

1988-2018: TREINTA AÑOS DE TRANSICIÓN

Genaro Arriagada Herrera

GENARO ARRIAGADA HERRERA

Egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile. Ha sido fellow del Institute of Politics de la Universidad de Harvard y del Woodrow Wilson en Washington D.C. Se ha desempeñado como ministro Secretario General de la Presidencia y embajador de Chile en Estados Unidos. Es Académico Senior del Inter American Dialogue y autor de más de una decena de libros y artículos académicos. Ha dictado cursos, conferencias y seminarios en universidades como Harvard, Princeton, Notre Dame, Columbia, Georgetown y Duke, por mencionar algunas.

1988-2018: TREINTA AÑOS DE TRANSICIÓN

Hacia el año 1988 y desde hacía largo más de una década, el país estaba dividido en tres proyectos políticos distintos e incluso antagónicos. La transición era uno, pero, en ningún caso, uno que concitara consenso.

De partida estaba la idea de la continuación de la dictadura como consecuencia de la plena aplicación del articulado permanente de la Constitución del 80. Los defensores de esa alternativa han jugado con la idea de que la existencia de una Constitución es garantía de estar en presencia de una democracia y Estado de derecho. Esa pretensión es absurda en razón de que no hay régimen político sin Constitución¹. El problema es que las autocracias se rigen por “Constituciones semánticas”, esto es, cuyas disposiciones serán “aplicadas pero con el propósito de formalizar la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fáctico... en lugar de servir a la limitación del poder (ellas son) el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores...”. Consecuente con esa definición la Constitución de 1980 atropellaba los principios del liberalismo y de la democracia. Establecía una República a la que se quería proteger de dos grandes enemigos: las mayorías electorales y el marxismo-leninismo. Lo anterior lo lograba radicando el poder en una estructura que tenía tres pilares fundamentales: el Presidente de la República, las Fuerzas Armadas y la Corte Suprema. El pueblo, en cambio, a través del sufragio, tendría un rol muy limitado, y el marxismo estaría proscrito. Estas dos burocracias -las Fuerzas Armadas y la Corte Suprema- tenían un enorme poder que ejercían desde el Consejo de Seguridad Nacional, el Tribunal Constitucional y el Senado de la República. El poder de los ciudadanos, a través del Congreso, en cambio, era irrelevante. De partida lo domesticaba el sistema binominal; y en el Senado, la existencia de senadores designados. Además, los parlamentarios podían ser cesados en sus cargos si el Tribunal Constitucional declaraba que habían propuesto o admitido a votación una moción o indicación contraria a la Constitución. Otra disposición establecía la proscripción del Partido Comunista.

La idea de que de haber triunfado la alternativa Sí en el plebiscito el país se habría encaminado igualmente hacia la democracia es una falacia sin asidero en el texto

1. Para un análisis de la Constitución del 80 Vid. Genaro Arriagada; “El Sistema Político Chileno (Una Exploración del Futuro)”; Colección Estudios CIEPLAN, N° 15. Diciembre de 1984; pp.171-202.

constitucional ni en la realidad política. A lo más, a lo que apostaban los sectores moderados que sostenían esa oposición era a una “liberalización” del régimen autoritario, esto es, aliviar ciertas medidas suavizando su naturaleza represiva como, por ejemplo, liberar a decenas de presos políticos, terminar o atenuar estados de emergencia, o aceptar mayores grados de libertad de prensa. Medidas relativamente simples, a veces inteligentes, motivadas no por una racionalidad democrática sino por la necesidad de conservación del poder, lo que llevó a calculados gestos de dar o quitar, aflojar o ajustar, como técnicas para salvar lo esencial de la dictadura.

Pero esa era una de las divisiones en la sociedad de esos años. La otra ocurría al interior de la oposición, se remontaba a más de una década y era una dura discrepancia entre dos posiciones. Ambas tenían definiciones claras tanto de sus objetivos como de sus métodos políticos. En palabras de los comunistas², en la oposición se enfrentaban “dos proyectos básicos (...) el que propicia una salida democrática burguesa y el que propugna una salida democrática popular con vista al socialismo”. El primero era la “política de rebelión popular de masas” que ellos impulsaban, secundados por el MIR y sectores minoritarios del PS. El segundo era la transición a la democracia que habían fraguado la Democracia Cristiana, los partidos que componían la Renovación Socialista, el Partido Radical y sectores de derecha liberal.

Los comunistas creían en “el camino del enfrentamiento” al cabo del cual el país entraría “a un período de profundos cambios en la estructura del Estado y en todos los aspectos para crear un régimen democrático avanzado con vista al socialismo”. El modelo post dictatorial era Cuba o Nicaragua. Echada abajo la dictadura se

“puede dar origen a un gobierno democrático avanzado bajo el cual podemos caminar hacia el socialismo en un proceso ininterrumpido, sin muralla china entre revolución antifascista, democrática y antimperalista y revolución socialista. La experiencia de dos países de América Latina, Cuba y Nicaragua, demuestra que esto es posible...”.

Pero si era claro lo que pretendían, era aún más categórico su rechazo a la propuesta de la transición. “... la Alianza Democrática postula un régimen democrático de tipo burgués, más o menos progresista...”. El imperialismo “intercede en favor de una salida de componenda entre la dictadura y la oposición burguesa”. Hay que derrotar “las tendencias conciliadoras de la oposición burguesa...”. “La jerarquía de la Iglesia Católica levante su voz para tratar de evitar una solución de fuerza.

2. “Informe al Pleno del Comité Central”; enero de 1985.

Francamente hay que decir que evitarla es imposible...”. “Pudiera ocurrir... que a la dictadura fascista le suceda un gobierno burgués más o menos democrático...”. Y para ese caso, “el Partido seguirá, de todas maneras su curso independiente”.

