel Arrendondo, y le expresa al destinatario, a la letra, lo siguiente: “Por lo demás, creo que sólo te enteraste de la verdadera magnitud de las tropelías cometidas por esos oficiales cuando yo te informé a mi regreso, a pesar que todavía entonces yo mismo carecía de la versión completa”, y agrega en seguida: “Es efectivo que tus órdenes estuvieron enmarcadas en los ámbitos institucional y de la justicia militar. Jamás he dicho no diré lo contrario porque sería una falsedad”.

13° Que en atención a todo lo razonado, también es dable concluir que el proceso y la investigación que se sigue en la causa número de rol 2182-98, en cuanto a los delitos de secuestro agravado de personas que se encuentran muertas, no se ajusta a las normas del debido proceso, porque tal procedimiento e investigación se aparta de la correspondiente racionalidad e impide un juicio justo y, en consecuencia, quebranta la garantía que al efecto consagra el artículo 19 número 3 de la Constitución Política de la

República, que se robustece con las normas establecidas en los Tratados Internacionales actualmente vigentes: Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominado Pacto de San José de Costa Rica, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

14° Que en relación con la falta de concurrencia en la especie de la garantía del debido proceso, en atención al estado de salud generalizado del requerido, como según se desprende de los antecedentes médicos que obran en autos y que fueron invocados por el Estado chileno en la oportunidad que es de público conocimiento, los disidentes comparten los razonamientos que al efecto se formulan en los considerandos signados con los números 17 a 24 del voto de minoría.

15° Que del fallo en alzada en el orden de las reflexiones expresadas en los fundamentos precedentes, una adecuada interpretación de la supremacía constitucional y contenido de la garantía del debido proceso que consagra el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, necesariamente llevan a la conclusión de que el principio de razonabilidad que se consigna en dicha normativa, comprende no sólo el debido proceso meramente formal, sino que es comprensiva también de una noción sustantiva de esta elevada garantía, que más allá de todo el rigorismo formal, está destinada a impedir expresiones de ilicitud o abierta arbitrariedad en el juzgamiento, a fin de asegurar un juicio justo que conduzca a una decisión que se asiente en motivos y fundamentos razonables.

16° Que en función de todo lo razonado precedentemente, los disidentes llegan a la conclusión categórica que no por concurrir en la especie todos los presupuestos legales que podrían autorizar el desafuero del Senador Vitalicio don Augusto Pinochet Ugarte, ha correspondido revocar la sentencia apelada.

Se previene que el Ministro señor Jordán fue de opinión de revocar la decisión de desafuero, teniendo únicamente en consideración:

1° Que los ilícitos que condicen con la conformación de causa en contra del Senador inculpado, consisten en delitos comunes, toda vez que a ellos se refieren específicamente el Ministro instructor y la resolución recurrida al mencionar concretamente los artículos 141 incisos 1° y 4°, 292, 293, 320 y 391 N° 1, circunstancias primera y quinta del Código Penal.

2° Que en toda actuación incriminatoria, se encuentra incorporada la garantía constitucional del debido proceso, norma básica que en caso alguno, bajo ningún pretexto, puede ser quebrantada.

3° Que en la presente causa que consta de 14 tomos, y que se acerca a las cuatro mil fojas, iniciada el 12 de enero de 1998, en relación con los hechos ocurridos en los últimos meses del año 1973, hace más de un cuarto

de siglo, se hacía de rigor para el juez cumplir con la disposición imperativa de orden público del artículo 107 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto que antes de proseguir la acción penal "examinará" los antecedentes para establecer que se encuentra extinguida la acción penal del inculpado, dictando al respecto un auto-motivado.

4° Que la disposición de referencia anterior se encuentra en el título primero del Libro Segundo del código respectivo, en cuanto a las diferentes maneras de iniciar el sumario, por lo cual no es dable argumentar que, como en el caso de autos, sería menester esperar el desafuero para dictarla, tanto más cuanto que el proceso de referencia, de extensión prácticamente desconocida en tribunales, se ha marginado de él al Senador querellado por su misma condición.

