



TRANSICION HACIA LA DEMOCRACIA
EN CHILE E INFLUENCIA EXTERNA:
DILEMAS Y PERSPECTIVAS

Manuel Antonio Garretón

Working Paper #57 - January 1986

Manuel Antonio Garretón is a sociologist, Professor and Researcher at the Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago, Chile. He has been a Visiting Fellow at Oxford University and the Wilson Center, Washington DC, and a Visiting Professor at the University of Chicago. In 1983-84 he was awarded a Guggenheim Fellowship. He was a member of the Latin American Joint Committee of the SSRC and is currently a member of the Council of the Asociación Latinoamericana de Sociología. Among his books are El proceso político chileno (FLACSO, Santiago, 1983); La Unidad Popular y el conflicto político en Chile (Ed. Minga 1983, co-authored with Tomas Moulian), and Dictaduras y democratización (FLACSO, Santiago, 1984). He is a contributor to the volume, Transitions from Authoritarian Rule, edited by O'Donnell, Schmitter and Whitehead. From September to November 1985 he was a Fellow at the Kellogg Institute, University of Notre Dame.

This is a revised version of a paper prepared for the Inter-American Dialogue while the author was staying at the Kellogg Institute.

Abstract

This paper discusses the role of external influence in processes of democratization, concentrating on the case of Chile. The analysis starts off with the internal situation and dynamics, in order to point out possible scenarios of transition and the participating actors. Then the author discusses the limits and dilemmas of external influences on internal processes. The paper indicates the potential areas of external influence, distinguishing between the area of human rights and the processes of transition as such. This work emphasizes the principle that foreign influence is only legitimate if it respects certain parameters and fosters consensual internal processes.

Resumen

Este trabajo discute el papel de la influencia externa en procesos de democratización, concentrándose en el caso chileno. El esquema de análisis parte de la situación y dinámicas internas con el fin de resaltar los escenarios posibles de transición y los actores en juego, luego se indican los límites y dilemas que enfrenta la influencia externa en procesos internos y se señalan los campos de aplicación de esa influencia, distinguiendo entre el plano de los derechos humanos y los procesos de transición propiamente tal. El trabajo enfatiza el principio que la influencia externa sólo es legítima si respeta ciertos parámetros y favorece dinámicas internas consensuales.

Presentación *

Este documento intenta discutir el problema de la influencia internacional, especialmente de las democracias occidentales, en los procesos de transición a la democracia. A partir del principio que son los fenómenos internos los determinantes de estos procesos, nos centramos en el caso chileno. Al hablar de influencia internacional nos referimos tanto a gobiernos como a sectores o instituciones privadas y organismos internacionales también públicos y privados.

En la primera parte examinaremos en forma esquemática la situación actual de transición en Chile. En la segunda parte reflexionaremos sobre algunos límites y dilemas que presenta la influencia externa para apoyar y promover una transición a la democracia en ese país.

El orden de la exposición recoge el principio básico señalado y que también ha sido planteado en los dos informes anteriores del Interamerican Dialogue: "Democracy is not an export commodity; it must be nurtured and developed within each nation. We doubt that any government (perhaps least of all that of the most powerful country in the Hemisphere) can contribute much in a very direct way to building democratic institutions in other countries".¹ Es decir, el elemento

* Agradezco las observaciones de Peter Bell, Juan Gabriel Valdés y Edmundo Vargas. La responsabilidad del trabajo es exclusivamente mía.

¹ "The Americas at a crossroads" Report of the Interamerican Dialogue. (Woodrow Wilson International Center for Scholars, April 1983, Washington D C). Ver también "The Americas in 1984: a year for decision" (May 1984, Aspen Institute for Humanistic Studies, Washington D C).

crucial en todos estos procesos es el desarrollo del movimiento y la dinámica interna de un país y cada influencia externa sólo debe facilitar esa dinámica interna en términos tales que se fortalezca la autonomía de cada nación. Una segunda consideración es que junto al reconocimiento y respeto de las dinámicas internas, no se pueden hacer planteamientos respecto a influencias externas que favorezcan tales dinámicas, sin ubicarlas en el contexto de una compleja gama de principios y contradicciones posibles. Finalmente, la argumentación de este documento se apoya en la hipótesis que hoy existen mejores condiciones para una relación entre dinámica interna y factores externos.

I. La situación actual de transición en Chile: bloqueo y perspectivas

1. No parece necesario insistir aquí en por qué la democracia política aparece en el caso chileno como un valor y un principio irrenunciable y como una condición sine qua non de la solución de los problemas de viabilidad y reconstrucción nacional que el país enfrenta. Baste recordar sólo dos aspectos.

Por un lado, la democracia política ha sido el tipo de régimen con el cual en los hechos, y no sólo en las declaraciones ideológicas o constitucionales y pese a los altos grados de restricción que ella tuvo a lo largo de la historia independiente de Chile, el país se ha identificado. Es más, como se sabe, en este siglo Chile y Uruguay eran los dos países con mayor tradición democrática del continente y

durante más de cuarenta años la democracia política chilena funcionó sin interrupciones, siendo el contexto en el cual se dieron los procesos de modernización económica y democratización social. La demanda democrática se expresa actualmente en las protestas permanentes en sectores sindicales, poblacionales, estudiantiles; en las elecciones en los sindicatos, colegios profesionales, federaciones de estudiantes, donde la abrumadora mayoría se pronuncia a favor de los sectores de oposición al régimen militar; en las encuestas de opinión pública donde más del 90% afirma que los problemas actuales que los afectan sólo pueden ser resueltos con el retorno a la democracia; en el apoyo masivo al *Acuerdo Nacional para una Transición a la Plena Democracia* promovido por el Cardenal Arzobispo de Santiago y suscrito por un amplio espectro de fuerzas políticas y cuyo contenido es igualmente valorado por aquellos sectores que no fueron invitados a su elaboración.² Esta legitimidad de la idea democrática está tan arraigada que incluso Pinochet y la Junta Militar inscriben sus acciones en un discurso que afirma el "establecimiento de una democracia plena" y la Constitución impuesta en 1980, no democrática ni en su origen ni en su contenido, también invoca la democracia como el régimen a que aspira, aunque le introduce diversos calificativos.