En frente de este camino, el de la transición se ubicaba en sus antípodas. Ella estaba lejos de la idea de una revolución o de una confrontación polarizada y su objetivo no era imponer un cambio radical del orden político, económico y social, sino la construcción de “una patria para todos” en que, salvo los responsables de crímenes, todos tuvieran los mismos derechos y un similar respeto a su dignidad. Tal vez la mejor síntesis de esta posición se encuentre en la carta que en 1983 el presidente de la DC³ le dirigiera al Partido Socialista:

“cualquier acuerdo político relevante debe fundarse en la afirmación de los derechos humanos como un valor universal... no podemos formar parte de un acuerdo con quienes, en estas materias, creen que la libertad y la justicia son divisibles... Análoga importancia tiene para nosotros el reconocimiento de gran número de instituciones políticas cuyo desarrollo ha estado asociado a la democracia como conquista de la humanidad.... Nos referimos concretamente a la alternancia en el poder, la existencia de un sistema abierto y competitivo de partidos, al pluralismo ideológico, la autonomía de la sociedad civil respecto del Estado -especialmente de los sindicatos, universidades, iglesias, organizaciones comunitarias- al Parlamento, las libertades de asociación, reunión, de prensa...” (Y)... “en el orden de los métodos de la acción política, el Partido Comunista se ha puesto, por propia opción, en una definición política que juzgamos moralmente errónea y, en el orden práctico, profundamente dañina para los intereses y la lucha del pueblo chileno hoy... Al pretender aceptar como legítimos todos los métodos de lucha contra la dictadura, se coloca en la vía violenta que repudiamos”.

EL INICIO DE UNA TRANSICIÓN DIFÍCIL

El primer significado del 5 de octubre de 1988 es que hizo claro que de esos tres caminos, uno de ellos había triunfado y se había convertido en una fuerza, con relativo pero suficiente poder, para desplegar su estrategia política. Aparecía como la mayor derrotada de esos días la política de rebelión popular de masas. Su fracaso se había hecho evidente ya en agosto de 1986 cuando se descubrió un contrabando

3. Carta de Gabriel Valdés a los miembros de la Comisión Política del Partido Socialista. Noviembre de 1983.

de armas (“la cantidad más grande de armamentos enviada a América Latina”, según se dijo) que, con la ayuda de soviéticos y cubanos, venía destinado al Frente Manuel Rodríguez, el brazo armado del PC. Días después, el fallido atentado contra Pinochet completó su ruina. El descalabro de la alternativa de proyectar la dictadura fue aún más grave pero distaba de ser una abierta bancarrota pues esas fuerzas continuaban teniendo un enorme poder. Sin embargo, con el plebiscito el régimen militar entró en cuenta regresiva, que se hizo más evidente cuando en 1989 hubo elecciones para Jefe de Estado y ambas cámaras del Congreso. Patricio Aylwin fue elegido Presidente de la República. Con la dura oposición de quienes querían una simple liberalización del régimen autoritario y la desconfianza de los que habían sostenido “la rebelión popular de masas”, la transición se había iniciado.

Pero ni la fanfarria que acompaña a los triunfos electorales, ni el recuerdo de las gigantescas marchas y la campaña del No podían ocultar la enormidad del desafío que se iniciaba. Políticamente, el punto de partida era muy adverso. En 1988 Pinochet había sido derrotado electoralmente, pero aun así había obtenido el 43% de los sufragios. Factor fundamental en esta ecuación de poder era la presencia de un Ejército monólicamente unido, obediente, no deliberante y sometido a Pinochet quien, acorde a la Constitución, conservaría su comandancia en jefe por ocho años, el doble del periodo presidencial de Aylwin. En el sistema de partidos, el antiguo régimen contaba con el respaldo militante de dos colectividades que marcaron en la primera elección parlamentaria un 44% de los sufragios.

La Constitución, a su vez, consagraba una serie de mecanismos, los “enclaves autoritarios”, que tendían a domeñar las mayorías electorales entre las que se contaba el propio sistema electoral que, al elegir simultáneamente dos representantes por distrito, consagraba, en la representación, un empate entre gobierno y oposición que solo podía ser quebrado en distritos donde una de las fuerzas duplicara a la segunda. Este empate en el Parlamento era roto en el Senado, a favor de las fuerzas del antiguo régimen, mediante la designación de ocho senadores que Pinochet nombró de entre sus partidarios en los últimos días de su gobierno. Además, la Constitución exigía quórums calificados para la aprobación de toda ley importante, lo que hacía imposible reformas a la legislación sin contar con la anuencia de la oposición. En lo judicial, el régimen militar había nombrado durante su último año de gobierno a 14 de los 17 miembros de la Corte Suprema y, al igual que muchas otras dictaduras, se había auto otorgado una amnistía respecto de los crímenes sobre derechos humanos.

Otro factor que dificultaba la transición era económico. Sus partidarios le atribuían al régimen militar una suerte de “milagro económico” y vastos sectores de opinión de dentro y fuera de Chile proyectaban al país como modelo de las reformas económicas neoliberales. En el clima de esos años -en 1990 se había derrumbado la URSS- el neoliberalismo era la ideología dominante y en América Latina las

políticas económicas impulsadas por las recientes transiciones a la democracia o por gobiernos afines al que recién nacía en Chile, habían abrazado políticas irresponsables que desembocaron en hiperinflaciones como había ocurrido en Brasil, Nicaragua, Bolivia, Perú, Argentina. No era extraño, por tanto, que las fuerzas que habían sido derrotadas en el plebiscito de 1988 contaran con el respaldo total, sin fisuras, de la clase empresarial, una de las más conservadoras de América Latina.

