

Chile. Avances y Retrocesos Constitucionales

Ximena de la Barra - Ricardo Dello Buono

En Septiembre de 1970, Salvador Allende, miembro del Partido Socialista Chileno, encabezó la coalición de partidos de izquierda denominada Unidad Popular que ganó la elección presidencial, marcando una victoria histórica para la izquierda chilena. El mismo día que obtuvo el voto popular, él expresó en una conferencia de prensa que como Presidente de la República, buscaría la ayuda de los elementos centristas de la oposición política para lograr profundos cambios en la Constitución.



La Constitución chilena de 1925 especificaba que cuando ningún candidato llegara a obtener la mayoría de los votos emitidos, el Congreso estaba autorizado para seleccionar al ganador entre los dos candidatos con mayor cantidad de votos. Hasta el momento, esta cláusula constitucional no había tenido que ser aplicada pero en 1970, se volvió relevante. Valga esto de ejemplo respecto al papel que puede jugar el orden legal establecido en prevenir o impedir el cambio sistémico.

La Unidad Popular era la agrupación política con el mayor número de escaños, pero constituía una fuerza minoritaria si se sumaban los escaños de los otros dos partidos en contienda. Esta situación dio lugar a un proceso de debates entre la oposición derechista acerca de

cómo desafiar una victoria popular de la izquierda. Dado que el candidato del ala derecha del Partido Nacional, que obtuvo la segunda mayoría, maniobró para ganar su confirmación como presidente, el Partido Demócrata-Cristiano que obtuvo el tercer lugar, se tornó receptivo al fuerte apoyo popular existente para un cambio social y llegó a considerar su apoyo al candidato de la izquierda.

La administración de Richard Nixon en EEUU, ejerció una enorme presión de para impedir que Allende tomara el poder. Una investigación realizada por el Comité de Inteligencia del Senado estadounidense, revelaría años mas tarde, de que modo una democracia liberal (Estados Unidos) hizo todo lo posible para evitar la elección legal de un presidente en otra democracia liberal (Chile). Esto incluía la autorización de sobornos a representantes del Congreso chileno, subsidios a los grupos derechistas para ayudar a construir una oposición popular a la convocatoria de Allende, y la colusión con las Fuerzas Armadas chilenas, sentando las bases para un golpe militar cuando fallasen todos los demás esfuerzos (Sigmund, 1993: 48). Documentos desclasificados posteriormente demuestran que el presidente Nixon había concedido diez millones de dólares al Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) para impedir que Allende asumiese la presidencia, usando cualquier medio táctico (Sigmund, 1993: 50).

Una significativa facción de la oposición política a Allende (el Partido Demócrata-Cristiano) condicionó su apoyo a la aprobación de un Estatuto de Garantías Democráticas. Este consistía en medidas legales diseñadas para fortalecer el status quo político, contra el programa de transformación social defendido por Allende. Incluía, entre otras cosas, garantías para la mantención de un sistema político multipartidista, protección para los medios masivos de comunicación privados, estabilidad para las fuerzas armadas, y el compromiso de no permitir milicias populares (Loveman, 1988: 294). Dicho Estatuto fue aprobado con los votos del Partido Demócrata-Cristiano y de la Unidad Popular, como una enmienda a la Constitución Chilena.

El intento de la CIA de negociar con las Fuerzas Armadas Chilenas se enfrentó con la intransigencia del Comandante en Jefe del Ejército, General René Schneider que permanecía fiel a la Constitución. La CIA recurrió entonces a promover un operativo de extrema derecha para secuestrar al General Schneider que permitiera las negociaciones conducentes al golpe de Estado con oficiales de menor nivel en el ejército. El intento de secuestro falló ante la resistencia de Schneider, lo que dio lugar a su asesinato sólo dos días antes de la votación final del Congreso. Contrario a lo esperado, las maniobras produjeron un sentimiento de ultraje público, lo que su vez instó al Congreso a ratificar la elección de Allende a la presidencia.

El "Camino chileno al socialismo" propuesto por Allende significaba iniciar una profunda transformación social respetando la instituciona-

lidad de la sociedad chilena. Esto requeriría transformar el orden legal a favor de los intereses de los sectores populares por medio de una nueva Constitución de acuerdo con los requisitos legales que establecía la Constitución en vigor en el momento de su elección. Fue claro al decir que se sometería a la opinión soberana del pueblo la necesidad de reemplazar la Constitución liberal existente, por una de orientación socialista, y de fusionar las dos cámaras del sistema parlamentario en una sola. De esta forma, el Programa de Gobierno se comprometía a respetar el debido proceso legal en tanto llevaba a cabo su proyecto revolucionario (Allende, 1971: 38).

