

El debate constitucional pendiente es sobre los fundamentos de la democracia

Jaime Gazmuri

RESUMEN

La tesis central de este trabajo postula que después de diez años de transición hacia la democracia, persiste en Chile un profundo desacuerdo respecto del orden constitucional vigente.

En las primeras dos secciones del artículo se argumenta que el debate constitucional pendiente es sobre los fundamentos de la democracia. Se trata de un debate de filosofía política y no de derecho constitucional.

La tercera sección analiza el papel que establece la Constitución del 80 para las FF.AA., señalando que como resultado del enfrentamiento de la corriente civilista tradicional con la que defiende la mayor autonomía de los uniformados resultó un texto contradictorio en el que por un lado se afirma la subordinación de las FF.AA. al poder civil y por otro se limitan severamente las facultades del Presidente de la República en esta materia.

En la cuarta sección se analizan las relaciones de la izquierda y la democracia. Se sostiene que si bien durante el gobierno del Presidente Allende la democracia política era un elemento central del orden que se pretendía construir, este pensamiento presentaba contradicciones con la ideología dominante en la izquierda de los '70, que postulaba un carácter más bien instrumental del sistema democrático.

En la quinta sección se hace un balance de las relaciones cívico-militares durante el período de transición democrática. Se afirma que la salida del General Pinochet de la Comandancia en Jefe del Ejército tendió a normalizar las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el poder político. Sin embargo, la detención del general ha repuesto un escenario donde, de una u otra manera, los uniformados incursionan en esferas netamente políticas.

Por último, se analizan las limitaciones que impone al desarrollo democrático del país el desacuerdo constitucional y la necesidad de resolver este bloqueo. La solución de este problema dependerá de la fuerza de los sectores democratizadores para imponer el tema de las reformas en el debate nacional y de la capacidad de la derecha para asumir que si quiere ser una opción capaz de conquistar el apoyo ciudadano, ello supone una ruptura conceptual y política con la tradición pinochetista, de la cual todavía es tributaria.

■ **Jaime Gazmuri**, estudió Agronomía en la Universidad de Chile, en donde se tituló como ingeniero agrónomo con mención en Economía Agraria. Desde 1990 representa a la Región del Maule (circunscripción norte) en el Senado de la República, en donde actualmente integra las comisiones de Relaciones Exteriores y de Trabajo. Fue presidente de la primera de ellas entre 1998 y 1999. Con anterioridad también formó parte de las comisiones de Defensa, Agricultura y Mixta de Presupuesto. Entre 1992 y 1998 le correspondió ser presidente de la Comisión Bicameral Interparlamentaria Chileno-Argentina. Militante del Partido Socialista y miembro de su Comité Central y Comisión Política, es autor de múltiples publicaciones, entre las que destacan: "Asentamientos campesinos: una evaluación de la Reforma Agraria" (1970); "Aprender de las lecciones del pasado para construir el futuro" (1974); "Conversando en voz alta: seis días en Chile con Jaime Gazmuri" (1983); "El sistema de partidos políticos en Chile en la década del '60" (1987) y "Chile en el umbral de los '90" (1989). En la actualidad es columnista de los periódicos *El Diario*, de Santiago, y *El Centro* de Talca.

JAIME GAZMURI, es militante del Partido Socialista y Senador de la República.

Fax: (56-32) 234 581

Email: jgazmuri@congreso.cl

1. La transición por la vía de la Constitución de 1980

A diez años del inicio de la transición a la democracia, todavía hay en Chile un profundo desacuerdo respecto del orden constitucional vigente. La Constitución de 1980, elaborada solamente por los partidarios del régimen militar en un contexto de falta de libertades y aprobada en un plebiscito carente de las garantías mínimas, no posee legitimidad sustantiva. El procedimiento que le dio origen y varios de sus contenidos son objeto de un severo cuestionamiento por parte de las fuerzas políticas que representan a la mayoría del país.

Descartadas otras opciones, en 1987 la mayor parte de la oposición estuvo dispuesta a acatar los procedimientos que establecía la propia Constitución para avanzar hacia la democratización. Eso llevó al plebiscito del 5 de octubre de 1988, que le otorgó legitimidad formal. Hasta ese momento, hubo diferencias estratégicas entre las fuerzas opositoras al régimen de Pinochet, pero todas compartían un rasgo común: apuntaban a algún tipo de ruptura que abriera el camino a la democracia, mediante la movilización ciudadana (cuya máxima expresión fueron las jornadas de protesta nacional), la articulación de acuerdos políticos amplios entre las fuerzas democráticas y la generación de una nueva institucionalidad democrática.

La oposición apuntaba a un proceso de refundación institucional. Sus programas preveían, siguiendo el modelo de otras transiciones, la formación de una asamblea constituyente, porque las restricciones de la Constitución de 1980 y su génesis ilegítima hacían necesario un nuevo y amplio acuerdo constitucional.

Sin embargo, la oposición al régimen militar no tuvo capacidad para imponer su estrategia política, por lo que aceptó el itinerario y los mecanismos establecidos en la Constitución, apostando a las reformas democráticas dentro de ese marco.

Las negociaciones entre el gobierno militar y las fuerzas que triunfaron en el plebiscito para la reforma constitucional de 1989 reflejan una sobreestimación de la capacidad reformadora que se iba a incubar en la sociedad chilena; y una subestimación de la fuerza con que actuarían los defensores del legado institucional del régimen militar para proteger algunos de sus elementos esenciales. De esta manera se explica, por ejemplo, que en el curso de las negociaciones que fijaron el marco de la reforma constitucional de 1989 se rechazara la propuesta de Carlos Cáceres de limitar al primer período legislativo la existencia de senadores designados. Entonces se consideró que era una oferta inconveniente, porque legitimaría esa institución y había confianza en que un Congreso democrático la eliminaría con rapidez.

La aceptación de los procedimientos prescritos por la Constitución para iniciar la transición se realizó sin abandonar la crítica a elementos sustantivos de ella ni las propuestas de reforma. En 1990 y 1994, los programas de gobierno de Patricio Aylwin y Eduardo Frei, aceptando el marco constitucional, propusieron profundas

modificaciones, en las que insistirá el tercer programa de la Concertación del candidato Ricardo Lagos.

1.1 Las reformas de 1989

Tras la derrota de la dictadura en las urnas, y antes de la elección presidencial de 1989, se acordaron algunas reformas constitucionales que fueron sometidas a plebiscito. Las principales fueron la derogación del Artículo 8°, que excluía del sistema político a toda una corriente política y cultural –la izquierda– que desde la década de los ‘40 constituía entre un cuarto y un tercio del electorado; y la incorporación al Artículo 5° de la obligación del Estado de respetar y promover tanto los derechos humanos como los “tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Esto ha permitido sostener que los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile tienen un carácter constitucional. Además, se amplió el número de senadores electos.