Conscientes de las enormes dificultades que enfrentaría el nuevo gobierno y apostando a su mal manejo económico, en los días de la asunción de Aylwin fueron frecuentes en Pinochet y su círculo la alusión a Cincinato, el dictador romano que habiendo abandonado el poder para volver a tomar el arado y cultivar su tierra, luego, en cuanto la ciudad entró en crisis, fue vuelto a llamar por el pueblo, el que le entregó todos los poderes para que reestableciera la seguridad y la prosperidad. La comparación, aunque delirante, reflejaba la arrogancia de un sector que creía ser la única alternativa de gobierno para Chile.

UNA FUERZA POLÍTICA NOTABLE

Vista con frialdad y teniendo presente otras experiencias, la transición que se iniciaba parecía tan difícil que se intuía condenada a un resultado mezquino. Sin embargo, tuvo éxito. Ello, de modo fundamental, se debió a la fuerza y unidad del movimiento que la impulsaba y a un liderazgo que fue esencialmente colectivo y no de individualidades. Sus componentes más prominentes fueron la Vicaría de la Solidaridad, la readecuación de los partidos, especialmente la Renovación Socialista y la Democracia Cristiana, los *think tanks* creados por los intelectuales de centro e izquierda, la Alianza Democrática, la Central Unitaria de Trabajadores, organizaciones estudiantiles, vecinales, de mujeres, cientos de sacerdotes católicos, la Asamblea de la Civilidad, los Comités de Elecciones Libres y el Comando por el No, para culminar en la creación de la Concertación de Partidos por la Democracia. Estas organizaciones y sus dirigentes crearon, encabezaron o reformaron movimientos sociales, políticos, morales; y la Concertación constituyó la más notable alianza que Chile conociera en más de un siglo, que eligió sucesivamente a cuatro presidentes (Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet) y que enfrentó, unida, todas las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales que tuvieron lugar en los veinte años de su vigencia.

Sus líderes compartían las líneas gruesas de un programa político, lo que les permitió dar continuidad a las acciones esenciales de una transición. Crearon una fuerza poderosa, unida por lazos de camaradería y amistad, fundada en la tolerancia entre personas de orígenes ideológicos distintos y que en el pasado se habían

enfrentado en luchas sectarias. Pero además, y muy importante de recalcar en un periodo en que vivimos una desvalorización de la vida pública, ese movimiento político, social y cultural se encaminó hacia un ejercicio de la política con un sentido de la proporción y la justicia, la búsqueda de compromisos. La política de la Concertación se adecuó, así, a lo que alguien describió como una política secularizada, que se asumía a partir de una ética de la responsabilidad y no de una ética de la convicción; que privilegiaba el logro y la eficacia y no la expresividad y el testimonio; que premiaba el sentido de responsabilidad frente a la voluntad y el desprecio o la insensibilidad por las restricciones; que privilegiaba la cooperación y veía en el conflicto no un valor, sino un dato de la realidad como fuente de problemas a resolver.

¿CÓMO JUZGAR UNA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA?

Después de haber gobernado por veinte años, la Concertación fue derrotada en las presidenciales de 2010 y debió entregar el poder a una coalición de derecha. Asumió Sebastián Piñera, quien gobernaría hasta el 2014 cuando la Concertación volvió al poder en manos de Michelle Bachelet. Al término de su periodo, Bachelet volvió a entregar el poder a la derecha, de hecho, al mismo Piñera quien, a la fecha de este artículo, lleva nueve meses de su segundo gobierno.

¿Está terminada la transición? Consideraremos, con alguna arbitrariedad -pues no es posible fijar una fecha precisa de inicio y término de un proceso tan complejo- que, a treinta años del plebiscito de 1988, ella está terminada y hay elementos suficientes como para que pueda ser evaluada.

Tres son los aspectos principales que habría que considerar para juzgar el avance, éxito o fracaso de una transición. El primero es si ha dado paso a un régimen político democrático estable. El segundo, el grado de justicia con que ha encarado las violaciones a los derechos humanos cometidas por la autocracia que la precedió. El tercero, si ha avanzado en la ampliación de la base material que hace más reales los derechos políticos, sociales y económicos. Una transición será imperfecta si la consolidación democrática se ha hecho a cambio de impunidad. O si la justicia sobre el pasado ha sido sustituida por la venganza o la privación de derechos a parte de la población. O si la conquista de la democracia ha corrido a parejas con un deterioro de la calidad de vida, esto es, con una caída de derechos económicos y sociales de sectores vulnerables. Obviamente, la evaluación de resultados en cada uno de estos aspectos exige un esfuerzo de realismo y equilibrio pues ni en las transiciones ni en las democracias largamente consolidadas es posible exigir logros cercanos a la perfección.

ENTRE LA REGRESIÓN AUTORITARIA Y UNA DEMOCRACIA ESTABLE

El proyecto de una democracia consolidada era una política que tenía variados objetivos e instrumentos. El más obvio de ellos era impedir una regresión autoritaria. Que esa amenaza fuera posible hoy parece inconcebible, pero no era así, como lo probaron, bajo el gobierno de Aylwin, el “boinazo” y el “ejercicio de alistamiento”, en que Pinochet sacó a la calle a tropas en tenida de combate como forma de amedrentamiento al poder civil.