5° Que, asimismo, no es inoficioso consignar con atingencia a lo anterior y en cuanto al debido proceso que la normativa del Código de Procedimiento Penal, en lo relativo a las persona con fuero, exige que "tan pronto" como los antecedentes aparezcan datos contra un Diputado o Senador el juez elevará los antecedentes a la Corte respectiva; y que mientras no se declare haber lugar a la formación de causa, el tribunal que conozca del proceso se abstendrá de practicar actuaciones que se refieran a dichos personeros; todo lo cual no ha regido en la especie, pues la causa de que se trata se inició precisamente por querella en contra del Senador a que se refiere el presente desafuero, hace más de dos años, con múltiples querellas y probanzas en su contra.

Falta comprobación del estado de salud

El Ministro don Osvaldo Faúndez, en relación al voto de minoría, tiene además en consideración y precisa:

1°) Que comparte en su integridad lo que exponen los disidentes del fallo apelado en los motivos 11° a 25° de su voto, porque la falta de comprobación del estado de salud efectivo y actual del senador Pinochet mediante exámenes y pericias médico-legales que bien pudieron haberse realizado en el país —si en su oportunidad la Corte de Apelaciones de Santiago o esta Corte Suprema hubieran accedido a las peticiones que en tal sentido reiteradamente se formularon— impide tener conocimiento cabal de tal estado, genera una duda fundamental en cuanto a que pueda incurrirse en una gravísima infracción al derecho de defensa, que es la base y sostén del debido proceso legal, y hace imposible en definitiva emitir una decisión fundada respecto de una materia de tanta trascendencia que, atendido su

establecimiento constitucional, pudo aisladamente, por sí sola, ser bastante y suficiente para resolver respecto del desafuero solicitado;

Realidad fáctica existente a la sazón

2°) Que en la especie se trata del caso de la comitiva militar en el que seis ex oficiales y un ex fiscal militar se encuentran procesados por el secuestro calificado y reiterado de diecinueve personas ejecutadas en el curso de dicho mes y cuyos cuerpos no se han encontrado. Luego, al Senador Pinochet se le imputa responsabilidad criminal en dicho caso, calificado como secuestro de personas, calificación que puede ser de efecto no definitivo, si se tiene en consideración, por una parte, que las decisiones que se adoptan en los autos de procesamiento pueden modificarse e incluso dejarse sin efecto en la secuela del Juicio, pues tales resoluciones, atendida su naturaleza, son esencialmente revocables y, por otra, que si bien es el resultado de una elaborada apreciación o interpretación judicial válida como tal, contradice con rotunda evidencia la realidad fáctica existente a la sazón, distanciando consecuencialmente los ideales supremos de la verdad y de la justicia, que por su profunda concepción y su magnitud no pueden jamás separarse desde que hace surgir de inmediato y espontáneamente, leído detenidamente el proceso, tres afirmaciones categóricas e irrefutables y varias interrogantes fundadas y plausibles. Las afirmaciones son: a) Las personas que se dicen secuestradas fueron muertas mediante fusilamiento en el sitio de los sucesos, así, lo reconocen circunstanciadamente los procesados Sergio Arredondo González, Marcelo Moren Brito y Patricio Díaz Araneda y lo expresan todos los comandantes de los regimientos que han prestado declaración; b) Se desconoce el o los lugares donde se encuentran los cadáveres o restos de dichas personas, y c) No existe antecedente alguno en el expediente que permita objetivamente suponer siquiera que las víctimas fueron encerradas en un lugar desconocido y que en esa condición permanecen hasta ahora. Nadie lo ha dicho y de ninguna pieza sumarial puede inferirse. Al respecto cabe considerar que el juez de la causa ha dirigido la investigación en este aspecto precisamente hacia la ubicación de los dichos cadáveres o restos y no a encontrar a los que, por creación intelectual, permanecerían privados de libertad. Las interrogantes son, entre otras: ¿Es verosímil que las 19 personas que habrían sido detenidas hace casi 27 años se encuentran desde entonces privadas de libertad en alguna parte y bajo la custodia de los secuestradores, que han debido y deben proporcionarles el alimento, el abrigo y el cuidado imprescindibles para

que sobrevivan? ¿Puede castigarse un delito que se está cometiendo, si no se trata de una tentativa? ¿Cumplidas las penas que puedan imponerse en esta causa, deberían los responsables volver a ser juzgados y condenados por los mismos secuestros, porque éstos continuarían cometiéndose hasta que aparezcan los ficticiamente secuestrados restos?;