Por otro lado, es ya casi obvio que el país vive la peor crisis de su historia, no sólo en términos económicos sino en términos de un tipo de convivencia que amenaza su identidad como comunidad histórica y que plantea enormes dudas sobre su viabilidad futura. Hay una

² En el tercer párrafo de la primera sección se analiza el significado de este documento.

creciente conciencia nacional e internacional que los problemas del país no son de solución posible si no es a través de la liberación y movilización de todas sus energías y, en especial, de su creatividad colectiva. La condición para poder operar técnicamente sobre los problemas es la previa resolución de su dimensión política y no existe en Chile otra fórmula política viable que la democracia política. En tanto que el término del régimen militar y el establecimiento de una democracia política en su reemplazo se retarden, se retardará la resolución de todos los problemas, incluido el de la deuda externa, la cesantía, el estancamiento, la desigualdad, la extrema pobreza, etc. Ello no significa que por sí sola la democracia resolverá esos problemas. Nadie tiene esa ilusión ingenua. Sólo que para que esos y otros problemas puedan ser planteados adecuadamente y para que puedan articularse las diversas demandas en torno a sus soluciones y para que estas soluciones sean viables y legítimas, se requiere un tipo de organización colectiva que sea capaz de superar la fragmentación actual y que se entronque además en la tradición. Y en el caso chileno esa es la democracia política.

En otras palabras, la democracia política no es un valor externo al país que tiene que ser impuesto desde fuera, como puede ocurrir en otros contextos históricos, sino que es el sistema que mejor se adecúa a la historia nacional, a la demanda colectiva actual y a la posibilidad de solucionar la mayor crisis global que el país ha conocido.

2. Y, pese a la tradición y a la urgencia, Chile aparece junto a Paraguay, como el caso más retrasado respecto del término de su

régimen militar y del establecimiento de la democracia, En otras ocasiones hemos hablado de una transición bloqueada.³

Esta situación de bloqueo puede explicarse a partir del análisis de tres factores.

En primer lugar, no existe un proyecto de transición democrática "desde arriba", es decir, desde el gobierno o el régimen. Lo que sí existe es un proyecto, materializado en la Constitución del 80, que intenta mantener la dictadura en los términos actuales hasta 1989 y luego consolidar un régimen propiamente autoritario con la muy probable permanencia de Pinochet en el poder mientras viva. Este proyecto goza hasta ahora de legitimidad en el interior de las FFAA, como único punto consensual fuera de la disciplina jerárquica institucional, y en un muy reducido grupo de civiles. La Constitución de 1980 asegura la "presidencia" de Pinochet hasta 1989, y su reelección a través de un plebiscito unipersonal hasta 1998, la mantención del actual esquema de poder sin modificaciones hasta 1989 y su reemplazo posterior por un sistema político caracterizado, entre otros por los siguientes rasgos: atribuciones fuertes, sin contrapeso efectivo, del Presidente, Congreso de poderes irrelevantes sin funciones fiscalizadoras y en que parte de una de las cámaras (el Senado) es designado y no elegido, exclusión ideológica de los sectores de izquierda, papel tutelar de las FFAA a través de un Consejo de Seguridad Nacional con poderes de veto, imposibilidad

³ Ver para más detalles mis artículos: "Chile: la transición bloqueada" (Mensaje, Enero-Febrero 1985, Santiago) y "La problemática de la transición a la democracia en Chile: una síntesis" (mimeo, Kellogg Institute, Notre Dame, Octubre 1985).

práctica de modificar la Constitución. Dicho de otra manera, no hay aquí un proyecto de aperturas "desde arriba", a la brasilera, que avancen progresivamente hacia un régimen democrático, sino una búsqueda de la consolidación de una dictadura militar personalizada y de la posterior institucionalización de un régimen estrictamente autoritario.

Para este proyecto el régimen tiene a su favor, por una parte, la férrea voluntad de Pinochet de mantenerse en el poder sin ninguna concesión o negociación posible; por otra parte, la cohesión de las FFAA en torno tanto al liderazgo político y jerárquico institucional de Pinochet como en torno a la legitimidad que tiene para ellos la Constitución del 80, único elemento de consenso político que los unifica; finalmente, la dificultad de transformar los descontentos corporativos del sector empresarial y los descontentos políticos de sectores civiles que apoyaron al régimen, en un movimiento político que cuestione la legitimidad de la Constitución del 80 y presione por cambio de régimen. Aunque este último aspecto ha variado algo en 1985, como veremos, se trata de un proceso aún muy complejo y donde no se vinculan aún la "clase económica" y la "clase política" de los sectores de derecha.

En síntesis, no puede esperarse desde el régimen hasta ahora el desencadenamiento de un proceso de transición. Las FFAA actúan dentro de un marco consensual interno que les fija ya los tiempos y mecanismos de retiro del poder directo. Pero esos tiempos son muy largos y esos mecanismos no significan de ningún modo, ni aún cuando Pinochet fuera derrotado en el plebiscito de 1989, el reestablecimiento

de un verdadero sistema democrático. El problema estriba en que la legitimidad de la Constitución del 80 dentro de las FFAA, descartada la viabilidad de una derrota militar, obliga a que un proceso de transición democrática real pase por un cambio de la decisión institucional de las FFAA, lo que siempre es difícil en la medida que tales consensos son muy complejos y delicados. El problema de la transición puede, entonces, reformularse así: cómo forzar un cambio en las FFAA respecto de una decisión ya tomada de cómo y cuándo se retiran.

En segundo lugar, desde la oposición se hace muy difícil el desencadenamiento de un proceso de transición, pese a que no caben dudas de su eventual capacidad para conducir el país una vez instalado un régimen democrático, por cuanto, y esto es obvio, no posee los recursos para ello y está sometida a una situación de permanente represión, y, por otro lado, enfrenta problemas cuya superación es necesariamente lenta y de por sí no asegura el cambio de escenario. Desde ya vale la pena indicar que una transición a la democracia en Chile será, con particularidades propias, relativamente parecida a otras transiciones contemporáneas de dictadura a democracia y se alejará del modelo revolucionario clásico (derrumbe o derrota del antiguo régimen, gobierno provisional, nuevo orden político y social a la vez). Si esto es así, y si como hipótesis altamente probable descartamos el modelo insurreccional y de derrota militar, la tarea de la oposición pareciera ser la de crear un espacio en que se resuelva la crisis de legitimidad definida en términos que una minoría acepta la Constitución de 1980 y la mantención de Pinochet y una mayoría quiere el reemplazo de ambos por un sistema democrático. Esto supone la

alteración de la decisión ya tomada por las FFAA en la Constitución del 80, lo que obliga a la oposición a un doble proceso de transformar su fuerza social en fuerza política equivalente, es decir, a una movilización y presión sociales consistentes, capaces de aislar efectivamente a las FFAA y sensibilizarlas a la crisis nacional, pero al mismo tiempo a usar esa presión y movilización para viabilizar una propuesta de cambio de régimen que dé cuenta de la sensibilidad militar. Se trata así de forzar una voluntad negociadora que no existe y eso supone una fórmula precisa de transición alternativa a la de la Constitución de 1980.