Otro objetivo fundamental era cambiar la naturaleza política de las dos burocracias conservadoras que eran los pilares sobre los que se había construido la Constitución de 1980. La transformación de la Corte Suprema tomó una década. Como se ha dicho, Pinochet, en su último año de gobierno, nombró a nueve de los 17 miembros de la Corte Suprema. El cambio en la composición de la más alta magistratura tuvo su impulso definitivo bajo el gobierno de Frei, cuando en 1997 se aprobó una ley que amplió el número de ministros de 17 a 21; autorizó a que cinco de sus integrantes fueran seleccionados entre abogados que provinieran de fuera de la carrera judicial; hizo obligatoria la jubilación de los jueces a los 75 años, con lo que dio lugar a un efectivo tiraje en la chimenea; e incorporó al Senado en el nombramiento de los más altos magistrados. Al término del gobierno de Frei el cambio en la Corte Suprema estaba cercano a culminar. Prueba de ello es que en 2004 ella ratificó la sentencia que acogía el desafuero de Pinochet por su responsabilidad en los secuestros de una veintena de personas.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas la transformación fue igualmente lenta. El punto inicial es un aparato militar autónomo y desafiante, una de cuyas expresiones simbólicas fue la negativa del general Parera -asunto protocolar, pero una provocación mayor en términos republicanos- a pedir autorización del Presidente para dar inicio a la parada militar y, más grave, los “ejercicios de enlace y alistamiento” y el “boinazo”. Bajo el gobierno de Frei se van a producir hechos significativos que apuntaban a un cambio en la relación civil militar: por ejemplo, la petición de renuncia al general director de Carabineros, Rodolfo Stange, y, la más importante de ellas, la prisión del general Manuel Contreras, jefe de la policía política de la dictadura en los años de su mayor criminalidad. Contreras, con hondas ramificaciones al interior de los cuarteles, desafió a los tribunales de justicia y al poder político internándose en un regimiento, luego atrincherándose en un fundo de su propiedad y finalmente ingresando a un hospital naval donde fue finalmente detenido. El hecho, aparentemente anecdótico, no lo es, pues la experiencia muestra que pocas cosas hay más graves para una dictadura que dejar caer al jefe de su policía política pues ello crea divisiones al interior de los aparatos represivos y un quiebre de la estructura que garantizaba la impunidad. Pienso que la detención,

procesamiento y condena de Manuel Contreras, aunque noticiosamente menos notoria, tuvo mayor importancia política que la detención de Pinochet en Londres.

En 1998 se produjo el nombramiento de un nuevo comandante en jefe, Ricardo Izurieta, época en que va a tener lugar el definitivo ocaso de Pinochet como resultado de su detención en Londres y, más tarde, del descubrimiento de sus cuentas secretas en el Riggs Bank. A Izurieta lo va a suceder Juan Emilio Cheyre, nombrado en 2002, y que encabeza un Ejército distinto, que frente a los pasados abusos a los derechos humanos proclama un “nunca más”, señala que el Ejército pertenece a todos los chilenos y reivindica la figura del General Carlos Prats, asesinado en Buenos Aires por la policía política de la dictadura.

Finalmente, y esencial, la consolidación de la democracia suponía cambios legales y constitucionales que permitieran poner fin a los “enclaves autoritarios”. Para los impulsores de la transición, la ilegitimidad de origen de la Constitución del 80 estaba fuera de dudas. En esas condiciones la pregunta era sobre si una Carta Magna nacida con esa carga podía devenir en legítima. La respuesta es que, en algunos casos, sí. Muchas veces las Constituciones surgen en momentos de divisiones en las sociedades. Un ejemplo citado con frecuencia es la actual Constitución francesa, que dio nacimiento a la Quinta República y que fue, por más de veinte años, desconocida por los socialistas. El caso de Chile es aún más marcado pues las Cartas de 1833 y 1925 surgieron en un contexto de ruptura institucional, y la de 1925, como muy bien ha señalado Sofía Correa, fue impuesta por una combinación Alessandri-Ejército, en contra de la voluntad de casi todos los partidos políticos de entonces.

En 1989, dado que la impugnación de la legítimidad no era posible para la Concertación, la decisión fue iniciar el largo esfuerzo de dismantelar el carácter semántico de la Carta a través de la aprobación de enmiendas que la hicieran compatible con el constitucionalismo democrático. Ese fue un camino con muchos hitos y haremos referencia solo a algunos de ellos⁴.

Las reformas de 1989 se encaminaron a derogar el artículo octavo (la proscripción del Partido Comunista); a disminuir el peso relativo de los senadores designados; a rebajar ciertos quórumos para la aprobación de leyes; a disminuir el carácter “pétreo” de la Constitución, facilitando su reforma; a introducir pequeñas enmiendas en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional que aminoraban su injerencia política y variaban levemente su composición. En diciembre de 2005, cuando Lagos logró la aprobación del último gran paquete de

4. Sobre la naturaleza de la Constitución de 1980, su carácter semántico, ilegitimidad de origen y reformas de que ha sido objeto consultar, Genaro Arriagada, Jorge Burgos e Ignacio Walker, “Una Nueva Constitución para Chile”; Santiago, Uqbar Editores, 2017.

reformas, desaparecieron casi todos los enclaves autoritarios creados en el texto original de la Constitución de 1980.

Es importante reconocer que durante todos los gobiernos de la Concertación nunca flaqueó el empeño por cambiar la Constitución y que fueron casi una decena los proyectos de reforma presentados al Congreso que fueron rechazados por la derecha; por el contrario, con un obscuro pragmatismo, esta aceptó la reforma de instituciones cuando dejó de controlarlas o cuando ellas amenazaban empezar a jugarles en contra, de lo cual un ejemplo fueron los senadores designados.

LA JUSTICIA EN LA TRANSICIÓN

Uno de los problemas más complejos de toda transición es qué hacer con pasados abusos en materia de derechos humanos. El asunto es enfrentado a través de lo que se considera la justicia transicional, concepto que se construye sobre cuatro pilares: verdad, reparación, justicia penal y no repetición⁵.

La justicia histórica o verdad es el resultado de la acción del gobierno de “investigar y establecer los hechos de manera que se conozca la verdad y se la haga parte de la historia nacional”. Una instancia donde se despliega este aspecto de la justicia transicional son las comisiones de verdad que en Chile tomaron la forma de Comisión de Verdad y Reconciliación.