En los años siguientes, los intentos de reforma de los gobiernos democráticos han fracasado por falta del quórum parlamentario requerido. La derecha ha vetado toda modificación de envergadura, excepto la de la Ley Orgánica Municipal, que democratizó los gobiernos comunales cuando parecía insostenible combinar alcaldes designados con instituciones y autoridades democráticas en el gobierno nacional.

A pesar de estos fracasos, se han mantenido en los programas de la Concertación propuestas como las de eliminar los senadores designados; modificar el papel y composición del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional; eliminar la función de garantes de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas; terminar con la inamovilidad de sus comandantes en jefe; restituir al Presidente de la República sus atribuciones históricas en materia de nombramientos, ascensos y retiros en las Fuerzas Armadas, y modificar el sistema electoral binominal que entrega una sobrerrepresentación a la primera minoría en el Congreso Nacional.

2. El debate sobre la democracia

La controversia constitucional en países plenamente democráticos se refiere a temas como el tipo de régimen (presidencial o parlamentario, federal o unitario); el reconocimiento constitucional de minorías étnicas; las características del sistema electoral; la articulación de mecanismos de contrapeso y control de los poderes públicos; la ampliación de la participación ciudadana en asuntos de interés general, y otros de naturaleza similar. El de Chile es un debate previo. No se discuten sólo las instituciones, sino el concepto mismo de democracia, tal como ha sido entendido en la tradición política chilena y occidental. Por lo tanto, el desacuerdo de fondo es de filosofía política y no de derecho constitucional.

El régimen militar buscó refundar el orden económico y el sistema político institucional, recogiendo ciertos elementos de la tradición democrática chilena y, al mismo tiempo, introduciendo instituciones nuevas. El objetivo era limitar la soberanía popular y establecer un alto grado de autonomía de las Fuerzas Armadas y de Orden en función de las nociones de “democracia protegida” y “democracia tutelada”.

2.1 Democracia protegida: ¿protegida de quién?

En primer lugar, la democracia debía ser protegida de la izquierda y de todos los sectores real o supuestamente de inspiración marxista. Por eso se buscó excluir del sistema, por disposición constitucional, aquellas ideologías consideradas no democráticas por los propios constituyentes. En segundo término, debía protegérsela de las propias mayorías con mecanismos que dificultan su plena expresión. Para defender al Estado de las mayorías se dio una sobrerrepresentación a la minoría en organismos de elección popular, a través del sistema electoral binominal; se introdujo un número considerable de senadores no electos, y se estableció una compleja estructura de quórum para la aprobación de ciertas leyes y quórum muy altos para las reformas a la Constitución.

La idea de poner barreras a la expresión de la mayoría refleja un rasgo cultural profundo de la derecha chilena. Ese sector político no se ha considerado a sí mismo, durante el presente siglo, en condiciones de participar con éxito en la competencia abierta por la mayoría popular. En este punto se diferencia de otras derechas del mundo que han sido exitosas en la conquista de ese respaldo.

Durante la mayor parte de este siglo, la derecha se ha percibido a sí misma como una minoría poderosa e influyente, pero amenazada por las mayorías populares. De esta forma, la democracia es asumida como un peligro, el espacio que puede permitir que “los otros” adquieran una influencia inaceptable para la estabilidad del orden que se quiere mantener inalterado a toda costa. La sensación de minoría asediada se agudizó extraordinariamente en la década de los ‘60, un período en el que la inmensa mayoría del país demandaba transformaciones sustantivas del orden social, fuera por la vía de las reformas o de la revolución.

Ello ha generado una derecha política que hasta hoy día posee una muy tenue cultura y convicción democráticas. Así se explica su gran resistencia a dar plena expresión a la soberanía popular en nuestro ordenamiento constitucional, incluso una vez terminado el clima de enfrentamiento que vivió el país en las últimas décadas, y desaparecidas de la escena las estrategias políticas de corte revolucionario.

2.2 Democracia tutelada: ¿tutelada por quién?

En el esquema de los constituyentes de 1980, las Fuerzas Armadas son tutoras del orden institucional. La noción de democracia tutelada es complementaria con la

de democracia protegida, y parte de la base de que las Fuerzas Armadas, particularmente el Ejército, desempeñan un papel central en la constitución y en la dirección del Estado. Esa concepción ha llevado hasta el punto de situar el nacimiento del Ejército en 1603, con las ordenanzas del Rey de España que establecieron un ejército especial en Chile. El Ejército y las Fuerzas Armadas serían previos al Estado y fundamentales en su constitución. Al considerarlas como organismo superior y responsable del Estado, se les asigna un papel especial de garantes del orden institucional que aparece por primera vez en una Constitución chilena.

Esta nueva noción de que las Fuerzas Armadas tienen la misión de ser garantes del orden institucional contradice la tradición constitucional y política del país desde su configuración como Estado independiente. Además, tiene un conjunto de consecuencias en el plano constitucional y, más allá de él, en la percepción que las propias Fuerzas Armadas tienen de su función y ubicación en el sistema político.

La tradición chilena se remonta al proceso de configuración del Estado y de manera principal a la consolidación de lo que se ha denominado la construcción del “Estado en forma”, cuyo principal arquitecto fue Diego Portales. Este se plasmó en la Constitución de 1833, luego de un período de turbulencias políticas que finalizó con la derrota militar del bando “pipiolo” en la batalla de Lircay.

En dicha Constitución se establece claramente el principio de la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, y en especial al Presidente de la República, como condición para el cabal cumplimiento de su misión esencial en la defensa del país. Se otorgan amplias atribuciones al Presidente para conducir a las instituciones que poseen el monopolio de las armas.

La tradición civilista encarnada por el régimen portaliano permitió que el caudillismo militar no tuviera una influencia determinante en el país, y que las Fuerzas Armadas cumplieran con eficiencia sus funciones militares en un siglo en el que Chile libró varias guerras. Casi un siglo después, la Constitución de 1925 recogió los mismos principios respecto del papel de las Fuerzas Armadas en el sistema institucional.

Ciertamente más de un siglo y medio de afirmación constitucional de la primacía del poder político sobre el estamento militar no impidió que en varios momentos hubiera irrupciones castrenses en la vida política: guerras civiles en el siglo XIX, gran protagonismo militar entre los años 1924 y 1931 y, conspicuamente, el golpe de 1973. Sin embargo, llegada la hora de discutir los principios del “buen orden”, nadie discutió que las Fuerzas Armadas tenían un papel relevante en la conformación y la defensa de la nación, y que son instituciones fundamentales del Estado. Por lo tanto, están sometidas a los poderes constitucionales y en particular al Presidente de la República. Al Senado se otorgó tradicionalmente la facultad de aprobar

las proposiciones presidenciales que disponían los ascensos a los grados de oficiales superiores.