Ahora bien, hasta 1985 la oposición política había carecido de tal fórmula consensual de transición, quizás porque había diversas expectativas respecto de la potencialidad de la situación chilena que unos veían como revolucionaria y otros como simple transición entre dos regímenes, quizás porque se pensaba en la inminencia de una caída de Pinochet después de los procesos de movilización iniciados con las Protestas de 1983 o porque se le atribuían a éstos potencialidades estratégicas que no podían tener. Lo cierto es que no se logró ligar el proceso de movilización social con la reivindicación de una fórmula precisa de cambio (algo así como "elecciones directas" en el Brasil) y esa movilización tendía a desgastarse y a reducirse a núcleos radicalizados de sectores urbanos populares jóvenes.

A lo anterior deben agregarse otros dos problemas que enfrenta la oposición. Uno, que no es de su entera responsabilidad es la dificultad de ligar el *mundo político* propiamente tal con el *mundo social* afectado por procesos de desarticulación, temor,

radicalización visceral y desconfianza de los procesos institucionales. El segundo, es el excesivo peso de los factores ideológicos en la clase política, lo que plantea problemas respecto de consensos más pragmáticos y lleva a exclusiones negativas, por ejemplo respecto del Partido Comunista, sobre lo que volveremos más adelante.

En tercer lugar, en una situación que no hay transición "desde arriba" y que no hay perspectiva insurreccional viable, no basta con una oposición activa sino que es necesario algún tipo de espacio que cumpla dos condiciones: en primer lugar, que permita el libre desarrollo y organización de esa oposición; en segundo lugar, que permita el enfrentamiento institucionalizado entre régimen y oposición. Este fue el rol jugado por el sistema electoral en Brasil o por el plebiscito en Uruguay. En la ausencia de tal espacio, parece necesario la "mediación" (sesgada hacia la democracia) de alguna institución (como el rey de España) o de algún evento externo (guerra o conflicto externo), que se ubican ambos por encima de régimen y oposición ya sea para provocar la creación de un espacio de resolución de conflicto, ya para provocar el retiro automático de las FFAA. En Chile no existen ni el espacio de enfrentamiento institucionalizado entre régimen y oposición ni el rol mediador de alguna institución por encima de régimen y oposición. En la ausencia de éstos, el conflicto permanente entre ambos se resuelve necesariamente a favor de quien controla los recursos de fuerza y hace uso sin contrapeso de ellos.

Hasta 1985, éstos nos parecen los factores principales de bloqueo de una transición a la democracia, los que proyectados hacia adelante permitirían el cumplimiento del proyecto de la Constitución de

1980 y la mantención de Pinochet hasta 1989 y quizás después de esa fecha. Nada de esto constituye una fatalidad, pero la alteración de ese escenario supondría alguna alteración de los factores señalados.

3. En 1985 se producen tres fenómenos, cuyo significado no es unívoco, pero que podrían contribuir quizás a cambiar o, al menos, a flexibilizar el escenario descrito.

Por un lado, la evidencia pública del involucramiento de ramas de las FFAA en crímenes de tipo terrorista contra militantes de la oposición (especialmente comunistas) llevó a importantes disputas entre aparatos represivos, a una mayor independencia del Poder Judicial para investigar y denunciar los crímenes del Estado y a un alejamiento de sectores políticos del régimen aterrorizados ante una realidad que ya no podían pretextar desconocer.

Por otro lado, una creciente movilización electoral en esferas sectoriales (colegios profesionales, estudiantes, etc.) que llevó a una derrota importante de las fuerzas pro régimen, y una mayor politización de estas organizaciones ligando las dimensiones corporativas a demandas por democratización.

En tercer lugar, y esto nos parece el fenómeno principal, en el clima favorecido por los fenómenos anteriores una gestión del Cardenal Arzobispo de Santiago llevó a casi todos los sectores de derecha (con exclusión de grupos muy oficialistas) y a amplios sectores de oposición (excluidos los grupos ligados al Movimiento Democrático Popular, entre ellos comunistas y algunos sectores socialistas) a suscribir el *Acuerdo Nacional para la Transición a la*

*Plena Democracia.*⁴ La importancia de este hecho radica en tres aspectos: 1. El desgajamiento de importantes sectores de derecha (Partido Nacional y Unión Nacional), algunos de ellos estrechamente vinculados al régimen hasta hace poco, respecto del régimen militar, aunque ello pueda no ser totalmente irreversible. 2. La Iglesia aparece en un rol de institución mediadora, más allá de su papel de denuncia y defensa ejercido hasta ahora, lo que como hemos dicho era uno de los déficit de la situación chilena respecto de la transición. 3. Por primera vez, aunque sin el relieve ni las precisiones necesarias, la oposición aparece proponiendo una fórmula institucional de resolución de la crisis de legitimidad, con la idea de un plebiscito, característica de una transición que evita vacíos institucionales. Sobre esto volveremos más adelante. Cabe sí señalar que se volvió a cometer el error de excluir a sectores de izquierda en esta gestión, aunque se dejó la puerta abierta tanto para evitar las exclusiones ideológicas en un futuro régimen democrático como para que estos sectores puedan adherirse más adelante.

En términos de nuestro análisis hay aquí elementos embrionarios que pueden dinamizar un cambio de escenario, pese a la reacción obviamente negativa del régimen, aun cuando no sea descartable la reversibilidad o empantanamiento de los mismos. Ello nos lleva a analizar los factores necesarios de desarrollar y potenciar en la actual situación chilena en relación a la transición democrática.

⁴ Publicado, entre otros, por *Las Últimas Noticias*, 27 de Agosto de 1985.