Allende creyó que la clave de su estrategia de transformación consistía en aumentar la fuerza política y modificar el orden legal a través de enmiendas constitucionales. Esto sólo podría ser posible con una alta participación de las fuerzas populares movilizadas, aumentando substantivamente el poder de los trabajadores. De esta manera, el apoyo al Gobierno Popular podría ser sostenido por su base de clase y no sólo por su base electoral de simpatizantes de los partidos integrantes de la Unidad Popular. Consciente de los riesgos que este proyecto llevaba, proféticamente declaró:

"El pueblo de Chile está conquistando el poder político sin verse obligado a utilizar las armas. Avanza en el camino de su liberación social sin haber debido combatir contra un régimen despótico o dictatorial, sino contra las limitaciones de una democracia liberal. Nuestro pueblo aspira legítimamente a recorrer la etapa de transición al socialismo sin tener que recurrir a formas autoritarias de gobierno... Con todo, es mi obligación advertir que un peligro puede amenazar la nítida trayectoria de nuestra emancipación y podría alterar radicalmente el camino que nos señalan nuestra realidad y nuestra conciencia colectiva; este peligro es la violencia contra la decisión del pueblo." (Allende, 1971: 41).

En lugar de intentar destruir el andamio institucional existente, Allende vio la posibilidad de ponerlo al servicio de las clases populares, cambiando el carácter de clase del orden legal (Garretón y Moulian, 1993: 188). Entretanto, intentó utilizar todas las provisiones constitucionales favorables disponibles. Por ejemplo, la redacción de una Ley de Reforma Agraria aprobada por el gobierno anterior, le permitió intervenir en el sector a la primera señal de resistencia de los terratenientes, habilitando al ejecutivo para acelerar la compra de tierras en términos favorables para el gobierno. Otro decreto fechado en 1932, le permitió nacionalizar las propiedades industriales que no habían cumplido con las normas estatales concernientes a los inventarios cuando se evidenciaban déficits de producción (Loveman, 1988: 300).

A finales de diciembre de 1970, Allende presentó al Congreso una enmienda constitucional que daría el mando "absoluto, exclusivo,

inalienable e irrevocable" al Estado Chileno sobre la industria de la minería del cobre, incluyendo el poder para nacionalizar a cualquier compañía extranjera que se considerara de interés nacional. Seguida de un extenso debate en ambas cámaras del Congreso, la enmienda fue unánimemente aceptada por todos los partidos en el mes de abril del año siguiente, autorizando la nacionalización de la minería del cobre, principal producto de exportación del país.

Un mes más tarde, en mayo de 1971, Allende socializó su plan para reformar completamente la Constitución para institucionalizar la participación de los obreros en todos los niveles de la toma de decisiones. Las fuerzas opositoras se movilizaron rápidamente para denunciar la reforma propuesta y ésta tuvo que ser retirada. Además usaron todo medio legal posible para frenar el programa de la Unidad Popular. Finalmente, en febrero de 1972 se circuló en el Congreso una Reforma Constitucional diseñada para prohibir al presidente nacionalizar más industrias o empresas sin su aprobación expresa. Allende, sin embargo, vetó la legislación y la oposición fue incapaz de reunir una mayoría de dos terceras partes para anular el veto.

En agosto de 1972, Allende había completado la reelaboración de su nueva propuesta constitucional y la circuló a cada partido político de la Unidad Popular antes de someterla a discusión en el Congreso. En octubre, la oposición derechista llevaba a cabo una verdadera insurrección contra el gobierno, lo que produjo un aplazamiento del debate en el Congreso. El objetivo principal de la Unidad Popular era llegar a un pacto con los elementos más moderados de la Democracia Cristiana respecto a la importancia relativa a ser asignada a las distintas formas de propiedad: estatal, privada, y mixta. La naturaleza de las negociaciones convenció a Allende de que la única solución real sería someter el proyecto directamente al pueblo chileno para su aprobación por plebiscito.

En septiembre de 1973, un elevado nivel de conflicto social permeaba a la sociedad entera. La propuesta reformulada de Allende buscó avanzar en la democratización del Estado, incluyendo un rediseño del Congreso con una Cámara de Diputados y una Cámara de Trabajadores, en que esta última reemplazaría el baluarte elitista del Senado con una consistente representación de trabajadores elegidos por voto popular. El 9 de septiembre de 1973, Allende comunicó a las Fuerzas Armadas su intención de convocar a un plebiscito nacional sobre su propuesta de Reforma Constitucional y se disponía a informar al pueblo en cadena de redes de televisión y radio. Sin embargo, las Fuerzas Armadas estaban ya bien adelantadas en la planificación de un golpe de estado, y decidieron que el momento era propicio a sus fines. El 11 de septiembre de 1973 las Fuerzas Armadas Chilenas traicionaron sus compromisos constitucionales y lanzaron el golpe de estado con el asalto al palacio presidencial cuya consecuencia inmedia-

ta fue la muerte del Presidente Allende. Con el apoyo entusiasta de Washington y el beneplácito de la Democracia Cristiana, al igual que de los partidos de la derecha tradicional, se estableció un nuevo Estado militarizado sostenido en el terror y la tortura, consolidándose así la ruptura constitucional.