Dada esta tradición, no es extraño que las nuevas concepciones sobre el llamado “rol tutelar” fueran objeto de un fuerte debate al interior del grupo de los adherentes del régimen que elaboraron la Constitución de 1980. El texto constitucional refleja el resultado de este debate: afirma, en general, los viejos principios e introduce un conjunto de elementos nuevos que apunta a establecer una autonomía de la que jamás gozaron las Fuerzas Armadas en la historia de Chile.

Como este tema estará inevitablemente presente en los debates constitucionales del futuro parece pertinente reproducir la polémica de los años 1976–1978 entre los autores de la Constitución actual.

3. El debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1980

La Carta Fundamental vigente fue elaborada por la Comisión Ortúzar, el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, y ratificada en el plebiscito de 1980. Los propios representantes militares que participaron en su redacción, como el general Oscar Izurieta, ex Comandante en Jefe del Ejército y algunos integrantes de la derecha conservadora, como Julio Philippi, defendieron las prerrogativas presidenciales en el Consejo de Estado. Los ideólogos de la nueva derecha, en particular Jaime Guzmán, con el respaldo del general Pinochet, defendieron la máxima autonomía. Propusieron otorgar a las Fuerzas Armadas el estatuto de un nuevo poder del Estado y crear instituciones que ampliaran su rango de influencia, como el Consejo de Seguridad Nacional y su papel en el Senado y el Tribunal Constitucional; la inamovilidad de los comandantes en jefe y la autonomía financiera de las ramas de la defensa.

3.1 Tradición civilista o autonomía militar

En el debate constitucional se enfrentó la vieja doctrina civilista, representada por el general Izurieta y los generales y el almirante en retiro que integraban el Consejo de Estado y por Julio Philippi, quienes defendieron la sujeción de las Fuerzas Armadas al poder político e intentaron reproducir en la Constitución de 1980 la doctrina de las de 1833 y 1925, con las nuevas concepciones sobre autonomía militar que postulaba Jaime Guzmán con el respaldo del general Pinochet.

El resultado de esta discusión es un texto constitucional que mezcla ambas visiones. Recupera afirmaciones generales y de principios que obedecen a la tradición civilista y también incorpora elementos de autonomía militar como el papel de garantes de la institucionalidad y la inamovilidad de los comandantes en jefe.

Según una particular reinterpretación de la historia reciente, Guzmán sostenía que las Fuerzas Armadas debían estar sujetas a la Constitución, pero no al poder político. En cambio, Izurieta y Philippi argumentaban que la autonomía politizaría las instituciones castrenses, reproduciendo en su interior las distintas ideas que conviven en una sociedad plural. Otorgar a las Fuerzas Armadas un papel político daría pie al caudillismo.

Durante las discusiones para la elaboración del texto, Guzmán llegó a decir que “las Fuerzas Armadas podrían regirse en forma semejante al Poder Judicial, desde el punto de vista de su independencia y autonomía”, a raíz del debate sobre la autoridad presidencial para designar y remover a los altos oficiales. Para explicar la nueva doctrina que debería instaurar la Constitución de 1980, Guzmán hizo las siguientes afirmaciones:

“Las Fuerzas Armadas no deben tener más deber de obediencia al Presidente de la República que el que les asiste de acatar a toda autoridad del país que ejerza facultades o potestades constitucional o jurídicamente válidas. Sólo habrá una obligación de obediencia especial cuando el Presidente de la República asuma la facultad de Generalísimo de las Fuerzas Armadas, caso en el cual mandará a las tropas”.

“Las Fuerzas Armadas no deberán ser obedientes al Presidente de la República, entendiendo a éste como un mando directo de ellas, sino que simplemente deberán acatar el ordenamiento jurídico, lo cual supone obedecer el ejercicio de las potestades que el Jefe del Estado haga dentro de sus facultades constitucionales o legales, como también el ejercicio que hagan todos los demás órganos del Estado”.

“Se trata de terminar con una interpretación errónea que existió durante bastante tiempo en Chile, en el sentido de entender al Presidente de la República como Generalísimo de las Fuerzas Armadas, o bien como superior jerárquico de ellas”.

“Rechazo terminantemente la interpretación de que la facultad del Presidente de la República como jefe supremo de la Nación y cabeza de la administración pública se aplica a las Fuerzas Armadas tal como al resto de aquélla; ahora se está intentando reforzar a los institutos armados como entidades dotadas de independencia frente al carácter político de la autoridad presidencial”.

“Se pretende configurar un sistema en el cual no hay obediencia específica de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República, en el ejercicio de su papel propio, sino que ella es el fruto de su acatamiento a la ordenación constitucional, tal como deben obediencia a los acuerdos del Congreso, al legislador y como deben también obediencia a las sentencias del Poder Judicial. La única excepción a este punto se produce cuando el Jefe del Estado se convierte en Generalísimo,

asumiendo el mando directo sobre las Fuerzas Armadas y las de Orden. Con el propósito de armonizar ambos criterios, propongo mantener este punto de vista y el término ‘obediencia’ agregando la expresión ‘a sus legítimos mandos’”.

“Frente a una interpretación que ha desbordado el campo de los especialistas, situándose en el terreno de un debate político que llegó a situaciones dramáticas en el pasado, es indispensable precisar un concepto mal entendido, por lo cual considero preferible, aun a riesgo de ser redundante, clarificar la situación. De no ser así, se recurrirá siempre a Constituciones anteriores y a interpretaciones pasadas para sostener que la obediencia de las Fuerzas Armadas es a la persona del Presidente de la República”.

Esta nueva doctrina y la visión civilista constitucional entraron en pugna al discutir la facultad presidencial de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra; la inamovilidad de los comandantes en jefe; el carácter de obedientes y no deliberantes de las instituciones armadas; los nombramientos, ascensos y retiros, y la jefatura suprema del Presidente en caso de guerra.

3.1.1 Disponer de las fuerzas: una responsabilidad del Jefe de Estado

Guzmán impuso su tesis en la Comisión Ortúzar al proponer eliminar del Artículo 32, N° 19 de la Constitución la palabra “disponer” como atribución del Presidente de la República. La idea era limitar su prerrogativa a “organizar las Fuerzas Armadas y de Orden de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional respectiva y distribuir las a proposición de los Comandantes en Jefe institucionales y General Director, en su caso”. La Constitución de 1925 establecía la facultad presidencial de “disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuir las según lo hallare conveniente”.

Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el Consejo de Estado. En cambio, ese organismo tendió a reforzar la facultad del Presidente, proponiendo que estuviese facultado para disponer –es decir, mandar– de las Fuerzas de la Defensa Nacional, como señalaba la Carta de 1925, mientras el anteproyecto de la Comisión Ortúzar sólo hablaba de organizarlas y distribuir las.