La justicia reparativa o compensatoria es aquella donde el Estado adopta medidas tendientes a reparar, aunque sea parcialmente, a las víctimas, resolviendo el otorgamiento de beneficios previsionales, económicos, prestaciones de salud, subsidios educacionales, reintegro a empleos públicos y otras. Tanto para identificar a las víctimas como para diseñar e implementar estas medidas el Estado de Chile creó comisiones o corporaciones públicas como la Corporación Nacional de Reparación y Conciliación; la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura; y la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura.

Otro elemento fundamental es promover un cambio cultural tendiente a asegurar la no repetición y la afirmación de “nunca más”. En nuestro país esta componente ha emergido de una arquitectura institucional de garantía y tutela de los derechos humanos. En 2009 se creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INHD). En términos de su naturaleza, el INHD se ajusta a los así llamados Principios de París. La protección y promoción de los derechos humanos posee también un

5. Es interesante el trabajo de Ángel Flisfisch, “Gobernabilidad, Derechos Humanos y Justicia Transicional”; Revista Paraguaya de Sociología; año 51, N° 146, julio-diciembre 2014; pp.11-30.

componente ético que tiene como ícono el Museo del Holocausto en Jerusalén, y en este ámbito -guardando las proporciones- existen iniciativas chilenas relevantes, siendo una de ellas el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, inaugurado en 2010, al que se agregan diversos memoriales creados en los últimos años.

Al hacer un balance de estos tres pilares de la justicia transicional -verdad, reparación y no repetición- se constatan en Chile avances significativos. Ni en verdad ni en reparación hay algo equivalente en España, Portugal, Polonia, Hungría, la antigua Checoslovaquia ni tampoco en Brasil o Sudáfrica, menos en Rusia. Obviamente, aunque por mucho superemos a esos países, los esfuerzos por la verdad y la reparación serán siempre insatisfactorios. ¿Quién puede reparar la muerte de un ser querido? ¿Dónde están los restos de cientos de detenidos desaparecidos?

Pero en materia de justicia transicional, la justicia penal es el objetivo más difícil de alcanzar. Ella implica abrir procesos judiciales en contra de los individuos acusados de cometer abusos contra los derechos humanos, su juzgamiento, eventualmente su condena y luego la aplicación y cumplimiento de penas.

En la justicia penal el país fue avanzando a través de actos como la interpretación de normas preexistente -por ejemplo, el efecto permanente del delito de secuestro- y la decisión que otorga primacía a las normas internacionales sobre derechos humanos por sobre las normas del derecho nacional, particularmente por sobre la Ley de Amnistía de 1978. Hay que destacar, además, y positivamente, que en Chile, respecto de pasados abusos en materia de derechos humanos, no ha habido venganza ni ejecuciones sumarias de agentes de seguridad ni de altos dirigentes políticos.

En concreto, el ministro de Defensa informaba que a agosto de 2015, 400 uniformados habían sido procesados por delitos constitutivos de violaciones a los derechos humanos y 138 ya figuraban presos o condenados, incluyendo a 21 generales en retiro. En rigor no conozco transiciones que, en materia de justicia penal, hayan alcanzado esos niveles y uno de los escasos países que lo intentó, luego debió retroceder decretando amnistías bajo el nombre de “leyes de punto final” o de “obediencia debida”.

Siendo, comparativamente, importantes estos avances, siempre resta la duda de si ello ha sido o no un esfuerzo significativo. ¿Se pudo hacer más? Es difícil responder a esta última inquietud. De partida, se trata de un problema general que afecta a todos los países que han superado dictaduras. ¿Por qué hablamos de justicia transicional y no de justicia a secas? Una respuesta es que no estamos hablando de justicia sino de algo distinto. Concretamente, de una realidad construida a partir de dos términos que pertenecen a mundos diferentes. La justicia viene del mundo de los valores; la transición, de la política. Y para complicar más las cosas, ambos términos a veces se mueven en sentidos opuestos e, incluso, a veces coliden.

Para la política, una transición pacífica de la dictadura a la democracia no es un problema puramente judicial. Es un asunto donde la política debe predominar pues ella debe arbitrar entre objetivos variados, a veces antagónicos, y que una sociedad debe plantearse. Por supuesto, uno de ellos es lograr el mayor grado de justicia respecto a pasados abusos. Pero ese, con ser fundamental, no es el único. Está, también, la estabilidad política, el poner fin a una guerra –militar o ideológica–, crear un clima que haga posible el desarrollo económico y el progreso social. Lograr un reencuentro entre posiciones irreconciliables. Sentar a la misma mesa de negociaciones a líderes y grupos que muchas veces en el pasado recurrieron a métodos violentos para impulsar sus ideales o proyectos. Desarmar los grupos armados, las bandas o, al menos, los espíritus. Esa no es una tarea que resuelva una sentencia judicial. Es una tarea noble de la política y también la más incomprendida, que es intentar reestablecer un país posible, donde haya un lugar para amigos y enemigos. Una tarea que es ingrata pues significa aceptar la justicia, pero limitarla “a lo posible”, construir una convivencia política al precio de tolerar lo que hasta ayer no tolerábamos; ofrecer a la gente sencilla, que no son los líderes sino la carne de cañón de las grandes luchas sectarias, un país donde puedan vivir en paz.

En Chile la relación entre estos dos términos, a veces antitéticos, que son transición y justicia, ha marchado, comparativamente a otras experiencias, relativamente bien⁶.

En el caso de Brasil está la ley de amnistía que se aprobó en 1979. Una amnistía espuria pues fue auto otorgada por el régimen militar seis años antes de su término. Han transcurrido casi cuatro décadas y hace apenas dos años la Corte Suprema declaró que la amnistía cubría a todos, incluso a los responsables de torturas. Esta decisión, según lo recuerda Fernando Henrique Cardoso, ha vuelto a calentarse con la creación, 35 años después del término de la dictadura, de una Comisión de Verdad. Ahora, como lo reconoce con candor Cardoso, los integrantes de los grupos represivos “no han ido a la cárcel pero sus carreras se han visto más o menos frenadas”⁷.