4. Es evidente que hay diversos factores que afectan un cambio posible de escenario y que es difícil privilegiar alguno. Por otro lado, hay también condiciones generales, ligadas básicamente al imperio de los derechos humanos, de las libertades públicas y la capacidad de organizarse y comunicarse, que, siendo valores por sí mismo, juegan un papel fundamental en acelerar o coadyuvar a un proceso de democratización. En ese sentido, las luchas sectoriales o globales por liberalizaciones, espacios públicos (entre los cuales la prensa y la TV parecen ser elementos claves), término de violaciones a derechos básicos, siguen siendo elementos cruciales y todo apoyo a ellos parece igualmente importante. Sin embargo, pareciera necesario destacar, al menos, algunos factores que inciden directamente en el problema del término del régimen militar y el desarrollo de un efectivo proceso de transición.

A este respecto, cabe indicar que este problema de término de régimen y de inicio de transición se plantea de manera distinta si se acepta o rechaza la pretensión del régimen, y de algunos sectores de derecha, de mantener la situación hasta 1989. Para algunos, de lo que se trata hasta entonces es de fortalecer la oposición, lograr concesiones importantes del régimen y crear entonces condiciones que hagan imposible la continuidad de Pinochet más allá de 1989 y obliguen a los cambios constitucionales necesarios para asegurar elecciones democráticas en esa fecha. Hay importantes núcleos dentro y fuera del país que ven esto como el único camino "realista" dadas las condiciones actuales y que plantean entonces concentrar todas las acciones en esa meta. Sin negar que éste es un escenario probable, la

gravedad de la crisis actual y la demanda social por cambio, obligan a superar el inmovilismo y ensanchar el campo de lo posible, lo que, por otra parte, incluso generaría mejores condiciones para 1989 en caso que fallara esta hipótesis alternativa. Se trata, entonces, de jugar la hipótesis que un cambio de régimen y un proceso de transición son no sólo necesarios y urgentes, sino también posibles antes de 1989 y que los plazos impuestos por la Constitución de 1980 no son una fatalidad a la que haya que adaptarse desde ahora. Por supuesto que el margen de tiempo para esta segunda hipótesis es muy estrecho.

Más allá de los aspectos generales que dicen relación con el contexto del respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas, cabe destacar tres factores relacionados con la hipótesis de término del régimen militar y transición antes de 1989.

En primer lugar, parece ya un lugar común afirmar que con Pinochet no hay transición posible a la democracia. Pero si a esto se le añade el respaldo de las FFAA en términos de su legitimidad jerárquico institucional y del marco constitucional de 1980, y, por otro lado, la también reconocida voluntad de permanecer en el poder hasta su muerte (siguiendo el modelo franquista) no se avanza mucho con esta afirmación. Es necesario plantearse las fórmulas posibles de su salida, si se descarta la derrota militar o su muerte por cualquier causa. Y en ese sentido, una fórmula de salida debe tomar en cuenta, por un lado, la legitimidad que tiene al interior de las FFAA y el bloque de apoyo al marco constitucional del 80 y, por otro, la necesidad de evitar un vacío institucional que lleve a las FFAA a matener la institucionalidad vigente o a perpetuarse en el poder. Además, esa

fórmula no debe ser vista automáticamente como un derrota política, aunque conduzca a ella. Por parte de la oposición, esa fórmula político institucional, debe garantizarle que ella lleva al establecimiento de una democracia política en el caso de ser apoyada su opción. Ya hemos dicho que hasta ahora la oposición careció de un diseño preciso de transición y que uno de los elementos positivos del *Acuerdo Nacional* era que ahí se formulaba una idea de plebiscito. La fórmula de un plebiscito entre la Constitución del 80 y una alternativa, supuesta todas las condiciones de ecuanimidad que debe cumplir un proceso como éste y que obviamente no se cumplieron en 1980 ⁵, tiene la ventaja de llenar los requisitos que hemos señalados y no imponer condiciones de vencedor obligado desde la partida, lo que en la situación actual no pareciera que las FFAA aceptarían. Es también un diseño que puede concitar apoyos externos intachables de intervención y que favorece el papel mediador de instituciones como la Iglesia, en la medida que se trata de un fórmula de arbitraje y no de victoria o derrota automática de uno de los bandos. Los supuestos de una fórmula como ésta son: por un lado, que en un enfrentamiento institucional y con reglas del juego ecuanímes las fuerzas democráticas triunfan, cosa que no pueden hacer hasta ahora sin espacio institucional de enfrentamiento o por la vía insurreccional; por otro lado, y, para no caer en la ingenuidad, es obvio que una fórmula como ésta no sería aceptable en un principio por el régimen a menos que la viera como la única salida política en un momento dado, lo que

⁵ El criterio obvio para calificar estos criterios es la aceptación o no por parte de la oposición de participar en el plebiscito, como también el juicio de instituciones como la Iglesia.

implica que en torno a una fórmula como ésta que hay que organizar la movilización y presión sociales a través de diversas fórmulas que pueden incluir la paralización parcial o global de actividades; finalmente, que aun cuando una fórmula como ésta no logre imponerse, su solo planteamiento consensual por la oposición originaría un tipo de movilización y desestabilización del régimen que generarían condiciones para otras fórmulas posibles o para otros escenarios de transición. Es evidente que no basta una simple fórmula de transición, que son necesarios otros procesos como la percepción de la crisis en las FFAA, la erosión del bloque civil de apoyo, etc., pero todos éstos son factores que no se potencian sin diseño de salida que evite el vacío institucional, sino que a veces pueden contribuir a la mayor rigidez del régimen y a su mantención "bunkerizada".

Un segundo elemento que hemos señalado contribuye a la situación de bloqueo de la transición a la democracia en Chile, tiene que ver con los problemas enfrentados por la oposición en cuanto a su unidad. No se trata de caer en el mito, negado por la experiencia histórica, que la unidad de la oposición asegura automáticamente el término de la dictadura. Aceptando el carácter tan ideologizado de la política chilena, ese consenso opositor no revistirá quizás fórmulas orgánicas sino que debiera concentrarse en dos puntos: un diseño de término del régimen militar o fórmula precisa de transición, del tipo de la aquí insinuada, y un conjunto de operaciones de movilización necesarias en torno a esa fórmula.