El Consejo también eliminó la participación de los comandantes en jefe institucionales en la distribución de las fuerzas y agregó que la disposición, organización y distribución se establecería de acuerdo con las “necesidades de la defensa nacional”, sin referencia a ninguna ley orgánica.

Al respecto, Julio Philippi dijo que la facultad de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra sitúa al Presidente de la República como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de Orden; afirmó concordar con el general Izurieta en que es esencial el control de las Fuerzas Armadas por el Presidente y señaló que es más grave quitarle esa atribución que correr el riesgo de un mal uso de ella.

Por lo tanto, sugirió “reestructurar todas las disposiciones pertinentes de acuerdo con el verdadero sentido de las constituciones chilenas”. Agregó que “la facultad constitucional de disponer de las fuerzas es precisamente la clave del asunto y todo lo demás gira alrededor de ello. En consecuencia, no debe quedar en la redacción ninguna ambigüedad, pues de lo contrario se estaría institucionalizando a las Fuerzas Armadas como poder político dentro del sistema, lo cual es mortal”.

Izurieta opinó que “lo peor que puede ocurrir es que las Fuerzas Armadas se politicen, ya que ello significaría una competencia en los mandos para lograr preponderancia. Si las Fuerzas Armadas se mantienen al margen de la política, se harán presentes cada vez que sea necesario contar con ellas, como ha ocurrido a lo largo de toda la vida de la República”.

Finalmente, la Comisión Ortúzar aprobó por unanimidad la propuesta del Consejo de Estado y restituyó la facultad del Presidente para disponer de las Fuerzas de la Defensa Nacional, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional. La Junta de Gobierno, en el proyecto que despachó y sometió a plebiscito en 1980, cambió la expresión “Fuerzas de la Defensa Nacional” por “Fuerzas de aire, mar y tierra”. De allí que el actual N° 19 del Artículo 32 dice que es atribución del Presidente de la República “disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional”. La única modificación de este texto en comparación con el de 1925 es que reemplaza la facultad presidencial para disponer de las fuerzas de la defensa “según lo hallare conveniente” por hacerlo conforme a las “necesidades de la seguridad nacional”.

3.1.2 Mando: inamovilidad del Comandante en Jefe

Mientras las constituciones anteriores reproducen la facultad del Jefe de Estado de remover a los altos oficiales, empezando por el Comandante en Jefe, el artículo 93 de la Constitución de 1980 establece que los Comandantes en Jefe “serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo”. Se autoriza al Presidente a llamarlos a retiro sólo en casos calificados y con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.

En la práctica, la inamovilidad otorga un inédito grado de independencia a cada una de las ramas y debilita extraordinariamente la capacidad del Jefe de Estado de ejercer el mando superior de las Fuerzas Armadas. Se reduce el nombramiento del nuevo Comandante en Jefe a las cinco primeras antigüedades y se sientan las bases que –junto con el papel de garantes de la institucionalidad– dan a las Fuerzas Armadas un papel autónomo y tutelar sobre el sistema político.

El mecanismo de destitución, en casos excepcionales y con aprobación del Consejo de Seguridad Nacional, subordina la voluntad del Presidente a una mayoría

en la que participa el propio Comandante en Jefe cuestionado. Además, obliga a los comandantes de las otras ramas a pronunciarse sobre una propuesta presidencial que entraña un dilema insuperable entre la debida lealtad al Jefe de Estado –que los ha designado– y el principio de unidad de las Fuerzas Armadas. De esta manera, se crea el peor escenario posible y se introduce un conflicto al interior de las instituciones castrenses.

3.1.3 Obediencia

La Constitución de 1925 establecía en su Artículo 22 que “la fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes”. Este punto generó discrepancias porque la obediencia planteaba el problema de la subordinación al poder político.

Siguiendo la línea de Jaime Guzmán, la Comisión Ortúzar propuso el siguiente texto: “Las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y obedientes a sus mandos. Son, además, no deliberantes, salvo en las materias relativas a sus funciones específicas y de acuerdo a sus reglamentos internos”.

Guzmán argumentó que la calidad de obedientes debía referirse al ordenamiento jurídico, y no a la persona del Presidente de la República, para evitar que esa obediencia pudiera ser desvirtuada, convirtiendo a los organismos de la Defensa en “verdaderas guardias pretorianas del Primer Mandatario”. También sostuvo que la obediencia de las Fuerzas Armadas debía entenderse “a sus legítimos mandos”.

Nuevamente, el Consejo de Estado rechazó estos planteamientos, retomando la redacción de la Constitución de 1833: “Las Fuerzas Armadas de la Defensa Nacional son esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes”.

El Consejo estimó que las proposiciones de la Comisión “no resultaban compatibles con el espíritu y finalidades de una Constitución claramente presidencial”, y señaló que las fórmulas propuestas significaban “subordinar la autoridad del Primer Mandatario a los jefes de las Fuerzas de la Defensa Nacional”. Indicó que “se quiso mantener, así, un principio que ha sido uniforme en todas las Constituciones que el país se ha dado, desde su nacimiento a la vida independiente”.

Julio Philippi opinó que era necesario reestudiar todas las disposiciones pertinentes; reestructurarlas de acuerdo con el verdadero sentido de las constituciones chilenas; excluir las normas sobre designaciones e inamovilidad y mantener el principio de la Constitución de 1925 sobre obediencia, sin trasladarla a los mandos de las respectivas instituciones. De hacerlo así, se estaría recalando que el Presidente no tiene autoridad sobre ellos, lo que a su juicio sería altamente inconveniente.

Finalmente, se aprobó un texto que calificaba a las Fuerzas de la Defensa Nacional como esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes.

3.1.4 Nombramientos, ascensos y retiros

El Consejo de Estado, una vez más, fue partidario de mantener la autoridad del Presidente en materia de nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden, posición que defendieron los generales Izurieta, Huerta y García y el almirante Barros.

La Constitución de 1925 señalaba como atribución especial del Jefe de Estado, la de “proveer los demás empleos civiles y militares que determinen las leyes, conforme al Estatuto Administrativo, y conferir, con acuerdo del Senado, los empleos o grados de Coroneles, Capitanes de Navío y demás Oficiales superiores del Ejército y Armada. En el campo de batalla podrá conferir estos empleos militares superiores por sí solo”. Esta norma repetía la de 1833, que ya estaba presente en las constituciones de 1822, 1823 y 1828.

En la Constitución de 1980, el tema es tratado en dos capítulos: el de las facultades presidenciales y el de las Fuerzas Armadas, y fue discutido por la Comisión Ortúzar entre mayo y julio de 1978.