Polonia -como todos los países de Europa del Este- simplemente se negó a juzgar penalmente el pasado. La transición ahogó la justicia. Así lo dice el ministro Tadeusz Mazowiecki, que fue uno de los líderes de la oposición al régimen

6. A continuación figuran una serie de citas referidas a Brasil, Polonia, España, Sudáfrica, las que han sido sacadas de Sergio Bitar y Abraham Lowenthal; “Transiciones Democráticas: Enseñanzas de Líderes Políticos”; Galaxia Gutenberg, S. L.; Barcelona, enero 2016. Este libro contiene dos entrevistas, una a Patricio Aylwin y otra a Ricardo Lagos, precedidas por un prólogo a ellas del autor de este artículo.

7. La entrevista completa se puede ver en Bitar y Lowenthal; op. cit.; pp.33-76. La cita mencionada figura en p.62.

comunista y al que Lech Walesa propuso para que fuera el primer Primer Ministro de la transición: "...por eso afirmé que trazábamos una línea gruesa con el pasado y que únicamente responderíamos por lo que hiciésemos a partir de ese momento".⁸ En su exposición ante el Sejm y el Senado, al inicio de la transición, Mazowiecki señaló que ella "implicaba no investigar ni castigar a las personas por los actos cometidos en el pasado. Era algo necesario, ya que los comunistas formaban parte del gobierno y seguían controlando el Ejército y los servicios de seguridad".

Es cierto que mi información en estas materias es limitada pero no tengo conocimiento de un general o jefe de seguridad que en algún país de la Europa del Este o en Rusia haya sido procesado por delitos o crímenes contra los derechos humanos cometidos bajo las dictaduras.

Sobre España, Charles Powell, director del Real Instituto Elcano, dice textualmente:

"Otra iniciativa significativa que requirió un consenso político muy amplio fue la Ley de Amnistía, aprobada en octubre de 1977 (esto es bajo el gobierno de Suárez y por el primer parlamento de la transición), de la que se beneficiaron todos aquellos juzgados por crímenes políticos cometidos contra el régimen franquista, incluidos los terroristas de ETA condenados por asesinato. La ley también garantizaba que no se iniciaría procedimiento alguno contra funcionarios del régimen por las violaciones de derechos humanos que hubieran podido cometer en el pasado, descartándose así la posibilidad de purgar las Fuerzas Armadas, la policía o el poder judicial por este motivo. En los últimos años -continúa Powell- han aumentado notablemente las críticas vertidas contra dicha ley, pero en aquel momento fueron los principales partidos de la izquierda los que la defendieron con especial entusiasmo"¹⁰.

La transición en Sudáfrica ha sido más difícil de entender y más cuestionable en estas materias. F. W. De Klerk, el último presidente del apartheid y la contraparte de Mandela en las negociaciones, expresa de esta manera las limitaciones a la justicia:

8. La entrevista completa se puede ver en Bitar y Lowenthal; op. cit.; pp.385-401. La cita mencionada figura en p.390.

9. Esta exposición es citada por Jane L. Curry en "El Gran Experimento Polaco". Artículo incluido en el trabajo ya citado de Bitar y Lowenthal; p.345.

10. "España: Transición por Transacción". Artículo incluido en el trabajo ya citado de Bitar y Lowenthal; pp. 477 y ss. El párrafo citado figura en la p.484.

“(e)staba a favor de los principios de Norgaard, que distinguen los delitos extremadamente violentos o premeditados, dejando así al margen de la amnistía delitos como el asesinato o la violación... Sin embargo tuve que hacer concesiones en mi partido, dado que los ministros de Policía y Defensa estaban muy preocupados por hechos que yo desconocía... Accedí a regañadientes a aplicar una amnistía amplia sin tener en cuenta los principios de Norgaard”¹¹.

Aunque inspirada en la experiencia chilena, la Comisión de Verdad y Reconciliación sudafricana tenía elementos que la habrían hecho inaceptable para nuestro país. Como lo dice Thabo Mbeki, presidente de Sudáfrica entre 1999 y 2008:

“La solución sudafricana, que tomamos prestada de Chile, fue la Comisión de Verdad y Reconciliación. Todo aquel que contara la verdad y nada más que la verdad podía optar a la amnistía... A los perpetradores les decíamos ‘puesto que han contado la verdad y se han disculpado y arrepentido, comprométase a no cometer de nuevo esos crímenes’. ...Entonces les concedíamos la amnistía”¹².

Una de las razones esgrimidas para las amnistías, indultos masivos o simplemente negación de la justicia penal, ha sido la fuerza de los antiguos aparatos represivos. Así lo dice Felipe González, recordando el inicio de la transición española: “en aquel momento a nadie se le ocurría pensar que estábamos en condiciones de exigir responsabilidades por los crímenes y delitos de la dictadura; era algo inimaginable”¹³. En Polonia, Aleksander Kwasniewsk, otro actor fundamental de la transición y quien sucedió a Lech Walesa como presidente, lo decía así:

“si un día el representante de la oposición se convierte en el nuevo primer ministro o el nuevo presidente del país, no puede cambiar el papel del Ejército de la noche a la mañana. No puede decir que el antiguo ejército está acabado y organizar uno nuevo... Transición significa que es necesario encontrar cierto equilibrio entre el sistema antiguo y el nuevo, pero no es fácil”¹⁴.