3°) Que la ponderación conjunta y reflexiva de lo expuesto y razonado lleva naturalmente a concluir que los hechos investigados en estos antecedentes no tipifican los delitos de secuestros calificados y reiterados a que se refiere el auto de procesamiento de fs. 1570 y por los que se han elevado los autos solicitándose el desafuero del parlamentario imputado, y a considerar que cualquier otro ilícito penal que pudiera llegar a estimarse que configurarían sólo conllevaría su amnistía o la declaración de la prescripción de la acción penal respectiva, por lo que, en todo caso, no es razonable si conducente despojar al Senador don Augusto Pinochet Ugarte de su fuero autorizando la formación de causa en su contra por los referidos hechos, y

No hay sospechas de participación

4°) Que, a mayor abundamiento y sólo por la vía de la hipótesis, cabe precisar que respecto de los pretendidos delitos de secuestro o de cualquier otro relativo a la muerte de los supuestos secuestrados no existen antecedentes para sospechar que el señor Pinochet haya tenido en ellos participación como autor, cómplice o encubridor. Como autor mediato o como cómplice porque de la minuciosa revisión de la causa, hoja por hoja, no aparece elemento de prueba o de juicio alguno, ni testimonial ni de ninguna naturaleza, de que el senador hubiere dado o podido dar orden de matar ni menos de secuestrar, o que pudiera haberse interpretado en tal sentido, y como encubridor, porque los encubridores intervienen con posterioridad a la perpetración de un delito, una vez ejecutado, y los secuestros que se suponen, en la forma como han sido forjados, se siguen cometiendo actualmente y, como delitos en ejecución, no pueden tener encubridores.

Se previene que el Ministro señor Gálvez concuerda con los razonamientos contenidos en los considerandos primero a décimo y vigésimo noveno a cuadragésimo séptimo del presente fallo; y no compartiendo los conceptos que se exponen en los fundamentos 13 a 15 del voto de minoría, en relación con el tema a que estos últimos se refieren, tuvo —en su lugar— presente:

a) Que la defensa del querellado ha pedido que se rechace la solicitud de desafuero porque las deficiencias de la salud de su patrocinado impiden seguir en su contra el debido proceso legal;

b) Que esta alegación de carácter jurídico se basa en los males que lo aquejan, para lo cual solicitó se practicaran los exámenes médicos pertinentes;

c) Que analizar la inexistencia de un debido proceso por razones de salud y la influencia que esas circunstancias tendrían en el actual trámite de desafuero, se ha tornado ya inútil desde la resolución de fojas 3782, porque aun cuando se pudiera concordar con la argumentación de la defensa, sin previamente poder constatar la situación médica del aforado, no podría llevar a concluir que debe acogerse su solicitud, ante la imposibilidad de constatar que el senador está efectivamente con su salud resentida en los términos que se ha invocado; y

d) Que en alzada, al igual que lo que ocurrió en primera instancia, la negativa de realizar exámenes ha obstaculizado, en todo caso, el éxito de tal pretensión.

Regístrese y devuélvanse,

N° 1920-2000.

Pronunciado por el Presidente señor Hernán Alvarez G., y los Ministros señores Servando Jordán L., Osvaldo Faúndez V., Oscar Carrasco A., Luis Correa B., Mario Garrido M., Guillermo Navas B., Marcos Libedinsky T., Eleodoro Ortiz S., José Benquis C., Enrique Tapia W., Ricardo Gálvez B., Alberto Chaigneau del C., Jorge Rodríguez A., Enrique Cury U., José Luis Pérez Z., Orlando Alvarez H., Urbano Marín V., Domingo Yurac S. y Humberto Espejo Z. □