Jaime Guzmán propuso eliminar el acuerdo del Senado para los ascensos de los oficiales y dejarlos en manos de los comandantes en jefe respectivos. También sugirió eliminar la facultad presidencial de llamar a retiro, argumentando que si se impide al Jefe de Estado remover al comandante en jefe no se le puede autorizar para decretar el retiro de otro de menor graduación. El general Pinochet era partidario de que los ascensos y retiros se entregaran al criterio de los comandantes en jefe respectivos.

Luego de un intenso debate, Jaime Guzmán propuso la siguiente redacción: “Los ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros se regirán por los reglamentos internos de las instituciones y su responsabilidad superior corresponderá al Comandante en Jefe o al Director General respectivo”.

Guzmán planteó que el Presidente, por decreto supremo, debería hacer los nombramientos, ascensos y retiros, pero en el entendido de que está obligado a cursar los que le proponga el comandante en jefe y según los reglamentos de cada institución. Por último, la Comisión Ortúzar aprobó que, en casos calificados, el Presidente podía llamar a retiro a un oficial con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.

Sin embargo, el anteproyecto del Consejo de Estado restituyó como facultad especial del Presidente de la República “designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros, y efectuar los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas

y de Carabineros en la forma que señala esta Constitución”. El Consejo repuso la facultad del Presidente para remover a los comandantes en jefe (la Comisión Ortúzar sólo hablaba de designar), eliminó la referencia a los decretos supremos, según los cuales debían efectuarse los ascensos, y restituyó la facultad presidencial para hacer los nombramientos.

En el capítulo dedicado a las Fuerzas Armadas, el Consejo de Estado complementó esta norma prescribiendo que “los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley y a los reglamentos internos de cada institución”. Esto eliminó el requisito de propuesta de los comandantes en jefe para los ascensos y retiros, restableciendo la facultad presidencial en materia de nombramientos.

3.1.5 Jefatura Suprema

También en el carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas (esto es, el mando directo de las fuerzas en tiempos de guerra que tiene el Jefe de Estado) hubo discusión. Se intentó que fuera otorgado sólo con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, es decir, con la aprobación de las propias instituciones militares. La Constitución de 1925 establecía la facultad especial de “mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado”. El Presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri, dijo que esta indicación, finalmente descartada, iba en desmedro de la autoridad del Presidente de la República.

3.2 Un texto contradictorio

En la Constitución de 1980, a pesar de la influencia que tenía el sector representado por el general Pinochet y por Jaime Guzmán, prevalecieron muchas de las afirmaciones generales de carácter civilista, en especial en el capítulo de las atribuciones especiales del Presidente de la República. El peso de la tradición institucional y de los argumentos de Izurieta y Philippi, apoyados por el ex Presidente Jorge Alessandri (quien presidió el Consejo de Estado) lograron mantener un marco de subordinación al poder político mucho más conservador del que pretendía instaurar la nueva doctrina de la autonomía militar.

Sin embargo, socavaron estas facultades la inamovilidad de los comandantes en jefe de las tres ramas y del Director General de Carabineros, lo que marca un profundo quiebre en la línea de mando; la misión de garantes de la institucionalidad; nuevas atribuciones políticas a través de la participación en el Consejo de Seguridad Nacional y las disposiciones constitucionales que les dan autonomía económica.

Definido el marco en que se realizaría la transición a la democracia, tras la derrota del régimen en el plebiscito de 1988 y la aprobación de las reformas constitucionales de 1989, el gobierno decidió realizar modificaciones a la institucionalidad que heredaba a las nuevas autoridades, mediante leyes orgánicas constitucionales promulgadas en el verano de 1990.

Entre estos amarres finales se encuentra la fijación de un “piso” al presupuesto operacional de las Fuerzas Armadas y otros mecanismos de autonomía financiera, y las leyes orgánicas constitucionales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

3.2.1 La autonomía financiera

La autonomía militar en el área económica se verifica en los mecanismos de adquisición de material bélico, manejo del presupuesto operacional y administración del patrimonio de las Fuerzas Armadas. En Chile se produce la situación anómala de que no hay órgano alguno de la soberanía popular –ni el Ejecutivo ni el Congreso– capaz de incidir de manera sustantiva en los presupuestos de adquisición de material bélico, que están determinados por la Ley Reservada del Cobre.

El sistema de adquisiciones militares opera con un mecanismo automático: no está sujeto a debate, control o decisión del poder político, ni menos del Congreso. La Ley Reservada del Cobre es de carácter permanente, asigna a las Fuerzas Armadas un 10% de las ventas de cobre de Codelco y contempla un “piso” de 210 millones de dólares en el caso de que dichas ventas no alcancen esa suma. No existe un “techo”. De tal manera, el monto anual del presupuesto de adquisiciones varía según el volumen y el precio de venta de la producción de cobre de Codelco. El automatismo de esta norma se refuerza con la distribución de esos recursos por partes iguales entre las ramas de las Fuerzas Armadas: un tercio para cada una. Así, una decisión fundamental y estratégica para la defensa e integridad del Estado como la compra de material bélico –que compromete cuantiosos recursos fiscales a mediano y largo plazo– no tiene espacio de discusión ni de resolución en el Congreso.

Por otra parte, el presupuesto operacional de los institutos armados tiene también una restricción que no existe en ningún otro caso en la administración pública: la existencia de un “piso” presupuestario, determinado por una ley de rango constitucional.

Un tercer elemento de independencia económica es la total autonomía de las Fuerzas Armadas en la administración de su propio patrimonio. Dentro del Estado chileno, éstas son las únicas instituciones que administran de manera autónoma su patrimonio y sólo deben dar cuenta administrativa de esa gestión a la Contraloría General de la República.

3.2.2 Los cambios de última hora

Con las leyes orgánicas constitucionales de las Fuerzas Armadas y Carabineros se impusieron nuevas restricciones a las facultades presidenciales. Estas leyes establecen que los nombramientos, ascensos y retiros de oficiales de esos organismos deben ser “efectuados por el Presidente de la República, mediante un decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa, a proposición del Comandante en Jefe respectivo o del Director General”. La proposición del Comandante en Jefe condiciona la facultad presidencial que se mantuvo en el Artículo 32 y genera una contradicción

con el principio de autoridad establecido en la Constitución. Las leyes fueron aprobadas, en un polémico fallo, por el Tribunal Constitucional a comienzos de 1990.

Todo ocurrió a pesar del acuerdo previo y explícito entre Renovación Nacional y la Concertación de mantener la supremacía del Jefe de Estado en esta materia. Carlos Reymond, en representación de Renovación Nacional, señaló: “Nosotros propusimos que debía quedar absolutamente claro que el Presidente de la República, de acuerdo con la Constitución, tiene la facultad de llamar a retiro a un oficial. Ahora, parece muy razonable que el Presidente escuche al Comandante en Jefe y recoja sus proposiciones; pero no es constitucional que el Jefe de Estado tenga que atenerse a esas proposiciones, porque de alguna manera significa eliminar esa facultad presidencial contemplada en el Artículo 32 N° 18 de la Carta Fundamental, lo que de ninguna manera se puede hacer en virtud de esta ley orgánica constitucional”.