Hay aquí dos problemas que cabe mencionar. El primero concierne a la izquierda marxista-leninista y, especialmente, al

Partido Comunista y puede resumirse de la siguiente manera: 1. El Partido Comunista fue hasta 1973, y no hay nadie ni nada que pueda mostrar lo contrario, un Partido que aceptó las reglas del juego democrático y contribuyó ampliamente al desarrollo de la democracia chilena. 2. Tanto su historia como su representatividad de ciertos sectores populares y su implantación en ellos, hacen imposible que en un futuro régimen democrático se pueda prescindir de su participación e incorporación, lo que es aceptado incluso por ciertos sectores conservadores. 3. La exclusión del PC de acuerdos de transición, pretextando su línea actual de promoción de "todas las formas de lucha contra la dictadura incluída las formas violentas" y la posibilidad que su inclusión impida la presencia de otros sectores necesarios para desestabilizar al régimen, no corresponde a la realidad y es contraproducente, por cuanto: a) este rechazo a acuerdos con el PC existió antes del viraje de línea del PC en 1980 motivado por otro tipo de cálculo político b) los rechazos de sectores de derecha a acuerdos con la oposición se han debido a otros factores y se han modificado también por otros factores c) la exclusión del PC aleja de acuerdos amplios a otros sectores de la izquierda y fragmenta más a la oposición. 4. El cambio de línea del PC en 1980, motivado por diferentes razones, tiende a exacerbarse en función directa de su aislamiento del resto de la oposición, de modo que dado el debate interno de ese partido, una de las formas de estimular a sus sectores no insurreccionales y más tradicionales es precisamente el no aislamiento del PC y su incorporación en alianzas amplias. 5. Si hay consenso que el PC no deberá ni podrá ser excluído en una futura

democracia, no hay ninguna razón de principio o táctica para excluirlo ahora de acuerdos en torno a una propuesta de transición y las operaciones necesarias para ello. Al igual que en el caso de España, no hay veto militar posible a esto si hay un acuerdo de la clase política al respecto.

El segundo problema concierne a la derecha. Cabe distinguir aquí entre lo que puede llamarse la "derecha política" y la "derecha socioeconómica". Respecto de la primera, es evidente que el último tiempo se dieron pasos importantes hacia su distanciamiento respecto del régimen lo que se materializó en la suscripción del *Acuerdo Nacional*. Sin embargo hay aún tres problemas, en relación al tema de la transición, no resueltos. Por un lado, pareciera que estos sectores no se plantean una transición antes de 1989, sino que concentran sus preocupaciones en crear condiciones para evitar la continuación de Pinochet en 1989 e ir modificando desde ahora el marco constitucional para tener elecciones democráticas en esa fecha. Por otro lado, se mantiene un veto a todo tipo de acuerdo con ciertos sectores de izquierda, particularmente el PC. Finalmente, no está clara la capacidad de convocatoria que esta derecha política tenga en la "derecha socioeconómica" respecto de alejar a ésta del régimen y hacerla participar en presiones por cambios políticos. Estos sectores económicos y sociales de derecha, la clase empresarial, han mostrado siempre una gran debilidad ideológico-política y permanecen encerrados en la pura defensa de sus intereses corporativos sin ligarlos consistentemente al tema del régimen político y sus cambios.

Es evidente que la Democracia Cristiana juega un papel crucial en las alianzas políticas de la oposición y pareciera que su propia actitud frente al Partido Comunista, en vez de flexibilizar las posiciones, refuerza los vetos de derecha. Es muy probable que en ella recaiga la responsabilidad de flexibilizar y pragmatizar las alianzas y de evitar las exclusiones en los consensos opositores, a las que ha contribuido principalmente hasta ahora.

El tercer factor o elemento que cabe considerar en un desbloqueo de la transición es la ampliación y fortalecimiento del papel de las "instancias mediadoras" que, por encima de régimen y oposición, permitan dinamizar una situación hoy día cerrada y sin otra perspectiva que su autorreproducción. El papel jugado por la Iglesia en el *Acuerdo Nacional*, pese a las limitaciones ya señaladas, fue crucial y muestra hasta qué punto en una situación como la chilena ella no puede reducirse sólo a una acción de denuncia y defensa de los derechos humanos por fundamental que ésta sea. Su papel de instancia de negociación "sesgada" hacia la democracia debe ser estimulado sin que ello signifique aceptar su ingerencia en las opciones concretas de la oposición. En otro plano, y con mayores limitaciones, lo dicho se aplica también en parte a otras instituciones e influencias.

5. Nos hemos detenido largamente en el análisis de la situación chilena de transición porque ello era estrictamente necesario para un enfoque que quiere enfatizar tres puntos respecto de las posibilidades de influencia externa: a) La especificidad de esta influencia supone el reconocimiento de una dinámica interna; b) Hay que distinguir

influencias externas que se refieren al mejoramiento de las condiciones de vida y acción en el seno de los regímenes militares (todo el tema de denuncia de violaciones de derechos humanos y de defensa y promoción de estos mismos), de aquéllas que se refieren a un cambio de régimen o al término de una dictadura y de aquéllas que más adelante se refieren a la consolidación de una democracia reconquistada. Ello supone el conocimiento del escenario y los factores de cada uno de estos procesos, concentrándonos nosotros en los dos primeros; c) Se puede afirmar hoy día que hay un escenario potencial de cambio o transición y había que destacar sus elementos cruciales, porque éstos actúan como condiciones de cualquier influencia externa.

II. Límites y dilemas de la influencia externa

1. Es evidente que la lucha de los países dependientes por su mayor autonomía le ha dado a los principios de no intervención en asuntos internos de otros Estados y de autodeterminación, un carácter de conquista a defender irrestrictamente. Al igual que los principios de la democracia política, ellos no son transables ni siquiera en una situación en que su violación pudiera jugar a favor de otros valores e intereses importantes y legítimos. En ese sentido parece claro que no es aceptable un tipo de intervención directa, como el que los EEUU han acostumbrado a hacer en América Latina incluido el derrocamiento de Allende en 1973. Ningún opositor a Pinochet quisiera que él fuera "sacado" o derrocado por una intervención externa y que su país se

convirtiera en una especie de marioneta de otros intereses que un día puede jugar a favor y otro en contra de los que son propios al país y expresados por su voluntad colectiva interna.