-
11. La entrevista completa se puede ver en Bitar y Lowenthal; op. cit.; pp. 420-441. La cita mencionada figura en p.432.
 12. La entrevista completa se puede ver en Bitar y Lowenthal; op. cit.; pp. 442-469. La cita mencionada figura en p.458. Hay que mencionar que la CVR en Chile, a diferencia de la sudafricana, jamás ofreció amnistía o reducción de penas a cambio de confesión alguna.
 13. La entrevista completa se puede ver en Bitar y Lowenthal; op. cit.; pp. 489-521. La cita mencionada figura en p.501.
 14. La entrevista completa se puede ver en Bitar y Lowenthal; op. cit.; pp. 352-401. La cita mencionada figura en p.383.

Ya fuera de las transiciones, una referencia al proceso de paz en Colombia parece pertinente pues la firma de un acuerdo de justicia transicional significó amnistía por crímenes cometidos por los guerrilleros (y los militares); redujo penas; premió con amnistía, parcial, la confesión y aporte a la verdad; y permite a los guerrilleros cumplir penas en recintos que no sean cárceles.

En todos los casos que aquí se han mencionado estamos ante una de las decisiones humanitarias, políticas y judiciales más difíciles e ingratas que se puedan adoptar. En sociedades altamente divididas, víctimas de largas dictaduras o de prolongadas guerras civiles, donde las fracciones se enfrentan cometiendo graves actos de violencia, es probable que la paz o la democracia surjan de un acuerdo entre los bandos políticos en pugna. Estas negociaciones con dictadores o políticos de la violencia han planteado desde tiempos inmemoriales dilemas, angustias y desgarros morales. Hay no poco coraje en estadistas que abandonando una pretendida intransigencia moral y desafiando la incomprensión de muchos, fueron capaces de llegar a acuerdos para lograr la paz y una mayor reconciliación. Nos referimos a personas como Havel, Wallesa, Kwasniewsk, Mazowiecki, Mandela, pero también De Klerk, el último presidente del régimen del apartheid, Aylwin, Adolfo Suárez, Santiago Carrillo, Felipe González y tantos más.

Cuando la comunidad de derechos humanos denuncia la amnistía, lo hace con razón. En efecto, ella es la *no justicia*. Pero el político podrá decir que hay amnistías de distinto tipo y que utilizando algunas de ellas -no todas, pues hay otras que son inaceptables, como por ejemplo sobre crímenes de guerra, genocidio o de lesa humanidad- se puede contribuir a crear un mundo mejor. Es cuestionable reducir la moral política a la sola búsqueda de la justicia o crear un mundo donde toda atenuación de penas constituya una falla moral. Y es una falla ética el doble estándar que lleva a aclamar en un país aquello que en otro no se acepta siquiera discutir.

LA AMPLIACIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Aunque la transición a la democracia fuera solo el traspaso del gobierno desde una oligarquía afirmada en el poder de las armas a otra fuerza, similarmente oligárquica, surgida del voto popular, habría un progreso, pero imperfecto. Aun la democracia más formal -si por ello se entiende una que ofrece garantías y derechos declarativos que el orden económico, con su extrema desigualdad, hace ilusorios- es un avance respecto de la dictadura. Como lo hemos sostenido con Burgos y Walker, contraponer derechos formales y reales es una falacia ya que unos y otros se refuerzan recíprocamente. La democracia tiene un valor en sí misma, pues las libertades políticas y derechos civiles que ella entrega

“le dan al pueblo la oportunidad de llamar fuertemente la atención sobre necesidades generales y de demandar la debida acción del poder público. La respuesta gubernamental al agudo sufrimiento del pueblo a menudo depende de la presión que se ejerza sobre el gobierno y es aquí donde el ejercicio de los derechos políticos (votar, criticar, protestar y así en adelante) puede hacer una diferencia real”¹⁵.

La democracia -y la transición hacia ella- no es una tarea puramente constitucional, política y de justicia penal, sino también de mejoramiento de la calidad de vida de la población pues las libertades básicas, en el decir de John Rawls, pueden resultar meramente formales (incluso anuladas) si hay una injusta distribución de recursos materiales y oportunidades. Una transición que haga avances en materia de libertades políticas estará en deuda si esos objetivos corren a parejas con un aumento explosivo de la inseguridad económica y la pobreza, como ocurrió en largos periodos iniciales de algunas transiciones de la Europa del Este o en algunas fallidas como en Rusia, donde el abandono del totalitarismo corrió, por años, junto con un extremo desorden de la economía, una fuerte caída de los salarios, la destrucción de las pensiones y el incremento del desempleo y la miseria. En América Latina, algunas transiciones abrieron paso a crisis económicas, incluso a hiperinflaciones.

Desde los días iniciales de Aylwin los gobiernos tuvieron una preocupación especial por atender las demandas de los sectores más pobres. También se plantearon, como estrategia en el manejo de la economía, evitar que sus medidas pudieran revivir la alianza del Ejército y los empresarios que había estado en la base del régimen de Pinochet, para lo cual procuraron despejar falsos temores, definir con claridad las reglas del juego y construir acuerdos entre empresarios y trabajadores.

A treinta años de iniciada la transición, considerando los cinco gobiernos concertacionistas y la administración de Piñera, Chile aparecía como el país más desarrollado y estable de América Latina, afirmación que encontraba fundamento en casi todos los indicadores que se consideraran. Su ingreso per cápita era el más alto de la región y la tasa de crecimiento de los cuatro primeros gobiernos de la Concertación más que duplicaba el promedio alcanzado por el régimen militar en su periodo de 17 años. El PIB había subido de 33 mil millones de dólares el año que asumió Aylwin, a 263 mil millones cuando Bachelet dejó el poder en 2017; y el PIB per cápita, de 5.800 a 24.600 dólares¹⁶, esto es, se multiplicó por más de cuatro veces en esos treinta años. La tasa de inflación heredada de Pinochet, que era de 22,1%,

15. “Development as Freedom”. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1999; pp.151-152.