Dicho acuerdo incluso fue ratificado por los representantes del gobierno militar en las negociaciones de 1989, Arturo Marín, Hermógenes Pérez de Arce y el General Fernando Lyon.

4. La izquierda y la democracia

La derrota de 1973 obligó a todas las fuerzas de la izquierda chilena, y de manera principal a las que constituyeron la base política de la Unidad Popular, a un prolongado proceso de reflexión teórica y política sobre las causas del descalabro de la “vía chilena al socialismo”. Este proceso se realizó en Chile, al interior de partidos políticos sometidos a una política de exterminio por parte del régimen militar y en unos cuantos centros académicos independientes que pudieron subsistir y desarrollarse bajo la dictadura, como en el vasto exilio que dispersó a buena parte de los dirigentes de la Unidad Popular en los cinco continentes.

La relación entre socialismo y democracia estuvo en el centro de esta reflexión. La afirmación de que la democracia es parte consustancial del proyecto y de la política del socialismo chileno constituyó una de las tesis fundamentales de este proceso de renovación de la izquierda iniciado a finales de los años '70, y que culminó, desde el punto de vista político, en el Congreso de Unidad del Partido Socialista de Chile en 1990.

Asimismo, la renovación del pensamiento socialista significó asumir una visión crítica de los llamados “socialismos reales” y en especial de sus sistemas políticos, mucho antes de la caída del muro de Berlín y del colapso de la Unión Soviética y los regímenes comunistas de Europa del este.

La vinculación estrecha, desde el punto de vista teórico, entre socialismo y democracia no fue un elemento extraño en el pensamiento de la izquierda chilena. El antecedente más importante lo constituye el Programa del Partido Socialista Popular

de 1947, elaborado principalmente por Eugenio González, que desarrolla una fuerte crítica al modelo socialista implementado en la Unión Soviética: “el sacrificio de las libertades en un régimen colectivista conduce inevitablemente a inéditas formas sociales de carácter clasista y antidemocrático, del todo ajenas al sentido humanista y democrático del socialismo”.

En una época, recién finalizada la Segunda Guerra Mundial, en que el prestigio internacional de la Unión Soviética se había acrecentado notablemente, la posición del Partido Socialista chileno fue particularmente nítida y valiente. La afirmación democrática es tajante, no admite ambigüedad alguna: “todo régimen político que implique el propósito de reglamentar las conciencias conforme a cánones oficiales, siendo contrario a la dignidad del hombre, es también incompatible con el espíritu del socialismo”. Se agrega: “ninguna política de índole constructiva puede realizarse sin la base estable de la verdadera democracia”.

El pensamiento de Salvador Allende es heredero directo de esta tradición. Para Allende lo original de la vía chilena al socialismo no consistía únicamente en el carácter pacífico del tránsito del capitalismo a la nueva sociedad, ni en la utilización de las formas democráticas para el acceso al poder. Se trataba de establecer un nuevo tipo de sociedad socialista, de la cual la democracia política era un elemento sustancial.

En su concepción, el proyecto de Allende tenía un carácter fundacional, único. En su primer Mensaje al Congreso Pleno, en 1971, el Presidente define de manera explícita e inequívoca su concepción de la naturaleza del proceso que se iniciaba: “nuestro programa de gobierno se ha comprometido a realizar su obra revolucionaria respetando el Estado de Derecho. No es un simple compromiso formal, sino el reconocimiento explícito de que el principio de legalidad y el orden institucional son consustanciales a un régimen socialista”.

El carácter inédito de la empresa es señalado con claridad: “estoy seguro que tendremos la energía y la capacidad necesarias para llevar adelante nuestro esfuerzo, modelando la primera sociedad socialista edificada según un modelo democrático, pluralista y libertario”.

Sin embargo, esta concepción no era dominante en la cultura de la izquierda chilena de los años ‘60 y comienzos de los ‘70. Prácticamente todos los partidos de la Unidad Popular, con la sola excepción del Partido Radical, adscribían a un pensamiento marxista bastante dogmatizado: no es una casualidad que en esos años todos se proclamaran marxistas-leninistas.

Incluso el Partido Socialista, en su Congreso de Chillán de 1967, aprobó una afirmación genérica de la inevitabilidad de la lucha armada para la conquista del poder. Dicha afirmación no alteró la línea política práctica –electoral y parlamentaria– del Partido. Pero sin duda produjo confusión dentro y fuera de sus filas. Para completar la paradoja, el mismo Congreso que aprobó un voto político radical eligió como

Secretario General a Aniceto Rodríguez, uno de los líderes más moderados del socialismo de esa época.

Esto produjo inevitablemente una contradicción entre una práctica que afirmaba la vía democrática y constitucional para alcanzar sus objetivos programáticos –la vía chilena al socialismo– y una teoría que no valoraba la democracia política como un ingrediente esencial de su proyecto; si no, en el mejor de los casos, como un instrumento que, en las condiciones particulares de Chile, debía ser utilizado.

La relación entre la izquierda y la democracia estuvo teñida por un elemento de ambigüedad. Fueron fuerzas determinantes en la expansión y desarrollo de la democracia chilena durante gran parte de este siglo, la defendieron sin vacilaciones cuando estuvo amenazada, desarrollaron una activa política parlamentaria y propusieron una transformación profunda de la sociedad en el marco de un Estado de Derecho. Sin embargo, en la cultura política que asumió mayoritariamente, antes de su derrota en 1973, predominaba la crítica a las insuficiencias de la llamada “democracia burguesa”, antes que la afirmación de que los principios del socialismo sólo pueden realizarse en un orden político democrático.

La renovación del pensamiento socialista ha terminado con esta ambigüedad, permitiendo que este sector desempeñe un papel destacado en la transición democrática iniciada en 1990.

5. Balance de las relaciones cívico-militares

La transición chilena tuvo como uno de sus supuestos que las fuerzas democráticas triunfantes en el plebiscito de 1988 tuvieran que aceptar –no por convicción sino por la correlación de fuerzas existentes– un marco institucional, la Constitución de 1980, que habían combatido y rechazado.

La oposición fue incapaz de generar un cuadro político que permitiera restablecer un amplio acuerdo nacional en torno a un nuevo orden plenamente democrático. Al mismo tiempo, el régimen militar no pudo imponer su propósito de prolongar el mandato presidencial de Pinochet hasta 1998, al perder el plebiscito de octubre de 1988. Tampoco se logró el propósito de excluir a la izquierda del sistema político: de las reformas constitucionales pactadas luego del plebiscito, sin duda la más importante fue la derogación del Artículo 8° que sancionaba dicha exclusión. La transición se realizaría con todos los sectores políticos. De hecho, el gobierno que la inició fue uno de centro-izquierda.