Por otro lado, como ha señalado realístaamente O'Donnell, la dicotomía "intervencionismo no intervencionismo" puede parecer abstracta en las relaciones contemporáneas entre Estados-Naciones. Lo que importaría sería, en un determinado momento histórico condicionado por la "relación de fuerzas y el estado político y ético de la opinión de los actores involucrados", los ámbitos legítimos de influencias externas y los límites intolerables de ellas.⁶ La verdad es que los países dependientes están siempre sometidos a influencias y presiones externas. El criterio principal para valorarlas es si ellas van en el sentido, a cada paso, de fortalecer o disminuir la autonomía nacional o la capacidad de autodeterminación. Un ejemplo del uso permanente de influencias y presiones externas en el caso chileno fue la abstención de los EEUU en el voto a préstamos del BID y del Banco Mundial a Chile a comienzos de 1985 y luego su apoyo posterior a mediados del mismo año a dos préstamos del Banco Mundial condicionado (formal o informalmente) al levantamiento del Estado de Sitio. Como se sabe, este levantamiento fue acompañado de la mantención de otros estados de emergencias y del alto nivel represivo del último tiempo. Lo que cabe preguntarse, entonces, es precisamente en qué sentido se usa la influencia externa y es obvio que en este caso no se usó plenamente en el sentido del fortalecimiento de

⁶ G. O'Donnell, "América Latina, Estados Unidos y Democracia. Variaciones sobre un viejísimo tema" (Kellogg Institute, Notre Dame, Working Paper, 19, Mayo 1984).

la autonomía nacional, sino en términos de intereses de preservación de buenas imágenes u otros (aun cuando el mero levantamiento del Estado de Sitio fuera positivo en sí).⁷

La legitimidad del uso de la influencia externa depende, entonces, del apoyo que se dé a tendencias y demandas de autodeterminación y de autonomía nacional. En ese sentido pareciera siempre conveniente ligar estas influencias a factores internos, por un lado, y, por otro, a acciones multilaterales que minimicen el peso intervencionista de Estados cuya relación de poder con el país en cuestión es demasiado asimétrica. La máxima que debería guiar tales influencias y presiones, inevitables en el mundo contemporáneo, es el fortalecimiento de las fuerzas y actores internos en términos que permitan la expresión auténtica de la voluntad nacional. Es eso lo que está presente en la hoy común aceptación de la influencia externa en lo que concierne al respeto de los derechos humanos básicos, independientemente del sistema político de cada país. También aparece como legítima una influencia que respete y apoye dinámicas internas que permitirán o fortalecerán regímenes sustentados en ese respeto a los derechos humanos y en la voluntad nacional expresada de acuerdo a los valores y mecanismos que cada país consensualmente define, independientemente de su sello ideológico.

Cabe recordar que en el sistema interamericano están consagrados los derechos humanos básicos que todas las naciones

⁷ Ver la discusión al respecto en el "Prospects for a democratic transition in Chile" (Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of Foreign Affairs. House of Representatives. 95 Congress. 1st Session, July 16, 1985).

deben respetar, y que en la Carta de la OEA se consagra el régimen democrático representativo. La democracia política aparece como una aspiración común de las naciones que conforman este sistema. Ello, por ejemplo, llevó a la OEA en 1978 a pronunciarse contra el régimen de Somoza en Nicaragua. Hay en esto el reconocimiento implícito que la democracia en cada país es el interés de todos y que la presencia de dictaduras especialmente militares genera problemas de seguridad en el resto de las naciones en la medida que fortalece las posiciones autoritarias internas (dicho brutalmente, el éxito en la mantención de una dictadura militar estimula las concepciones y actores golpistas y autoritarios en otros países, especialmente en aquéllos en que los militares se retiraron del poder como exigencia ante su fracaso). Por otro lado, la existencia de dictaduras dificulta también la acción conjunta de América Latina en cuestiones como la deuda externa y, en general, en la relación con los países desarrollados, lo que no hace sino demostrar la inseparable relación entre los fenómenos económicos y los políticos.

Respeto a los principios de no intervención y autodeterminación, privilegio de la acción multilateral, desarrollo de los principios comunmente compartidos, parecieran ser los parámetros y límites que debieran guiar las influencias externas que expresan la interdependencia (generalmente asimétrica) entre las naciones contemporáneas.

2. La experiencia histórica muestra que las influencias y presiones externas tienen muchas veces efectos ambiguos que no siempre son

tomados en cuenta por sus promotores. En ese sentido, hay acciones simbólicas de castigo, censura o aislamiento a regímenes dictatoriales, necesarias e indispensables de tomar por una comunidad internacional en determinados momentos de la conciencia universal, que sin embargo rigidizan esos mismos regímenes y les permiten su mantención amparados a veces en esas mismas acciones que buscaban un objetivo contrario. Ello tiende a producirse especialmente en casos de dictaduras personalizadas (el ejemplo del franquismo viene a la mente) y, sobre todo, cuando dichas acciones simbólicas son "compensadas" con formas de apoyo indirecto que indican un doble mensaje. Así, pareciera que la necesidad ética, política y psicológica de este tipo de acciones debiera tomar en consideración también dimensiones instrumentales respecto de los resultados.

Por otro lado, y sin duda se trata de un tema bien delicado, hay que distinguir operacionalmente entre influencias externas que tienden a denunciar y evitar violaciones de derechos humanos, de aquéllas que inciden en un cambio más profundo de régimen, siempre dentro de los parámetros señalados en el párrafo precedente. En efecto, las influencias en favor de derechos humanos pueden resolver en forma muy importante situaciones gravísimas, y contribuir a la salvación concreta de personas, grupos y sectores sociales. Esto no quita que estas influencias son muchas veces aceptadas tácticamente por el régimen militar o dictadura en cuestión, ya sea para adaptarse a la nueva realidad creada y sobrevivir como régimen, ya sea incluso para "ganar tiempo" en espera de mejores condiciones que permitan

retrotraer la situación al estado anterior a las acciones externas.⁸ En otras palabras, estas influencias, no sólo necesarias e imprescindibles desde el punto de vista de la conciencia de la comunidad internacional involucrada sino también desde el punto de vista del mejoramiento real de la situación al interior del régimen militar o dictadura en lo que respecta a la vida y derechos de miles de seres humanos, no se ubican necesariamente en la línea del término de ese régimen sino, en la práctica, en la línea de transformación y adaptación de ese mismo régimen. Este es un dilema del cual es difícil, sino imposible escapar. Por ello, también la influencia externa se orienta a veces, siempre en los parámetros indicados anteriormente, en términos específicos de cambio de régimen (el ejemplo ya citado de la OEA respecto de Somoza en 1978). Ello puede no ser siempre posible, dependiendo de la situación interna en esa dictadura. Pero la condición a nuestro juicio para ejercer una influencia de este segundo tipo es que ella se engarce en alguna dinámica interna, en algún escenario potencial o en desarrollo, querido por los actores internos. Vale la pena señalar que en la medida que estas influencias apoyadas en dinámicas externas tienen carácter instrumental y no sólo simbólico, es decir, buscan un resultado, pueden a veces tener que pagar un precio simbólico por parte de quienes las promueven, cual es algún grado reconocimiento del régimen en el que se quiere influir, por cuanto su solo desconocimiento o negación puede no ser la mejor manera de influir.