Después del desmantelamiento de todos los programas revolucionarios y de la instalación del modelo de desarrollo neoliberal, la dictadura de Augusto Pinochet confrontaba la ilegitimidad de su gobierno autoritario. Por ello, en 1977, comenzaron a circular los principios generales de la propuesta de Pinochet para una nueva constitución elaborados por ideólogos Pinochetistas sin consultas de ningún tipo. Con este proyecto se institucionalizaba un "papel especial" para las Fuerzas Armadas Chilenas; la designación directa de un número sustancial de senadores; la elección del resto del Congreso por un sistema electoral binominal que excluye a las minorías; la institucionalización del modelo neoliberal; la primacía de la libertad económica por sobre los derechos económicos y sociales; garantías absolutas para una economía de mercado protegida del intervencionismo estatal y al mismo tiempo la consagración de un Estado subsidiario que sólo está permitido a actuar cuando los particulares no lo pueden hacer; la prohibición de organizaciones consideradas como "totalitarias" y de todas las doctrinas que exponían una concepción de la sociedad basada en la lucha de clases.

Revisada en 1980, incluyó un componente "permanente" que habría de tener efecto después de un periodo "de transición" que se extendería por diez años (1980-90). Durante el periodo de transición, el gobierno militar continuaría ejerciendo el gobierno autoritario, lo que hacía desde el golpe de 1973, y continuaría restringiendo selectivamente los derechos humanos. Aún cuando eventualmente se instaurara un gobierno representativo, su poder estaría limitado sujeto a los principios de seguridad nacional. El papel político especial confiado al ejército se extendería indefinidamente, con un control civil muy limitado sobre las fuerzas armadas. Para evitar la influencia popular sobre la toma de decisiones se establecieron severas restricciones a la actividad política de obreros y organizaciones comunitarias, y se eliminaron las elecciones locales.

El resultado del nuevo orden constitucional consagrado por medio de un decreto militar, fue el poder presidencial extremo, la influencia limitada del Congreso, el papel prominente del ejército con responsabilidad pública limitada, y requisitos legales sumamente difíciles para cualquier modificación extensa de la Constitución. El plebiscito aprobatorio fue realizado en septiembre de 1980 bajo el estado de sitio y sin registros electorales. El gobierno proclamó su aprobación con el 67 por ciento de los votos, aunque la falta de medidas transparentes

de comprobación llevó a muchos analistas a cuestionar los resultados oficiales.

La transición previó un referéndum en 1988 que decidiría si Pinochet continuaría gobernando durante otros ocho años adicionales. Sin embargo, para esa fecha, la oposición al gobierno militar de Pinochet se había vuelto cada vez más audaz. A pesar de ser ilegales bajo el mando militar las protestas callejeras surgían cada vez con más frecuencia. El gobierno se sentía cómodo en sus pretensiones de ganar un plebiscito que prolongaría el gobierno militar durante otros ocho años adicionales. Sin embargo, muy a su pesar, la campaña por el "No" demostró ser eficaz movilizándolo a la sociedad civil para acabar con el gobierno militar. Cuando el voto "No" ganó por un sustancial margen de 56 a 44 por ciento, Pinochet sintió una gran presión de la comunidad internacional e incluso dentro de su propio gobierno y tuvo que aceptar la derrota.

Se fijaron elecciones parlamentarias para 1989, seguidas por elecciones presidenciales. A mediados de 1989, un plebiscito adicional modificó la Constitución de 1980, aliviándose algunas de las restricciones en afiliación política y libertad de expresión. A pesar de la aprobación de estas enmiendas la Constitución de 1980, diseñada por la dictadura, ha permanecido esencialmente intacta y ha continuado rigiendo en Chile hasta el presente, estableciendo restricciones significativas en la redemocratización de la sociedad chilena. De allí derivan las limitaciones de la precaria democracia chilena, la desmovilización – con la excepción del pueblo mapuche – de su otrora combativa fuerza social, y los estragos del neoliberalismo sobre el pueblo. Las enmiendas del 2005 impulsadas por el Presidente Lagos, vergonzosamente, no hicieron mucho más que legitimizar la Constitución de 1980, esta vez con la firma de un presidente "socialista". No todo está perdido, sin embargo. Ha surgido un movimiento ciudadano de amplísimo espectro político que no acepta regirse por un decreto militar maquillado y que busca fórmulas para lograr una nueva constitución desarrollada por medio de una Asamblea Popular.