Por lo tanto, las relaciones cívico-militares se han dado en este marco general, con la particularidad de que la Constitución estableció que Pinochet mantuviera la Comandancia en Jefe del Ejército durante más de ocho años. El traspaso del gobierno

del régimen militar al nuevo Presidente electo, Patricio Aylwin, se realizó –con las tensiones propias de una situación que sus actores difícilmente imaginaban unos meses antes– en un clima de corrección y respeto del nuevo cuadro institucional.

Sin embargo, desde el comienzo las relaciones cívico–militares han estado marcadas por un protagonismo político de primer orden del general Pinochet, en todas aquellas materias que el mundo militar ha considerado importantes.

Sin duda en varias ocasiones la intervención militar ha excedido el margen de autonomía que la propia Constitución les entrega. El gobierno, impedido de ejercer un mando real sobre las instituciones armadas, ha debido combinar la presión con la negociación explícita de las cuestiones más delicadas. Estas han tenido que ver fundamentalmente con problemas de derechos humanos –el más delicado hasta hoy día ha sido el de la detención y procesamiento del general Manuel Contreras– o los procesos judiciales que han afectado a la familia del ex Comandante en Jefe.

Se han generado nuevas condiciones para el tratamiento de muchos aspectos de las políticas de defensa nacional, como políticas de Estado, con la participación activa en su formulación del gobierno, las Fuerzas Armadas, el Congreso y la comunidad académica vinculada a estos asuntos. En este terreno se ha producido una situación nueva en el país. La posibilidad cierta de que las políticas de defensa y sus implicaciones internacionales pueden ser objeto de amplios acuerdos, y con una activa participación de las Fuerzas Armadas, significa que el papel sustantivo que ellas tienen en un Estado democrático no está puesto en discusión. Por lo tanto, despejados los asuntos pendientes que no tienen que ver con el carácter de las Fuerzas Armadas como instituciones permanentes del Estado, la normalización de las relaciones entre el poder político y los institutos armados se facilitará significativamente.

La salida del general Pinochet de la jefatura del Ejército generó mayores condiciones para una distensión entre el Ejército y el poder político. Sin duda, su detención en Londres ha significado un retroceso y la pauta de intervención militar en la vida política se ha mantenido.

El debate nacional sobre los “problemas pendientes” en materia de derechos humanos, y fundamentalmente el de la suerte de los detenidos desaparecidos, ha puesto una vez más en evidencia que mientras no exista un acuerdo sustantivo y mayoritario en el país sobre estos asuntos, un grado de intervención de las fuerzas armadas en asuntos considerados normalmente propios de la contingencia política será inevitable. La mesa de diálogo convocada por el Ministro de Defensa en agosto de 1999 es una prueba contundente de ello. Allí se demanda de las Fuerzas Armadas no sólo que entreguen la información que posean sobre los restos o las circunstancias en las que desaparecieron centenares de compatriotas, sino que reconozcan que existió una política institucional que supuso una violación masiva de los derechos humanos. Se pide de los mandos actuales que asuman institucionalmente los errores históricos

de sus predecesores, como una condición para que el país avance en la superación de las profundas divisiones que sufrió en el pasado. Esa exigencia –que comparto– excede con mucho las funciones profesionales de la defensa y el mandato de no–deliberación que la actual Constitución impone a las Fuerzas Armadas.

El reconocimiento institucional de que las violaciones a los derechos humanos fueron más allá de excesos personales de algunos uniformados, es tremendamente complicado para los mandos actuales. Sin embargo, es percibido de manera creciente como una condición indispensable para garantizar que hechos de esta naturaleza no se repetirán en el futuro. O dicho de otra manera, para que las Fuerzas Armadas asuman la doctrina de que existen ciertos derechos fundamentales que deben ser respetados en cualquiera circunstancia, incluso las más extremas. Lo que está finalmente en juego es construir una versión compartida de los hechos del pasado en estas materias –no la interpretación de las circunstancias que los produjeron– y lo que es quizás más importante que lo anterior, una visión común del futuro: la afirmación de que el respeto de los derechos humanos es la base sobre la que se debe edificar la convivencia civil y el orden político en Chile. Este debate está en pleno desarrollo y no es posible anticipar su desenlace. Sin embargo, considero que es crucial para terminar el ciclo de las grandes divisiones que el país ha vivido en las últimas décadas.

A mi juicio, las cuestiones constitucionales pendientes en relación con las Fuerzas Armadas tienen otra dimensión, y no dependen en lo fundamental de ellas sino del acuerdo de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Planteado el debate, los mandos institucionales con seguridad serán más proclives a conservar el texto constitucional que a modificarlo, sin perjuicio de que existe la impresión bastante difundida de que las reformas –a la larga– son más o menos inevitables.

A pesar de todas las tensiones y dificultades, el Estado de Derecho ha logrado consolidarse en diez años de transición. La sujeción a la Constitución forma parte de la doctrina actual de las Fuerzas Armadas, así como la convicción de sus mandos de que no existe alternativa al orden democrático en el Chile del futuro. El día en que el Congreso Nacional realice las reformas constitucionales pertinentes, las Fuerzas Armadas acatarán ese mandato.

6. Perspectivas de futuro

Los dos gobiernos de la Concertación han fracasado en sus intentos por introducir modificaciones sustantivas en la Constitución de 1980. Las únicas importantes fueron la democratización del poder municipal y el comienzo de un muy moderado proceso de descentralización política, acordadas con la oposición en el Congreso en los inicios de la transición, en 1991.

Se ha producido así una situación de bloqueo institucional, en donde una mayoría política proclama la necesidad de la plena democratización de las instituciones del Estado y una minoría consistente se opone sistemáticamente –hasta hoy día– a cualquiera reforma. Los argumentos de la derecha son variados: que los asuntos institucionales no interesan a la gente; que mal que mal el sistema ha funcionado; que las prioridades del país son otras.

Curiosamente, ya casi nadie defiende las bondades de las instituciones cuestionadas, sus méritos propios, sino sólo el de la pertinencia u oportunidad de su eliminación. Por lo tanto, no existe espacio para una defensa doctrinal abierta de un orden constitucional que tiene elementos incompatibles con los estándares democráticos vigentes en el mundo contemporáneo y con la tradición política chilena ya más que centenaria.

A mi juicio, las razones de la mayoría de la derecha para oponerse a cualquiera reforma son simples: el sistema conviene a sus intereses, les da un poder en el Congreso –especialmente en el Senado– que de otra manera no tendrían y la autonomía otorgada a las Fuerzas Armadas también les acomoda.

Todo ello a pesar de que el estado de opinión pública ha sido, durante todos estos años, ampliamente favorable a las reformas democratizadoras, aunque no figuren con prioridad alta entre las demandas ciudadanas.