⁸ Ver el planteamiento de M. Falcoff en "Prospects for a democratic. . ."
. "op. cit.

De nuevo hay aquí un complejo balance entre elementos simbólicos e instrumentales, entre denuncia o aislamiento y posibilidades de influir, que no puede resolverse en abstracto sino en términos de situaciones y climas históricos específicos. Parece en este sentido que los aislamientos y denuncias, para no producir efectos contrarios, deben acompañarse de las fórmulas o escenarios de cambio que promueven las fuerzas democráticas internas.

3. En términos específicos del caso chileno analizado, es evidente que las relaciones con los EEUU y el papel que este país juega, subordinado siempre a las dinámicas internas, ocupan un lugar relevante.

El problema que cabe plantearse aquí es si existe un real interés en las esferas del gobierno norteamericano por hacer avanzar la democracia en Chile. Contrasta en ese sentido, para citar ejemplos recientes, la actitud del gobierno de Reagan de abierta intervención en Nicaragua para imponer un tipo de solución "externa" no afincada ni en la tradición histórica de ese país ni en dinámicas internas, o las gestiones realizadas en Filipinas, con la ambigüedad frente al régimen militar chileno, luego de un amplio apoyo a éste hasta hace poco. En los mismos días que un enviado norteamericano se hacía presente ante el dictador filipino para exigir ciertas garantías democráticas, un general norteamericano Presidente de la Junta Interamericana de Defensa, en Santiago, alababa el carácter salvador para la seguridad hemisférica que tenía la dictadura de Pinochet. Pareciera que el interés del gobierno norteamericano por la democracia queda

estrictamente supeditado a los cálculos respecto de la "amenaza comunista" y es ello lo que gatilla sus acciones y presiones para que un país se mueva hacia un sistema democrático. Lo mismo puede aplicarse al caso de Paraguay.

De hecho, excepto durante el gobierno de Carter, donde la influencia se concentró necesaria y positivamente en la esfera de los derechos humanos y en la contención de la violencia del régimen sin que hubiera aún dinámica interna propia de cambio o transición, se puede decir que ha habido desde el golpe militar de 1973 apoyo directo o indirecto al régimen por parte del gobierno de los EEUU.⁹ La "diplomacia silenciosa" establecida por la administración Reagan así fue vista por Pinochet y fue acompañada por el apoyo ostentoso del Embajador norteamericano en Chile. Sólo desde hace algún tiempo la posición del gobierno estadounidense ha sido un poco más ambigua y portadora de un doble mensaje de legitimación y crítica. Por un lado, se ha aceptado el marco constitucional del 80 como "principio de una transición democrática", se han mantenido los programas militares del tipo UNITAS, se apoya en general la política económica, se hacen a menudo declaraciones sobre el régimen como salvador ante la amenaza marxista, se piensa que es un mal menor ante la alternativa comunista, se rechaza toda participación comunista futura, con lo que se refuerza la posición más "dura" en el régimen. Por otro lado, se apoya el *Acuerdo Nacional para una Transición a la Plena Democracia*,

⁹ Una reciente síntesis y evaluación de la política norteamericana hacia el régimen militar chileno en P. Bell, "Democracy and double standards: the view from Chile" (World Policy Journal, Vol II, Nº 4, Fall 1985).

se insinúa la necesidad de un diálogo entre gobierno y oposición, se piden pasos formales que garanticen el avance a la democracia como el reconocimiento de la libertad de prensa y el derecho de organización política, se condicionan algunos préstamos a medidas de mejoramiento de la situación de derechos humanos y libertades públicas, como el levantamiento del Estado de Sitio, aunque tales medidas puedan ser rápidamente revertidas. Así, el gobierno de Reagan busca el mejoramiento de ciertas condiciones parciales en el seno del régimen militar chileno, lo que, a su vez, permite legitimar la acción norteamericana en otras regiones. No es que no se haga uso de la presión o influencia, ya lo hemos indicado, sólo que no se ejerce en la dirección de una democratización efectiva. De ahí el carácter ambiguo y contradictorio de esta política, pero que refuerza la situación existente y su proyección hasta 1989 al menos.

4. Hay dos posiciones o dos lógicas en relación a la influencia externa frente a la situación chilena de transición. La primera es la aceptación de la imposibilidad de cambiar el escenario político antes de 1989, optimistamente, o, en su versión pesimista, mientras viva Pinochet, quien se mantendría hasta entonces en el poder. Mientras tanto, la influencia externa debe, en esta posición, combinar sanciones contra las violaciones a los derechos humanos, la diplomacia silenciosa para obtener algunas concesiones y el fortalecimiento de las fuerzas alternativas para que puedan hacerse cargo del país en el futuro. La segunda, por el contrario, enfatiza la necesidad de mantener la presión persistente sobre el régimen en

términos de debilitarlo y permitir la acción de las fuerzas internas. Se trata aquí de un principio general sin traducción específica para determinadas situaciones históricas.¹⁰ El surgimiento interno de un escenario alternativo potencial en Chile que apunta a una efectiva transición, al que nos hemos referido, en una situación de alta dependencia y vulnerabilidad, permite replantear el problema de la influencia externa a partir de la distinción que hemos insinuado: procesos de mejoramiento de la situación de derechos humanos, por un lado, y procesos de cambio de régimen y transición, por otro. Ello aceptando que las influencias externas sólo pueden ejercerse dentro de ciertos parámetros que hemos indicado y guiadas por los principios de no intervención y autodeterminación.