16. Fte. Banco Central-FMI.

ya en el promedio del gobierno de Frei bajó a 6,9% y se ubicó en los siguientes 17 años en el rango del 3,5%.

El Índice de Desarrollo Humano, que evalúa los logros en salud, educación y nivel de vida digno, ubica a Chile como el país con el nivel más alto de toda América Latina¹⁷. El esfuerzo desplegado por los gobiernos para aumentar el gasto social per cápita en educación, salud y vivienda fue notable, al punto que medido en número índice, se elevó de 100 en 1989, a 226 en el año 2006, es decir, más que se duplicó. La esperanza de vida al nacer subió en el periodo de 73,4 a 79,7 años, vale decir en 6,3 años¹⁸. La cantidad de personas en situación de pobreza bajó de un 38,6 en 1990 a un 7,8% en 2013 y lo ha seguido haciendo, pero dado un cambio en la metodología para su cálculo se ha restringido la serie a este último año. El coeficiente de Gini, que se utiliza para medir la desigualdad, indica que ella bajó de 57,3 puntos en 1990 a 47,7 en 2015.

Una inquietud que ha sido muchas veces formulada es si una transición a la democracia debe estar comprometida con una política económica o social en particular. La respuesta es no; ni la transición ni la democracia están asociadas a una política determinada y por tanto ellas pueden impulsar tanto un proyecto socialista, neoliberal, como socialdemócrata o de otra orientación.

Aun aceptando lo anterior, es válida la pregunta: ¿cuál fue, en concreto, la política económica que se impulsó bajo la transición chilena?

Criticar el manejo económico de la transición porque no abrió -en el decir de los partidarios de “la rebelión popular de masas”- paso “a un gobierno democrático avanzado bajo el cual podemos caminar hacia el socialismo” es juzgarla por algo que nunca fue su promesa y, además, por no impulsar una propuesta que habría roto la base política que la sustentaba. A su vez, el manejo económico de esos treinta años se ubicó lejos de las políticas impulsadas por “los gobiernos progresistas” que inundaron la escena latinoamericana bajo la égida de Chávez, Lula, Rouseff, los Kirchner, Ortega, y que se caracterizaron por agresivas políticas de reparto, la creación de fuertes déficits fiscales, el aumento explosivo de la deuda y un manejo heterodoxo, por decirlo de manera benévola, de las principales variables macroeconómicas.

Otra crítica ha sido decir que estaríamos ante una no muy santa alianza de transición política y neoliberalismo económico. Una definición consistente del neoliberalismo diría que, en economía, tiene como rasgos principales la afirmación de un extremo individualismo y un desprecio por la comunidad, la solidaridad

17. UNDP. Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update.

18. Fte. Instituto Nacional de Estadística.

y las organizaciones intermedias; la idea de que el objetivo fundamental de la economía es la creación de riqueza en tanto que su distribución -lo mismo que otras externalidades, como los efectos sobre el medio ambiente- la solucionará la mano invisible del mercado; que los mercados, mientras más libres y desregulados se encuentren, más eficientes serán en la creación de riqueza; también, una extrema desconfianza en el Estado, no solo en el Estado totalitario sino cualquier Estado, lo que lleva a privatizaciones, reducciones de impuestos y el desmantelamiento de sus funciones sociales. Juzgadas sin anteojeras ideológicas, las políticas económicas de la Concertación no encajan, en modo alguno, en los criterios señalados. Ellas, si hubiera que calificarlas, parecen una versión pragmática de aquellas características de la socialdemocracia europea.

UN LEGADO NO RECLAMADO

Es difícil cuestionar la afirmación de que los años que van desde 1988 hasta hoy, desde el punto de vista económico y de indicadores sociales, son el periodo de tres décadas más exitoso que haya conocido Chile en más de un siglo. Es difícil, también, que en términos de los objetivos de consolidación democrática y de justicia la experiencia chilena no sea juzgada como una exitosa transición a la democracia entre las muchas que coparon la escena en los años '70 (España, Portugal) y, en las dos décadas siguientes, en América Latina y Europa del Este.

En 2010 la Concertación fue derrotada en las elecciones presidenciales y sustituida por una coalición de derecha. Cuatro años después, en 2013 volvió al poder para, de nuevo, ser derrotada en 2017. La pregunta obvia es ¿por qué, si las cosas iban bien, experimentó estos reveses?

La explicación más simple y tal vez la más cercana a la verdad es que la transición como proyecto y como épica se agotó. Eso es comprensible si se atiende a que la transición no aspiraba al “fin de la historia” ni a la sociedad perfecta, sino que era un programa acotado a tres grandes objetivos cuyo análisis ha sido el propósito de este artículo. Los grandes proyectos se disuelven en el tiempo por una de dos razones opuestas: porque fracasaron estruendosamente o porque cumplieron su objetivo. Este último sería el caso que nos preocupa. Hacia fines del gobierno de Lagos –y aunque continuarán abiertas heridas que tal vez nunca cerrarán– el país había empezado a ceder paso a otra etapa de su historia. Nuevos problemas surgían, los que obedecían a desafíos y realidades diferentes y que los gobiernos de la época, bien o mal, enfrentaron. Sin embargo hubo, entre muchos, un hecho sorprendente, y es que este periodo exitoso pasó a ser un legado muy poco reclamado, sucediendo lo que un destacado intelectual de derecha describió diciendo que los arquitectos

de esa operación política no trepidaron en asumir “un discurso que echaba por la borda buena parte de sus propias vidas; el rechazo a la transición se convirtió en parte del lenguaje corriente... algo de la mayor importancia ocurrió cuando políticos serios y responsables abandonaron la defensa de sus biografías”¹⁹. Pero este es un asunto que debiera ser objeto de otro artículo.

19. Daniel Mansuy, “Nos Fuimos Quedando en Silencio”: Santiago; Instituto de Estudios de la Sociedad; 2016.