En parte debido a la ausencia de acuerdo sobre la institucionalidad vigente, como también a las características del proceso de transición y a las tendencias que se manifiestan universalmente, en estos años se ha producido un proceso que podríamos definir como de deterioro de la calidad de la política y de la participación ciudadana. Los síntomas de este proceso son variados y notorios: disminución y envejecimiento del patrón electoral; aumento de la abstención y del voto nulo en las elecciones; erosión del prestigio de las instituciones democráticas (particularmente del Congreso y de los partidos políticos); pérdida del sentido de la ciudadanía, en especial en los sectores más jóvenes de la sociedad; bajo nivel de asociatividad, etc.

Simultáneamente, desde diversos ámbitos de la sociedad, comienzan a surgir demandas por nuevos derechos: de los consumidores; de los pueblos originarios; vinculados a la defensa de la vida privada de la intromisión indebida del mercado; a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Es previsible que estas demandas y otras –como la de la descentralización del poder político– se incrementen en el futuro.

Se ha generado una situación en la que la agenda democratizadora se ha ampliado: se ha tornado más densa y variada. En ella coexisten las reformas constitucionales planteadas desde el comienzo de la transición, con las exigencias de sistemas democráticos más maduros. Todo el debate contemporáneo sobre las condiciones de la gobernabilidad en sociedades democráticas en un mundo

globalizado, adquiere plena vigencia también en Chile. En esta perspectiva, los problemas de desarrollar ciudadanía, extender la participación, fortalecer las instituciones democráticas, descentralizar el poder y hacer cada vez más transparente su ejercicio, se convierten en cuestiones claves para la calidad de los sistemas políticos.

A su vez, la experiencia demuestra que sistemas políticos sólidos y legítimos son una condición indispensable para la modernización y el desarrollo sustentable e integrado de países como Chile, que enfrentan desafíos mayores de naturaleza económica y social: asegurar altos niveles de crecimiento en una economía global, erradicar la pobreza y eliminar desigualdades sociales irritantes.

Sin embargo, la mayor complejidad de la agenda político-institucional no debe hacer olvidar la importancia de construir un acuerdo constitucional del cual el país carece hasta hoy día. Es posible lograr acuerdos en reformas parciales, incluso en algunas de gran importancia. La gran reforma al Poder Judicial, iniciada en el gobierno del Presidente Frei, es un buen ejemplo de ello. Así y todo, el sistema político chileno adolece de la debilidad básica insistentemente argumentada en estas páginas.

La gran interrogante es la de la viabilidad de un acuerdo constitucional entre las grandes corrientes políticas del país, teniendo en cuenta que durante diez años de transición éste no ha sido posible. La respuesta no es fácil. Un escenario en el que el bloqueo institucional se prolongue, no augura nada bueno para la solidez del sistema político chileno en el mediano plazo.

La cuestión, entonces, consiste en generar nuevas condiciones que permitan romper el bloqueo. A mi juicio, el factor principal es la conducta y la voluntad política de las fuerzas que demandan la plena democratización del sistema político. La principal es, sin duda, la Concertación de Partidos por la Democracia. Pero no es la única: son significativas las voces que en la derecha se van sumando al apoyo a las reformas constitucionales. Con la izquierda extraparlamentaria ocurre otro tanto.

La Concertación y sus gobiernos han tenido una actitud un tanto errática en el tema de las reformas políticas. Con la perspectiva del tiempo transcurrido desde que asumieran el gobierno en 1990, se le pueden formular dos críticas fundamentales. La primera es que no han sido persistentes en colocar en un lugar destacado de su agenda pública el carácter prioritario de dichas reformas. Durante gran parte del gobierno del Presidente Aylwin, de hecho las prioridades fundamentales fueron otras: estabilidad y crecimiento económico, agenda social y derechos humanos. El gobierno de Frei se inauguró con un programa en el que los temas políticos propios de la transición se subordinaron a las exigencias de la modernización del país. Con posterioridad se produjo un cambio de orientación y se llegó a concordar un conjunto de reformas constitucionales con Renovación Nacional, que naufragó en el Senado por la indisciplina de la mayoría de los senadores de dicho partido. En cualquier caso, este zigzagismo ha favorecido la estrategia de la derecha de evitar el debate constitucional, al declararlo no prioritario y de encasillarlo –de manera arbitraria– entre “los

problemas que no interesan a la gente”. La segunda crítica es que la Concertación, una vez llegada al gobierno, no apeló al instrumento que le dio la fuerza necesaria para derrotar políticamente al régimen de Pinochet: la movilización ciudadana y su carácter de alianza de fuerzas sociales y no sólo de partidos políticos.

La ausencia de una política que combinara la dirección del gobierno, la presencia en el Congreso y luego en los gobiernos municipales, con la apelación a la participación y movilización cívicas, sin duda debilitó considerablemente la fuerza de la coalición mayoritaria para cumplir sus objetivos programáticos, tanto en este plano como en muchos otros. Excede los propósitos de este artículo analizar las causas de esta opción estratégica de la Concertación. Basta aquí sólo considerar sus consecuencias. Por lo tanto, la viabilidad de las reformas políticas requiere, en primer lugar, un cambio en la estrategia de las fuerzas que principalmente las impulsan. Sobre todo si, como es probable, la Concertación logra encabezar un tercer gobierno consecutivo.

Colocar el objetivo de construir un nuevo acuerdo constitucional en un lugar destacado de la agenda del nuevo gobierno; convocar a la ciudadanía tras ese objetivo; articular alianzas con los sectores que no formando parte de la coalición gobernante lo comparten y ampliar su fuerza electoral deberían ser elementos centrales de dicha estrategia.

Sin embargo, un nuevo acuerdo constitucional depende también del curso que asuma el debate sobre estos asuntos al interior de la derecha.

Hasta hoy día la llamada derecha liberal no ha sido capaz de construir una mayoría parlamentaria favorable a las reformas. En el futuro es difícil que lo consiga por sí sola, toda vez que la hegemonía del bloque de derecha se desplaza crecientemente hacia la UDI, que en materias constitucionales ha sido particularmente conservadora. Sin embargo, esta situación no es inevitablemente estática. Al contrario. La campaña presidencial de 1999 ha introducido en el escenario político un hecho nuevo: por primera vez en décadas la derecha –con la candidatura de Lavín– parece plantearse seriamente como una opción capaz de disputar el apoyo de la mayoría ciudadana. En Chile y en el mundo actual es muy difícil para las fuerzas de derechas alcanzar ese objetivo sin romper sus ataduras con la herencia política e institucional del régimen de Pinochet.

El desarrollo de una derecha moderna y competitiva electoralmente requiere inevitablemente mejorar sus credenciales democráticas. Siempre, claro está, que las fuerzas que han liderado nuestra ya larga transición hagan lo suyo.