Respecto del mejoramiento de la situación de derechos humanos, la influencia externa cumple diversas funciones: a) Resolver situaciones específicas de violaciones de derechos humanos, a través de la denuncia, la publicidad, la gestión directa o indirecta, formal o informal. Si bien este tipo de acción no resuelve una situación institucional o estructural sino que es por su esencia puntual, cabe recordar la importancia que ha tenido hasta ahora en la solución de muchos casos y la salvación de innumerables personas, a veces por el sólo hecho de mostrar que se sabe de un caso que se ha tratado de ocultar. Tampoco puede despreciarse el efecto de más largo plazo que acciones de este tipo tienen. b) Elevar pagar los "costos" de la represión para el régimen y reducir los niveles de impunidad. Muchas de las violaciones de los derechos humanos se amparan en el secreto y

¹⁰ Ver estas posiciones en "Prospects for a democratic. . ." op. cit.

en el desconocimiento de ellas por parte de la opinión pública nacional (la que está sometida a restricciones y censuras de prensa e información) e internacional. Quizás muchas de estas violaciones no puedan ser evitadas por acciones externas como las indicadas en el punto anterior, pero éstas y la información que se da de tales violaciones tienden a crearle al régimen militar mayores dificultades para repetir las en el futuro y a debilitar su sensación de impunidad.

c) Promover un marco institucional de mayor vigencia de derechos humanos y libertades públicas. A diferencia de lo anotado en el primer punto, aquí se obtienen modificaciones en la situación más general aunque, como lo hemos dicho, eso no significa necesariamente un cambio de régimen; pero un mejoramiento de la situación de derechos y de libertades públicas, una atenuación de la pauta represiva, implican fortalecer las condiciones de acción de las fuerzas democráticas y de sus relaciones con el conjunto de la sociedad.

d) Apoyar o fortalecer las organizaciones que en el país promueven derechos humanos y aislar a las que aparecen vinculadas a su violación. Parece obvio que la influencia externa en torno a los derechos humanos debiera hacerse en apoyo a la labor tanto de las organizaciones más globales de defensa y promoción, y que debieran evitarse acciones que respalden a instituciones ligadas a las violaciones de aquéllos.

e) Fortalecer las acciones internacionales concertadas en torno a los derechos humanos y las instituciones u organizaciones internacionales respectivas, lo que puede hacerse más fácilmente en un contexto generalizado de consolidaciones

democráticas en el continente y de la disminución radical del número de dictaduras.

Respecto de la influencia externa en lo que se refiere a un proceso de transición democrática, no debe olvidarse que tal influencia no puede ejercerse para determinar modos específicos de transición, lo que corresponde a cada país definir, sino para facilitar las dinámicas internas consensuales permitiendo el pleno desarrollo de la autonomía nacional.

De acuerdo al análisis realizado sobre la situación chilena de transición, pareciera que al menos hay tres campos en que la convergencia de valores universales y de factores internos permiten una influencia externa consonante con los principios que aquí se han enunciado. a) Hemos dicho que una fórmula que permita la modificación del marco constitucional autoritario de 1980 y evite el vacío institucional, tal como un plebiscito con condiciones adecuadas, aparece hoy como una solución consensual en la oposición, ecuaníme apoyada por instituciones como la Iglesia y permitiendo el desencadenamiento de una efectiva transición a la democracia. Las demandas internacionales por "pronto restablecimiento de la democracia en Chile", pueden, dadas las condiciones internas, especificarse en esta fórmula, lo que implicaría dejar el tono genérico y aceptar los mecanismos que ya están en juego en el país. Ejercer la influencia en este sentido es sólo ratificar una voluntad nacional. b) En relación a las fuerzas de oposición al régimen militar, otro de los factores de bloqueo que hemos analizado, la influencia internacional debiera evitar dos tipos de acciones: por un lado, la vinculación de la

problemática de la lucha contra el régimen militar y por restablecimiento de la democracia en Chile con el conflicto Este-Oeste, y ello atrañe principalmente a los EEUU; por otro lado, complementario a lo anterior, la división entre "oposición democrática" y "no democrática", la que tiene efectos no sólo en el plano político sino social, especialmente el sindical. Ambas acciones tienden a confluir en la división de la oposición política y social y en la exclusión del Partido Comunista y sectores socialistas. Ya hemos indicado el efecto negativo de estas exclusiones, en las que a veces la influencia internacional ha jugado un papel reforzante, con lo que se reproduce la situación actual. En este sentido, una reversión de este rasgo de la influencia externa puede tener un importante efecto en el desarrollo de relaciones pragmáticas entre los opositores al régimen militar que eviten las exclusiones. c) Un tercer campo de aplicación de la influencia internacional legítima concierne al reforzamiento de las instituciones de tipo mediador a las que nos hemos referido y al aislamiento de instituciones que mantienen el statu quo autoritario.

Conclusión

Este documento se ha concentrado en la discusión del papel de la influencia externa o internacional en un proceso de transición a la democracia en Chile, en términos generales.¹¹

El principio seguido ha sido identificar la problemática actual de la transición, el escenario posible de ella y los actores en juego, para luego considerar los límites y dilemas de la influencia externa y sus campos de aplicación, distinguiendo entre aquella influencia dirigida a mejorar la condición de los derechos humanos bajo el régimen militar y la dirigida a los procesos de transición propiamente tal, reconociendo siempre que éste es un proceso de decisiones básicamente interno. A lo largo del trabajo se ha argumentado sobre la necesidad de que tal influencia prescinda de signos ambivalentes respecto de una transición democrática, se enmarque en ciertos parámetros, se ligue a las dinámicas consensuales internas, favorezca el principio de autodeterminación y respete el de no intervención.

Pensamos que el método seguido es válido para analizar otros casos de regímenes autoritarios y la influencia externa frente a ellos. Se trata de indentificar en cada caso la situación interna de transición, los escenarios potenciales alternativos con sus correspondientes

¹¹ No cabe aquí un análisis de formas y mecanismos concretos. Refiriéndose al caso más general de América Latina, G. O'Donnell, art. cit., y M. Cavarozzi ("Estrategias para la reconstrucción y protección de la democracia en Sudamérica", mimeo, Interamerican Dialogue, Septiembre 1985), han sugerido diversas fórmulas de acción internacional para promover y defender las democracias, que se enmarcan en los mismos principios aquí enunciados.

expresiones institucionales, los consensos y actores predominantes y, a partir de ellos, examinar cómo se potencian desde fuera esos factores democratizantes sin sobrepasar los límites de una influencia legítima.

